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 estadales
José Enrique González,
En representación de los cuerpos de policía municipales y estadales
Soraya El Achkar,
En representación de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz. Secretaria Ejecutiva del Consejo General de Policía

Compilador
Andrés Antillano

Coordinadores
Andrés Antillano y Helga Malavé

Apoyo logístico:
Ricardo Mederos

Revisión y validación
Soraya El Achkar

Edición
Luis Gerardo Gabaldón
Nayví Morles

Diseño Gráfico
Lucía Polanco

Distribución Gratuita

Impresión
Grabados Nacionales

5.000 ejemplares

ISBN 978-980-7392-05-1

Hecho depósito de ley
Depósito legal: If41520103633465

Consejo General de Policía
Av. Urdaneta, Esq. Platanal, sede el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, piso 8. Caracas - Venezuela.
Tlf. (0212) 506.1111

www.consejopolicia.gob.ve

ENSAYOS SOBRE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE LA POLICÍA

TOMO I

INDICE

Introducción 11

Consideraciones sobre el desempeño policial 19

Autor: Andrés Antillano

Marco normativo de la policía venezolana 29

Autor: Elsie Rosales

De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial 61

Autores: Jacqueline de Olivera Muniz y Domicio Proenca Junior

El mandato policial 87

Autor: Peter K. Mannig

Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada 111

Autores: Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano

La calidad de vida y su relación con el servicio policial 121

Autor: Yoana Monsalve Briceño

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 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, estadales 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 anterior formas de desarrollo profesional que enfatizaba variables rígidas y estáticas (años de servicio, etc.) sin considerar el compromiso y desempeño de los funcionarios en sus actividades.

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

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

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

La discusión sobre eficacia (o efectividad) de la policía empieza en los años 70, momento en que los métodos policiales tradicionales se muestran inoperantes para garantizar reducción del delito o de la inseguridad, a la vez que se cuestiona el excesivo énfasis en los medios aplicados más que en los resultados obtenidos. Como alternativa se procuran enfoques flexibles y versátiles, como la policía orientada a problemas, el acopio de información estratégica, o la policía comunitaria. La atención a la eficiencia se desarrolla posteriormente, en la década de los 80, en el contexto de los programas neoliberales y la reducción de las inversiones públicas del estado, y busca reducir costos a través de mejoramiento de procesos internos, mecanismos rigurosos de registro y control, o enfoques multiagenciales que permitan transferir y compartir responsabilidades de la policía con otros actores. Por su parte, los enfoques que atienden al problema del desempeño desde sus implicaciones programáticas cobran fuerza en escenarios de democratización o posteriores a conflictos armados en que la policía jugó un papel activo a favor de una de las partes, o en casos en que el principal problema de la policía son las prácticas violatorias de los derechos humanos o su tratamiento inequitativo contra grupos excluidos o minoritarios, promoviendo en respuesta la incorporación de principios legales y organizacionales que reduzcan el uso de la fuerza, garanticen el control democrático de la actividad policial, conviertan a los derechos humanos en una dimensión transversal al desempeño, y generen prácticas más equitativas en el tratamiento de grupos vulnerables.

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

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

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

Plan de la obra.

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

Hay que advertir que este primer trabajo, como muchos de los que componen este libro, privilegia una aproximación sociológica (que entiende a la policía como una organización social, y como parte de un contexto social más amplio que la influye y en el que ella influye), más que jurídica o prescriptiva. En contraste, el trabajo siguiente, *"Marco normativo de la policía venezolana"*, de Elsie Rosales, realiza un análisis normativo sobre la función y actividad policial en Venezuela, partiendo desde la norma constitucional y de otras fuentes del derecho venezolano, para evidenciar contradicciones, tensiones, lagunas y desafíos, como por ejemplo la problemática ubicación del uso de la fuerza física (característica central de la actividad policial) en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho y Justicia, como el que plantea la Constitución, la tensión entre discrecionalidad y regulación, o la relación entre la noción de servicio público y ejercicio de la coerción autorizada, que define a la policía. Termina desarrollando las implicaciones legales que para el desempeño policial se derivan del reciente proceso de reforma y sus concreciones jurídicas.

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

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

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

Este tomo contiene el trabajo de Gabaldón y Antillano *"Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada"*, que documenta dos casos recientes de reforma policial aparentemente muy dispares: los cambios institucionales de la policía norirlandesa luego del fin de la guerra civil, y el proceso conducido por la Conarepol en 2006. Pese a las diferencias tanto entre los contextos como en los contenidos de las dos reformas, ambos proceso 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 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 aéreas 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 trabajo 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.

CONSIDERACIONES SOBRE EL

DESEMPEÑO POLICIAL

*Andrés Antillano**

La centralidad que adquiere la agencia policial en los nuevos escenarios societales, cuando el complejo formado por las políticas estatales de bienestar, la inclusión laboral y el consumo universal deja de funcionar como dispositivo para la regulación y disciplinamiento social, y en que el sistema penal fracasa como "segunda línea de defensa" frente a la disensión y en la imposición de conformidad, y se busca en cambio mecanismos flexibles que permitan gestionar, prevenir, contener y desplazar riesgos y amenazas, hacen que la discusión sobre el desempeño policial adquiera una importancia capital tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas. Signo de esto son los cambios en relación con el tema de la policía en la bibliografía criminológica: de relativamente relegado hasta los años 70, aparece con fuerza en la década de los 80, pero con énfasis en el uso de la fuerza como dimensión problemática de su actividad, para adquirir mayor relieve en los últimos años, esta vez a partir del debate sobre cómo mejorar su desempeño y cómo hacerla rendir cuenta de su eficacia.

Esta relevancia del debate en torno al desempeño policial indica el cambio del llamado modelo profesional de la policía, que enfatiza en las condiciones organizativas y en los procedimientos burocráticos y formales de su actuación, a nuevas perspectivas que ponen el acento en lo que hace la policía y en su potencial para prevenir y resolver problemas vinculados con la inseguridad. En un trabajo pionero, Goldstein (1979) advierte sobre el excesivo empeño puesto en la optimización de procesos internos y condiciones organizacionales para mejorar la policía, en detrimento de la atención a su actividad operativa y sus resultados sobre las demandas de seguridad de los ciudadanos.

La discusión sobre el desempeño policial tiene un lugar clave en los nuevos modelos policiales [1], pues participa tanto en la evaluación y cuestionamiento de la actividad policial convencional , revelan funciones latentes y efectos imprevistos en la policía moderna, contribuye a la definición de estrategias y tácticas novedosas que adecúen su actividad a los desafíos que supone su nuevo papel, y aportan datos para construir indicadores y dimensiones evaluativas que den cuenta de esta actividad y promuevan su ajuste con patrones normativos.

En otras palabras, el debate sobre el desempeño policial supone una dimensión descriptiva y explicativa (saber lo que la policía hace y qué efectos tiene), una dimensión crítica (evaluar y deconstruir sus efectos reales y sus funciones latentes), orientativa (construir modelos y estrategias que mejoren su actividad y optimicen su impacto) y prescriptiva-operativa (construir horizontes evaluativos que modelen la actividad policía a partir de los resultados y productos esperados).

Recensar el desempeño de la policía implica responder a distintas preguntas: ¿Qué hace la policía?¿Qué es lo específico de su actividad? ¿A qué funciones tributan? Y, finalmente, ¿cómo medir lo que la policía hace y sus efectos? Sin embargo, la multiplicidad de tareas de la policía, y la superposición de éstas con actividades que realizan otras agencias, no permiten inferir de la descripción de su labor la naturaleza de su función y la especificidad de su mandato. Su actividad (¿qué hace?) no es suficiente para explicar las funciones sociales que cumple en la sociedad (¿por qué lo hace?) ni lo que la define (¿qué es?). En lo que sigue, intentaremos glosar algunos debates sobre el desempeño policial, distinguiendo la naturaleza de la actividad de la policía, abordando de manera particular su compleja relación con la aplicación de la ley y la discrecionalidad de su ejercicio, para luego considerar su mandato específico (qué distingue lo que hace la policía de lo que hacen otras agencias públicas) y proponer una aproximación a las posibles funciones que cumple en las sociedades contemporáneas.

---

*Investigador del Instituto de Ciencias Penales- Universidad Central de Venezuela.

[1] Un ejemplo relevante es el impacto del estudio de Kelling y otros (1974) sobre los efectos del patrullaje en la reducción de delito y la percepción de inseguridad, realizado en Kansas City, sobre los métodos y tácticas de la policía norteamericana y, en forma más general, en la discusión sobre la actividad policial.

LA ACTIVIDAD DE LA POLICÍA

Una primera dificultad para definir qué hace la policía es la diversidad y heterogeneidad de acciones que ésta emprende en su desempeño cotidiano. Banton (1964), en un trabajo pionero, distinguía la policía de paz y la policía de la ley, para diferenciar tareas relacionadas con el orden público y pacificación de los conflictos sociales, de otras que se dirigen principalmente a reafirmar y aplicar la ley. Bossard (1983) le atribuye a la policía tareas de lucha contra la criminalidad (prevención, investigación, acción penal y represión), actividades puramente administrativas, recolección, procesamiento y suministro de información a las autoridades, mantenimiento del orden y primeros socorros. Goldstein (2003) distingue entre los objetivos que busca la actividad policial y los métodos que emplea. Entre los objetivos que pretende la policía con sus acciones, señala prevenir y controlar crímenes graves, auxiliar a víctimas de delitos y personas en estado de peligro de daño físico; proteger garantías y derechos constitucionales, como la libertad de expresión, libre tránsito, reunión, etc.; facilitar el movimiento de personas y vehículos; dar asistencia a aquellos que no pueden valerse por sí mismos (embriagados, deficientes mentales, niños, minusválidos); solucionar conflictos entre personas o de grupos con las instancias de gobierno; identificar los problemas que pueden potencialmente convertirse en amenazas serias para los ciudadanos, para el gobierno o para la misma policía, y crear y mantener la sensación de seguridad en la comunidad. Para cumplir con estos propósitos, la policía puede echar mano de métodos de intervención inmediata o de la disposición legal de sospechosos. En tal sentido, imponer una medida legal o una acción distinta a las prescritas por la ley, no se desprende del objetivo deseado, sino que son medios para lograr cualquiera de las tareas propuestas.

Bayley diferencia tres dimensiones en el trabajo de la policía: las labores o atribuciones que se le asigna, las situaciones en que interviene, y sus acciones en el marco de tales situaciones. Las atribuciones expresan las distribuciones funcionales en servicios o unidades especializadas, y se miden de acuerdo al número de funcionarios asignados a cada división o unidad. Una tendencia en el desarrollo de la organización policial es la progresiva especialización en la estructura policial, distinguiéndose a su interior distintas unidades con funciones diferentes. Junto con el patrullaje, que sigue siendo la labor predominante de la policía en término de funcionarios asignados, desde la aparición de la policía como cuerpo profesional han surgido divisiones encargadas de investigación criminal, tránsito, o lo que llama Bayley “control auxiliar” o “tareas administrativas genéricas”, para aludir a las actividades asignadas a la policía aprovechando su mayor diseminación en el territorio, pero que no tiene que ver con sus funciones primarias, y podría ser cumplido por otras agencias estatales. La mayor complejización de la sociedad, la aparición de nuevas demandas para la actuación policial, y la extensión de las áreas en que el estado interviene, han favorecido la diferenciación funcional de la organización policial.

La actividad policial también puede ser entendida de acuerdo al tipo de situaciones a las que responde. Estas pueden describirse según su forma de activación (si son instigada por el público, o reactivas, o si por el contrario son producidas por la misma iniciativa de los policías, o proactiva), y considerando si las situaciones involucran violación a la ley o no.

Ambas variables pueden estar relacionadas. Es posible suponer que a mayor cantidad de situaciones generadas por las demandas del público, mayor el volumen de eventos que no involucran delitos, mientras que los episodios producidos por la misma policía estarán sobre-representados las situaciones criminales. Aunque Bayley señala que los estudios no son concluyentes a este respecto, reconoce que distintos factores (como la poca confiabilidad de los registros policiales, la ambigüedad de algunas situaciones o el conflicto en la definición de los hechos) dificultan lograr datos sólidos.

Sin embargo, de acuerdo a Bayley, otras variables de orden social pueden explicar mejor el volumen y tipo de demandas de intervención policial. Es el caso de la calidad de las relaciones inter-personales y de los mecanismos informales de control. En contextos sociales en que predominan intensas relaciones sociales y sólidos mecanismos de control inter-personales, las demandas de intervención policial será relativamente escasas y predominarán reclamos vinculados a situaciones que involucran violación a la ley. En sociedades desorganizadas, o con débil cohesión y control social, aumentará el número de requisiciones a la policía y la proporción de situaciones de servicios no relacionados con conflictos penales. En consecuencia, en sociedades industriales y urbanas, aumentarían demandas de intervenciones policiales y disminuirán proporcionalmente los reclamos vinculados con infracciones legales, mientras que en sociedades rurales y tradicionales prevalecerán situaciones que involucran delitos y otras infracciones.

De igual forma, los reclamos varían de acuerdo a la clase social de los demandantes. Bayley propone que las personas de clase alta restringirán sus demandas de intervención policiales a circunstancias que implican aplicación de la ley, mientras que las capas más pobres, al carecer de capacidad económica para acceder a fuentes privadas de servicios, tenderán a acudir más a la policía para prestaciones distintas a la aplicación de la ley.

En resumen, en sociedades urbanas, con débil cohesión social y alto grado de desorganización, así como en las clases bajas, predominan en términos relativos necesidades y demandas de actuación policial no vinculadas con la acción contra el delito.

Wilson señaló la existencia de diferentes tipos de actividad o estilos policiales, según el tipo de situaciones a las que orienten los agentes sus intervenciones, y las tácticas que usen con mayor frecuencia. Distingue entre actividades que implican administración de servicios y actividades de administración de la ley, que a su vez se divide entre actividades de mantenimiento del orden y de aplicación de la ley. De acuerdo a esta taxonomía, se podría diferenciar entre el estilo “vigilante”, orientado a preservar el orden público, el estilo “legalista”, que enfatiza en la preservación de la ley, y el estilo de “servicio”, que ofrece servicios diversos al público.

En el primer caso, la policía focaliza sus esfuerzos en preservar el orden en espacios públicos, mientras ignora y tolera pequeñas faltas e infracciones, especialmente si ocurren en espacios privados o no afectan las interacciones públicas. “Orden público” se define a partir de las expectativas sociales de comportamiento de determinados grupos en determinados espacios, por lo que la actuación policial será función de los escenarios en que se desarrolla las situaciones y de las características atribuidas al grupo en cuestión, más que de lo que prevean las normas formales. La valoración de la gravedad de una conducta inapropiada también dependerá de las expectativas de los agentes y de sus implicaciones inmediatas para los otros presentes en una situación. Se favorecen métodos informales de actuación sobre la imputación de medidas formales.

El estilo *legalista*, por el contrario, se orienta a la preservación de la ley y el orden, que funciona como criterio único y unívoco para juzgar y decidir sobre la conducta de distintos grupos sociales. Se privilegian medios formales y procedimientos estandarizados para manejar conductas ilegales, como arrestos o aplicación de sanciones formales. Finalmente, el *estilo de servicio* supone la atención de las demandas de prestación tanto de situaciones que involucran violación de la ley, como de aquellas en que se alteran la interacciones en el espacio público, pero siguiendo patrones informales de actuación, además de incluir prestación de servicios diversos a la comunidad.

El desarrollo de uno u otro estilo dependerá de variables como la homogeneidad y diferenciación social, pautas culturales, tradiciones organizativas de la policía y del papel de los dirigentes de la organización. Por otra parte, a cada estilo le corresponderá determinado modelo de organización de la corporación policial.

De este sumario vasto y heterogéneo se desprenden varias consideraciones. Por un lado, la existencia de un amplio espectro de situaciones, objetivos y tareas que cumple la policía. El tipo de eventos con los que encara será indeterminado y permanentemente redefinido por el poder político, el público y la policía misma. Esta versatilidad y variabilidad de la policía, hace inútil imponerle a priori un tipo de tareas, con el propósito de acotar y focalizar su intervención. Un intento de este tipo producirá o bien un subregistro de los incidentes que tramita y la informalización de intervenciones distintas a las prescritas, dando lugar a oportunidades de corrupción y desviación, o a la denegación de asistencia y la inhibición de su actuación. Por otro lado, eventos de distinta naturaleza asociados con la necesidad de

intervención policial frecuentemente están relacionados, sea por su ocurrencia en las mismas situaciones y locaciones (delitos callejeros, infracciones administrativas y problemas de tránsito, para hablar de tres eventos distintos que pueden requerir la actuación de la policía, ocurren en la calle), ya por su relación causal (conflictos inter-personales no atendidos pueden generar hechos violentos de mayor entidad, el desorden puede contribuir con delitos graves).

En segundo lugar, no es posible colegir del tipo de situación o evento, el resultado adjudicado por la policía. Salvo el caso de delitos graves (incluso en este caso, por la vía de la práctica, se cuentan excepciones), una misma situación puede ser tramitada a través de distintos medios, supongan o no una adjudicación legal (arresto, multa, etc.). La discrecionalidad de la intervención policial le otorga a ésta un amplio rango de acciones posibles, que incluye la no intervención, la mediación, la referencia, el uso de la fuerza física en distintos niveles y el arresto.

En suma, no es posible definir de manera taxativa ni las situaciones que demandan intervención policial, ni el tipo de intervención necesaria, ni sus resultados finales.

CUMPLIR LA LEY O MANTENER LA PAZ
EL DILEMA DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

Esta indeterminación de la actividad de la policía se relaciona con una de las tensiones que cruza todo intento de definir su mandato: la dicotomía entre tareas orientadas a hacer respetar la ley y aquellas que persiguen otros objetivos distintos a la aplicación de la ley penal, como mantener el orden, preservar la paz u ofrecer servicios distintos a la comunidad. La función y desempeño de la policía no pueden ser entendidos en modo apropiado en términos puramente legales, tanto por el tipo de eventos con los que tiene que lidiar, por sus procedimientos y por los productos que resultan de sus actuaciones. Por un lado, la mayor parte de las demandas de servicio a la policía y de las tareas que esta realiza no implican infracciones de la ley, o tiene como resultado alguna acción distinta a la aplicación de algún tipo de procedimiento legal (arresto, multa, etc.), por lo que entender a la policía como una agencia fundamentalmente comprometida con la preservación de la ley, o una instancia del sistema penal, supone una visión restringida de los roles y funciones que cumple en la sociedad. Incluso, en muchas ocasiones la policía puede acudir a la ley como medio para obtener otros propósitos distintos a fines puramente legales.

La tensión entre ley y orden como elementos constitutivos del mandato policial se expresan también en los conflictos entre los valores y la lógica que cada uno de los términos implica. Mientras el cumplimiento de la ley supone la restricción de la discrecionalidad de la policía, sometiendo su desempeño a normas y procedimientos regularizados, la preservación del orden exige iniciativa, autonomía y, en suma, un mayor poder policial. La sujeción a la ley exige subordinación a reglas formales, el mantenimiento del orden comporta seguir reglas prácticas no previstas en los ordenamientos formales. Mantener el orden y aplicar la ley pueden ser tareas que exigen a la policía principios, valores y tácticas diferenciadas, cuando no abiertamente conflictivas. En su desempeño diario, lejos de aplicar la ley de manera mecánica y automática, la policía emplea su poder discrecional para decidir sobre su ejercicio. La estructura formal de la ley no se condice con la incertidumbre y ambigüedad de los contextos sociales con los que se enfrenta la policía. La ley, en su forma de principio de legalidad, demarca entonces el límite externo de la actuación policial, no su estricta definición. Incluso podríamos suponer que las reglas formales cumplen más una función retórica que performativa sobre la actividad policial: funcionan como un “vocabulario de motivos” con que justificar a posteriori su actuación.

Esta tensión ha sido resuelta de distintas manera en el tiempo. Durante décadas, la policía conoció un proceso intenso de centralización, formalización y burocratización de su organización y funciones, que se expresó en una orientación privilegiada a tareas de preservación de la ley y persecución del delito. Estrategias reactivas, patrullaje motorizado, disminución de tiempo de respuestas e indicadores que midieran el número de arrestos, decomisos, etc., definieron la forma de la actuación policial. Este énfasis en la persecución del delito fue de algún modo consistente con una sociedad con un alto grado de homogeneidad y consenso normativo, una sólida red de agencias (estatales e informales) encargadas del control social, y una delincuencia relativamente excepcional.

Sin embargo, en los últimos años, la aplicación de la ley y represión del delito como mandato fundamental de la policía empieza a hacer crisis. Por una parte, se hacen cada vez más frecuentes los casos de abuso policial. Por otro lado, se incrementan las demandas a la policía que no se vinculan directamente con el delito. Por último, los métodos tradicionales para enfrentar el delito se muestran cada vez más inoperantes. Estos cambios no son ajenos a los cambios sociales que operan en las últimas décadas: debilitamiento de las redes y agencias de control social (escuela, familia, redes sociales, etc.); proceso de exclusión y fragmentación social que incrementan el delito y el sentimiento de inseguridad, repliegue de la intervención del estado, etc. Estos cambios configuran un nuevo escenario para el servicio policial, tanto al propiciar la emergencia de nuevas demandas de intervención policial (inseguridad subjetiva, resolución de conflictos interpersonales, acceso a servicios varios, mediación social, atención a grupos vulnerables, etc.), como por reducir el impacto real de la policía sobre la tasa de delito y la inseguridad en general, condicionada por factores que ya no dependen exclusivamente de la acción policial.

LA DISCRECIONALIDAD DE LA POLICÍA

La tensión entre aplicación de la ley, y mantenimiento del orden y la paz, remite necesariamente a una de las dimensiones más relevantes y centrales de la actividad policial: la discrecionalidad con la que está investida para decidir qué tipo de intervención debe aplicarse frente a una misma situación, que puede variar desde la adjudicación de una medida legal (multa, arresto), otro tipo de respuesta (mediación, remisión a otra agencia, amonestamiento, etc.) hasta incluso la inhibición de intervenir. No existe una aplicación mecánica de la ley, la legalidad define el límite de la actuación policial, no necesariamente su contenido.

La discrecionalidad no se reduce a la aplicación selectiva de la ley, sino a la posibilidad de seleccionar entre distintos objetivos a perseguir, métodos a utilizar y resultados a obtener, frente a una misma situación o demanda de servicio (Goldstein, 2003).

Este alto grado de discrecional de la decisión policial la distingue no sólo de las otras agencias del sistema penal, rígidamente subordinadas a principios, procedimientos y contenidos legales, sino incluso al conjunto de las instituciones burocráticas, cuyas operaciones están sometidas a reglas y procedimientos formales, por lo que tienden a la regularidad y estandarización. De esta manera, la discrecionalidad, que en otras agencias del estado se concentra en los niveles dirigentes de sus actividades, en la policía aumenta en el caso del desempeño regular de las bases de la organización, sobre los que recaen las labores operativas.

Sin embargo, es necesario advertir que el reconocimiento de la discrecionalidad de la actuación policial no implica el desconocimiento de la ley y de principios legales, que cumplen papel tanto de orientación general de la acción como de límite a la intervención policial (lo que hace la policía no puede ir más allá de lo que la ley y los principios de actuación establecen), ni la negación de estándares profesionales y manuales procedimentales. Tanto los mandatos legales como los estándares profesionales, además de funcionar restringiendo la actividad policial frente a una situación determinada, funcionan como modelos normativos que debe orientan el desempeño. Su función no sería tanto la de prescribir conductas asociadas con situaciones, sino la de proveer referentes valorativos y normativos que establezcan límites a la discrecionalidad (qué *no* se puede hacer), orienten las decisiones y permitan evaluar las acciones realizadas[2].

La discreción se define por dos atributos de la policía: la versatilidad de la intervención policial, que establece su capacidad para ejercerla, en tanto implica la diversificación de tácticas y métodos para intervenir en una situación, y el poder para decidir y seleccionar entre estos distintos cursos de acción aquellos que pueden cumplir los objetivos propuestos en la situación dada, en tanto autorización y poder legal para su ejercicio[3]. Como propiedad inherente a la actividad policial, es consecuencia de la naturaleza de las normas formales y las dificultades para su aplicación a situaciones prácticas, de condicionantes que intervienen en las propias

---

2 Una tendencia reciente ha sido la de estandarizar o sujetar a procedimientos formales estrictos áreas de la actividad policial que, por su naturaleza, suponen posibles efectos deletéreos sobre los derechos y garantías, como los procedimientos para detenciones, los protocolos para manejo de manifestaciones pública, etc.

3 Esta distinción entre capacidades que posibilitan la discrecionalidad, y el mandato legal que la autoriza, tiene, sin embargo cruces relevantes. Por un lado, la policía está autorizada a recurrir a determinados medios de intervención que pueden estar vedados a otros autores, como el recurso a la fuerza física, mientras que la capacidad para tomar decisiones es a la vez una condición práctica para el ejercicio de la discrecionalidad, pues de lo contrario los agentes policiales tenderán a intervenciones rutinizadas que no consultan las características de la situación, o seleccionan cursos de acción que pueden resultar inapropiados.

situaciones encaradas, de variables estructurales y de factores internos de la organización policial.

La sujeción de la actividad policial a un principio estricto de legalidad, en que se prescriban formalmente sus acciones, implicaría dificultades derivadas de la propia estructura de las reglas formales. Las normas jurídicas no son isomórficas a las situaciones sociales complejas e indeterminadas en que actúa la policía. Las normas formales tienen un carácter general y una clara delimitación de su ámbito de aplicación y sus contenidos, en contraste con la naturaleza heterogénea, abierta y poco estructurada de las situaciones con las que generalmente se enfrenta la policía. Pero incluso las normas formales, como bien advierte Bittner, implican un ámbito de jurisdicción esencialmente abierto, como lo expresa la existencia de excepciones y la posibilidad de revisión de su aplicación, lo que implica un área de incertidumbre que rodea un centro en que su aplicación puede resultar clara. Aunque esta incertidumbre es reducida por el debido proceso y el encuadre institucional del proceso de adjudicación legal, en los contextos operativos de la policía, en que se carece de dicho encuadre y las decisiones deben ser tomadas de manera inmediata, la aplicación rígida de una determinada norma, lejos de garantizar la legalidad, puede paradójicamente afectar los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, la proliferación y dispersión normativa, que supone la coexistencia de normas de naturaleza distintas y que no guardan necesariamente consistencia entre sí, hace que una decisión policial aún sujeta a prescripciones normativas, no sólo podría implicar entrar en conflicto con otras normas existentes, sino que supondría de todos modos elegir entre regulaciones de distinto contenido (penal, administrativa, etc.) y diferente rango (leyes, ordenanzas, decretos) para resolver una situación dada. En tercer lugar, existe un desfase permanente entre las regulaciones formales y las normas informales, resultado tanto de los cambios sociales como de la no correspondencia entre los contenidos de las normas y el consenso social prevaleciente, o por la inexistencia de dicho consenso. Esto puede implicar que la aplicación estricta de determinadas normas, entre en conflicto con las expectativas y marcos normativos de un grupo social o incluso de la mayoría de la población, recusándose por ilegítima su intervención. Finalmente, la aplicación masiva, mecánica y automática de prescripciones legales por parte de la policía, puede comportar una amenaza a la autonomía y libertad de los ciudadanos, en tanto que supondría reducir las interacciones sociales a reglas preestablecidas y no negociables.

En un segundo nivel, las reglas formales, sean aquellas propias del derecho o se trate de prescripciones operativas rígidas, tienden a ser uniformes y universales, sin consultar las asimetrías y heterogeneidades sociales, por lo que su aplicación a estos contextos sociales puede implicar la reproducción de desigualdades y el incremento de la conflictividad. En otros términos, la distribución homogénea de la respuesta policial en sociedades no homogéneas, produciría desequilibrios que revierten sus objetivos de pacificación social y generación de consenso.

Si atendemos al nivel de las situaciones concretas e interacciones entre la policía y el público, estas registran una alta variabilidad en cuanto a la intensidad y contenido del conflicto, a las características de los actores involucrados, a las condiciones tácticas de la policía, al grado de amenaza e incertidumbre (real o percibida), por lo que resulta imposible prever todos los escenarios y los posibles cursos de acción. Dependiendo de la situación, una misma intervención puede contribuir a la resolución del conflicto o con su escalada. Adicionalmente, la aplicación de respuestas estandarizadas a situaciones diversas genera patrones de actuación formalistas y ritualizados, en que se desplaza el manejo y solución de problemas por el cumplimiento de los procedimientos (horas de patrullaje, número de ciudadanos identificados, etc.) o la obtención de resultados predefinidos (multas, detenciones), sin atender a los efectos materiales de la intervención.

En suma, la discrecionalidad policial es una función de la situación y de su encuadre estructural y estratégico. En otros términos, lo que haga un policía en una situación dada, será consecuencia de la naturaleza de la situación (incluyendo la propia capacidad de los funcionarios involucrados), de los límites que definen las leyes y los estándares que orientan la actividad policial, y de condicionantes estructurales y consideraciones estratégicas de la propia organización policial.

Pero es necesario advertir que, en la práctica, estas dimensiones no parecen suficientes para entender la discrecionalidad policial. En sociedades con un mayor grado de homogeneidad social y consenso normativo, la policía pareciera utilizar con mayor frecuencia respuestas no formales para resolver situaciones menos graves, mientras en otras con alto grado de diferenciación social, conflictividad y anomia, la policía parece recurrir con mayor frecuencia al uso rutinario de medidas formales, incluso de las formas más severas como el arresto, para resolver sus diferendos con los ciudadanos. Por otra parte, el grado de versatilidad de la intervención policial, y el tipo de medida que se aplica a cada situación, puede depender de manera significativa de decisiones organizacionales, estilos operativos, de las orientaciones de los mandos, de la injerencia de instancias de poder

externas a la policía, de prejuicios, preconcepciones y posiciones ideologizadas de los agentes, de posibles compromisos con intereses particulares (las distintas formas de corrupción policial y con grupo criminales), etc. En buena medida, en la discrecionalidad reside el verdadero poder policial (el poder de decidir sobre las interacciones sociales, afectando derechos y garantías del público), y con demasiada frecuencia se utiliza para agendas particulares (de la organización policial, del poder político, los grupos de poder o de los funcionarios policiales), o como instrumento para reproducir el orden social establecido. Por esta razón, la discrecionalidad debe ser entendida como un problema tanto de la eficacia de la policía y de su papel en sociedades democráticas.

EL MANDATO **POLICIAL**

En las sociedades modernas, marcadas por la división del trabajo, así como la formalización y despersonalización de las relaciones y prácticas sociales, los problemas personales e interpersonales son convertidos en objeto de gestión y tratamiento de determinadas profesiones. La división del trabajo se convierte en división moral, en que ciertos problemas y asuntos, antes tramitados por los directamente afectados o a través de prácticas y actores difusos y con roles mal definidos, se convierte en tarea principal, sino monopólica, de determinadas profesiones, que contarían con autorización legal y legitimidad social para hacerse cargo de ellas, así como para llevar adelante operaciones específicas (muchas de las cuales pueden estar proscritas al resto de las personas) para su tratamiento. Médicos, psiquiatras, abogados, enfermeros, maestros, fisioterapeutas, farmaceutas, son expresión de esta división moral del trabajo: encaran problemas propios de la esfera personal o interpersonal, que sin embargo son sustraídos del alcance de los actores privados involucrados para solucionarlos, y cuentan con autorización legal y legitimación por parte del público para realizar tareas vedadas para el resto de los actores.

En el caso de la policía, dada la pluralidad de sus tareas y la dificultad para referirlas a un solo concepto o función (cumplimiento de la ley, preservación del orden), la discusión sobre su mandato se solapa con la definición de la singularidad de su tarea: ¿Qué es lo que hace la policía que no hacen otros actores? ¿Qué se le permite hacer de manera exclusiva? ¿Con qué tipo de asuntos y problemas se encara?

Esta discusión sobre el mandato policial ha ocupado un lugar destacado en el debate teórico sobre la policía. De particular relevancia es el aporte de Egon Bittner (2003), que asigna como dimensión común a las distintas tareas que realiza la policía, su capacidad para usar la fuerza con fines coercitivos. De acuerdo a Bittner, la policía es la única organización autorizada para usar la fuerza física justificada situacionalmente, y sus tareas estarían definidas por situaciones en que puede ser necesario el uso no negociable de la coerción. Intervenir en una riña doméstica, dirigir el tránsito, apresar a un maleante o conminar a unos jóvenes bulliciosos a que transiten y no incomoden a los vecinos, aún tratándose de tareas de naturaleza y objetivos distintos, coinciden en que se soportan en la capacidad de la policía y en la expectativa del público de usar la fuerza para imponer una decisión frente a un diferendo.

Sin embargo, algunos autores señalan que esta definición del mandato policial que hace Bittner no es exacta, pues otros agentes eventualmente cuentan con igual autorización para usar la fuerza, aunque en contextos y frente a situaciones más acotadas (Monjardet, 2002). Tal es el caso del personal para-médico, de los guardianes de prisión, los vigilantes privados y otros funcionarios que cumplen labores de custodia, e incluso, al menos hasta hace poco tiempo, de los maestros y los padres. Por otra parte, es evidente que la actuación policial no se agota en el uso de la fuerza, aún cuando sea potencial. Las actividades que Wilson denomina como de administración de servicios, en su mayoría parecen distanciarse de la definición de Bittner. De hecho, la creciente relevancia de los modelos de policía comunitaria, que se asemejan en algunas de sus versiones al estilo de prestación de servicio de Wilson, ha sido opuesta a la centralidad del uso de la fuerza como definición del mandato policial.

La importancia que adquiere la búsqueda y procesamiento de información en la labor policial, o actividades como las escucha telefónicas, tácticas encubiertas, entregas controladas, etc. (lo que Monjardet denomina “medios no contractuales”, pues, aún cuando autorizados, quebrantan los derechos individuales y la base de la confianza mutua), son otros ejemplos de acciones que emprende la policía cada vez de manera más frecuente, sin recurrir necesariamente a la amenaza de la fuerza como soporte. Otras tareas, como las que llama Bayley

de “control auxiliar” (labores administrativas genérica que pueden ser asignadas a la policía por instancias gubernamentales), se distanciarían también del uso de la fuerza como cualidad esencial de la actividad policial.

Por nuestra parte, de manera provisional, junto al uso potencial o real de la coacción física, atribuiremos dos rasgos adicionales que definen lo que la policía hace: su capacidad y plasticidad operativa y el carácter situacional de sus intervenciones.

La policía cuenta con medios y condiciones que le otorgan una alta capacidad de respuesta. Su extensión en el territorio, su disponibilidad permanente, la autorización para realizar acciones que son restringidas o vedadas a otros ciudadanos (incluso la autorización para usar la fuerza con fines de coacción), la autonomía y discrecionalidad que caracteriza la operatividad de sus agentes, el acceso a recursos tecnológicos de comunicación y movilización, la utilización de rutinas poco estructuradas y reglas flexibles de actuación, otorgan a la policía una amplia versatilidad y plasticidad para actuar frente a los escenarios más variados, así como una mayor capacidad para producir resultados inmediatos, al menos en contraste con otros actores institucionales. Este acervo de la policía explicaría su utilización para las más variadas tareas, o su aprovechamiento para desempeñar labores administrativas o de servicio que resultarían más costosas o complicadas en manos de otras agencias gubernamentales.

Por otra parte, la capacidad operativa de la policía es crucial para doblegar las fuerzas opuestas a su acción. Como señala Monjardet (2002), si bien la policía no tiene el monopolio de la fuerza en la sociedad, debe contar con los recursos necesarios para rebasar y reducir su uso por parte de terceros privados. La capacidad operacional de la policía, incluyendo su potencial de coacción, será en buena medida función de los obstáculos y adversarios que se opongan a su desempeño.

En segundo lugar, la policía interviene en la gestión situacional de eventos que frecuentemente resultan complejos. La policía no actúa sobre las causas o los determinantes de una situación, sino sobre su manifestación inmediata y visible. Actúa conteniendo, disuadiendo, desplazando, no resuelve problemas estructurales. En tal sentido, podría seguirse de esta afirmación que el efecto de la actuación de la policía sobre el delito o el desorden es en sí mismo más bien transitorio y “sintomático”, especialmente si no se acompañan con otras medidas que se dirijan a sus causas o determinantes.

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA POLICÍA

Si presumimos que los efectos de la actividad policial sobre el delito y el desorden son más bien reducidos e indirectos, ¿cómo ponderamos la función que cumple la policía en la sociedad? Sin pretender zanjar la discusión sobre la función de la policía, debate arduo y en buena medida estéril, nos proponemos sugerir algunas hipótesis sobre los efectos de la actividad policial y su reutilización en contextos más amplios. En tal sentido podríamos señalar dos dimensiones que podrían dar cuentas de algunos de los efectos que induce el desempeño policial sobre la dinámica social: La gestión de poblaciones y riesgos, y la reproducción de un orden moral.

Pese a su escasa incidencia sobre los procesos estructurantes del crimen y el desorden, la policía actúa sobre los factores situacionales que condicionan su distribución y ocurrencia, disminuyendo oportunidades y aumentando las posibilidades de su detección y remoción. Por otra parte, determinadas tácticas policiales pueden tener impactos sobre grupos poblacionales dados, por la vía de su contención, control, vigilancia o protección. En tal sentido, el desempeño policial puede tener por efecto un determinado reparto de los riesgos en el territorio, así como una forma de distribución de los bienes (seguridad, protección, servicios) y “males” (control, uso de la fuerza) que provee según grupos poblacionales. Una asignación desigual supondrá que los riesgos se concentren en ciertas áreas, mientras que la asignación de protección y de control a distintos grupos poblacionales asumirá formas asimétricas. Los jóvenes de comunidades pobres urbanas, por ejemplo, tienden a ser infra-protegidos y sobre-controlados por la policía. En contraste, una distribución democráticas asignará recursos policiales según las necesidades sociales de protección y servicios, contando para ello con información apropiada y procesamiento de las demandas ciudadanas.

En segundo lugar, es posible distinguir entre estos efectos materiales y los efectos simbólicos de la labor policial. La actividad policial remite a una determinada semiótica sobre lo aceptable y lo proscrito. Se desarrolla y cobra sentido en el contexto de las expectativas (compartidas y contrariadas) de los policías sobre el público, y del público sobre la policía. La policía actúa según esquemas que asignan a personas, lugares y hechos un determinado valor moral, mientras el público se hace una idea de en qué situaciones y con qué demandas puede acudir a la policía y recibir respuesta satisfactoria. Adicionalmente, ambos tipos de expectativas se cruzan y tienen finalmente efectos "reales": si la policía responde de manera estereotipada frente a ciertas situaciones y sobre determinados grupos, producirá hechos que confirmen sus expectativas y a la vez que moldeen las expectativas ciudadanas. Por otra parte, las expectativas del público sobre lo que haría la policía en una determinada situación tendrán un efecto disuasivo semejante o mayor a lo que realmente haría frente a esa misma situación. La policía actúa como agencia simbólica, produciendo y gestionando signos y símbolos que definen, refuerzan y reproducen un determinado orden moral y normativo.

Las formas de imposición de este orden también serán relevantes para entender las funciones y efectos de la policía. Su acatamiento puede ser pacífico, si prevalecerán los efectos preventivos (entendido por tales los efectos estratégicos de la actividad policial, que promueven o refuerzan la auto-regulación de los grupos sociales) y disuasivos (aquellos que derivan de su presencia o la expectativa de su actuación) de la policía, o coactivos, predominando por el contrario las respuestas coercitivas (Muniz y Proenca, 2010). El acatamiento pacífico sería posible si el orden normativo que promueve la policía cuenta con el consenso de la población, o sí la policía y sus métodos para imponer este orden, cuentan con consentimiento social (en términos de necesidad, proporcionalidad, legitimidad y credibilidad de su desempeño). Considerando la precariedad del consenso en sociedades heterogéneas y desiguales, transidas por el conflicto, la reproducción pacífica del orden dependerá en buena medida de las expectativas que se tengan sobre la policía. La policía se convierte así en una fuente alterna para la imposición pacífica del orden normativo cuando falla el consenso, o en otras palabras, en un medio sucedáneo para producir consenso.

En sentido contrario, el disenso en torno al orden normativo, y la falta de consentimiento sobre la policía y su actuación, provocarán una mayor tendencia a su desacato, lo que probablemente se traduzca en el incremento del uso de medios de coerción por parte de la policía para su imposición. Esto generalmente desemboca en ciclos crecientes de mayor disenso y mayor deslegitimación de la policía, mayor desacato y, en consecuencia, un mayor grado de coerción policial para imponer el orden quebrantado.

Banton, M. (1964) **The policeman and the community.** Tavistock, Londres.

Bayley, D (2006) **Padrões de policiamento.** Edusp, Sao Paulo.

Bittner, E. (2003) **Aspectos do trabalho policial.** Edusp, Sao Paulo.

Bossard. A (1983) Las funciones policiales. En Rico, JM (Comp) **Policía y sociedad democrática.** Alianza, Madrid, pp: 99-120.

Goldstein, H (1979) Improving policing: A problem-oriented approach. **Crime and Delinquency**, 25,2, pp: 236-250.

Goldstein, H (2003) **Policiando uma sociedade livre.**

Kelling (1974) **The Kansas City preventive patrol experiment. A summary report.** Police Foundation, Washington, DC.

Versión digital: http://www.policefoundation.org/pdf/kcppe.pdf

Monjardet, D. (2002) **O que faz a polícia.** Edusp, Sao Paulo.

Muniz, J y Jr Proenca (2010) Bases conceptuales de m{etricas y patrones de medida del desempeño policial. En este libro.

Skolnick, J (1994) **Justice without trial.** Maxwell Macmillan, New Jersey, USA.

Wilson, J.Q (1973) **Varieties of policing behavior. The management of law an order in eight communities.** Harvard University Press, Mass.

MARCO NORMATIVO

DE LA POLICÍA VENEZOLANA

*Elsie Rosales**

Introducción

Diez años han pasado desde que el Estado venezolano retomó abordar la regulación de la policía.

Desde 1961, la CONSTITUCIÓN ordenaba crear un cuerpo de policía nacional. Sin embargo, durante décadas se intentó dictar una ley para regular al cada vez más disperso aparato policial venezolano. Al efecto, hubo varios anteproyectos, proyectos e incluso se llegó a sancionar una ley por parte del anterior Congreso Nacional que finalmente se quedó sin promulgar en Miraflores (Presidencia de Velásquez 93-94).

En 1999, de nuevo la CONSTITUCIÓN le ordena a la Asamblea Nacional dictar la Ley de Policía Nacional., en el término de un año. En el 2000, se incluye el tema en la agenda legislativa y se presentan algunas propuestas, una por parte del partido político Primero Justicia, otra de una ONG muy activa en el tema policial, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz y una tercera propuesta combinada y emergente del propio parlamento.

Décadas de historia que se remontan a los orígenes de esta última fase de la modernidad signada por la sujeción del Poder al Estado en la fórmula del Estado de Derecho adelantada en occidente durante los siglos XIX y XX, dan cuenta del olvido, desregulación o arbitraria regulación de uno de los espectros más delicados de la función pública. El inventario legislativo adelantado como parte de los estudios para el diagnóstico de la policía venezolana llevados a cabo por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) en 2006, bajo la firma de Carmelo Borrego, denota la dispersión, contradicciones, lagunas y desequilibrios de normas dispersas en municipios, estados y nación, dispositivos diseminados en ordenanzas, códigos estatales, resoluciones y decretos, leyes ordinarias sobre algunos aspectos, en fin, variedad de contenidos normativos que en vez de dotar de legalidad la actuación del espectro policial, lo condenaba a la mayor arbitrariedad, desregulación y desintitucionalización.

Cierto es que la función policial compromete el sentido del Estado, en tanto que expresa el brazo de fuerza que éste último subroga de la comunidad so pretexto de una intervención imparcial, idónea y pacificadora. En definitiva, el Derecho es eso, la regla acordada para mediar en la convivencia pacífica, cuya racionalidad precisamente se fundamenta en que se opone al arbitrio de la fuerza librada a los intereses particulares o de quien pueda detentarla según las circunstancias, y este acuerdo político sucede bajo la égida del Estado, la forma política común menos imperfecta ideada hasta ahora- de tal suerte que la acción estatal en todas sus manifestaciones quede sujeta a una regla acordada legítimamente y preestablecida que se denota bajo la “legalidad”.

---

*Doctora en Derecho. Investigadora del Instituto de Ciencias Penales. Dirige el Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Central de Venezuela y la plataforma de investigación Sistemas Penales.

Sin embargo, la manifestación de la fuerza monopolizada por el Estado más generalizada y riesgosa para los derechos humanos es la que se administra mediante el "poder de policía", el cual en Occidente en vez de contar con una legalidad estricta, tan estricta como la de los delitos y de las penas, no sólo por su ingerencia directa en funciones vinculadas a la prevención del delito y contribución en su investigación y establecimiento de responsabilidades, sino sobre todo, por su íntima imbricación y presencia en la vida social, es usualmente dejado de lado, abandonado en un lado opaco de la legalidad que alcanza el desdén que los estudios de Derecho le propinan, en desmedro de la indispensable racionalización, interpretación y corrección que éste hace de la regla jurídica.

Brevemente expresado, es por eso que ha sido tan importante que Venezuela se planteara avanzar hacia una legalidad policial y lo importante que ha sido hacerlo dentro de un proceso mucho más complejo dado por el desarrollo de un nuevo modelo policial.

El antecedente más inmediato fue la experiencia parlamentaria de 2001 a 2005 que supuso destinar esfuerzos por parte de la Comisión Permanente de Política Interior, Derechos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional para intentar llevar adelante una legislación que no sólo normara la futura creación de un cuerpo de policía nacional sino que intentará darle legalidad al históricamente desregulado aparato policial venezolano. Superar la confusión que se encerraba en la idea de sólo dictar una ley para regular un nuevo cuerpo de policía nacional fue en sí mismo un proceso de aprendizaje. Paralelamente en 2001 se colocaron algunas piezas para el ensamblaje legal, mediante una Ley que habilitó al Poder Ejecutivo para dictar un amplío conjunto de cincuenta normas y desarrollar aspectos importantes de la reciente CONSTITUCIÓN (1999), tres de las cuales formarían parte de las bases relacionadas con algunos componentes del aparato policial, pero más ampliamente se adelantó el tratamiento de algunas aristas de la también desregulada seguridad ciudadana, al menos en lo concerniente a algunos de sus órganos, esto es a los de protección civil y de bomberos, así como en cuanto a un problema central de la trama de la seguridad ciudadana que ha sido la coordinación, para lo cual se dictó el Decreto-Ley de coordinación de los órganos de seguridad ciudadana, así como una importante ley sobre la policía de investigación, órgano que demandaba mayor acoplamiento al sistema procesal que se estaba implantando tras la puesta en vigor del Código Orgánico Procesal Penal en 1999, de modo que se dictó una nueva ley para la policía de investigaciones (Decreto ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas).

Todo ese caudal de pequeños ensayos y acumulación de experiencia sirvió para madurar, junto al complejo contexto evolutivo del país, la necesidad de organizar una política pública participativa que diera lugar a la formación de una comisión plural y de alto nivel que pudiere en un plazo perentorio presentar al país la propuesta tejida desde la convocatoria y consulta para presentar un modelo policial que, basado en el diagnóstico del aparato existente, respondiera razonablemente a la demanda ciudadana dentro del marco constitucional.

Así en 2006, la experiencia Conarepol organizó la presentación de los lineamientos de un nuevo modelo policial posible para Venezuela que obligara al desarrollo constitucional de la legalidad policial, que se plasmó dos años más tarde en una ley contentiva de los lineamientos fundamentales, tanto en lo orgánico como funcional para regular por primera vez en la historia republicana todo el aparato policial, lo cual ha sido complementado por el Estatuto de la Función Policial y en general por un nuevo sistema normativo que deberá irla desarrollando, ya no intuitivamente o conforme a las creencias coyunturales del legislador de turno, sino conforme a un sistema organizado de conocimiento y acción en el que está basado el modelo policial.

El resultado en esta primera ley que legaliza el modelo y lo somete a la prueba de su adaptación progresiva, se irá apreciando en la medida que día a día se concreta el proceso de su implantación iniciado a mediados de 2009, con la ventaja de que contiene una legitimidad de origen fundada en que su horizonte de proyección fue dibujado por la mano colectiva y que contó con rigurosas metodologías que sirven como ejercicio y aprendizaje de la política pública posible.

Este estudio, por demás superficial y de primera aproximación, intenta ayudar a mantener el tema en el debate, ofrecer una perspectiva interpretativa indispensable para avanzar hacia la instauración del modelo policial mediante la comprensión de la normativa sobre policía, pero sobre todo, de la comprensión jurídica y constitucional de la policía deseable para Venezuela.

ANTECEDENTES

En "Orígenes y desarrollo del aparato policial venezolano" G. Nuñez ofrece una síntesis de lo que históricamente en Venezuela fue la instauración de un "modelo" basado en la seguridad nacional, la desprofesionalización, la militarización y la arbitrariedad.

En el estudio "Inventario normativo de la policía" dirigido por Carmelo Borrego y que desde Conarepol formó parte fundamental del diagnóstico del aparato policial venezolano, se observa cómo en la CONSTITUCIÓN democrática de 1961 sólo se propone la creación de una policía nacional, mientras que reproduce las competencias que constitucional e históricamente venían teniendo los estados y municipios para crear y organizar servicios policiales[1].

Cuando se dictó la CONSTITUCIÓN de 1961 no se había avanzado en la región, ni en el Occidente más influyente para el país, en la cuestión de la seguridad ciudadana, de modo que el concepto ancestral que le precedió fue el de *orden público* que en Derecho tiene varias definiciones y cumple variadas funciones, unas constitucionales y otras francamente autoritarias.

La seguridad ciudadana se impone en la Europa franco continental en la década de los ochenta y en la región se expande durante los noventa, entremezclándose con los modelos de seguridad nacional y transfiriendo una reedición del orden público a las transformaciones de la policía de las últimas décadas. En unos casos, la seguridad ciudadana que aún hoy no se ha desprendido del teñido policial, es usada como renovación de las doctrinas de orden público, de modo que fundamenta un nuevo peligrosismo; en otros, abre dimensiones pragmáticas que han ayudado a transitar el camino de la despenalización de la seguridad ciudadana, dándole una cobertura pluridimensional que convoca a abordajes desde variados ámbitos de la vida social.

Sin embargo, en Venezuela, la cuestión de la seguridad ciudadana estuvo ausente del ámbito constitucional hasta entrada la década de los noventa cuando afloraron los estudios preparatorios para una nueva CONSTITUCIÓN que se venía planteando desde la conformación de la Comisión para la Reforma del Estado, de finales de los ochenta (Copre), de tal modo que comienza a proponerse abordar legislativamente a la seguridad ciudadana y quitarse de encima el lastre de la aplicación intensiva que había tenido hasta la década de los ochenta, la legislación contra vagos y maleantes declarada inconstitucional en 1997 y que había sobrevivido desde los años treinta como reminiscencia de una de las más groseras versiones del peligrosismo.

Durante los noventa, aparejado con proyectos y anteproyectos de leyes policiales generales para todo el país y sus tres ámbitos político territoriales, durante los noventa se intentó sustituir desde el Congreso de la República, la LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES por leyes sobre seguridad ciudadana, reeditando el peligrosismo en versión "light", tal y como sucedió en otros lugares como España o, peor aún, en Colombia con sus leyes sobre seguridad ciudadana. Una manera de "legalizar" el poder policial directo sobre los derechos ciudadanos fuera del espacio de la legalidad penal que, en definitiva, es la única que sometida a estrictas cortapisas, pudiere desde la lógica del Estado de Derecho contemporáneo, limitar los derechos estableciendo prohibiciones legítima y legalmente autorizadas.

---

[1] El artículo 17.5 de la Constitución de 1961 señalaba como competencia de cada Estado: La organización de la policía urbana y rural, así como la determinación de las ramas de este servicio que se atribuyeran a la competencia municipal. El artículo 30 de esa Constitución puntualizaba: Es de competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tengan relación con sus bienes o ingresos y las materias propias de la vida local, tales como: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

En Venezuela, la reedición del poder policial en leyes sobre seguridad ciudadana no se alcanzó en leyes nacionales. Cuando en 1997 se dictó la inconstitucionalidad de la ley sobre vagos y maleantes, ya casi no se le aplicaba y en cambio venía avanzando el proceso de sustitución del modelo de proceso penal inquisitivo por uno acusatorio que llegó a ley en 1999 con el Código Orgánico Procesal Penal, lo cual, sin duda tuvo impacto en aspectos importantes de la regulación del comportamiento del aparato policial ya desbordado para esos años, como sucedió con lo concerniente al poder policial para privar de la libertad que pasó de la holgura de 8 días, a sólo 24 horas para notificar al Fiscal y cederle la responsabilidad sobre la eventual validación de la detención que, a la vez, debía ser controlada judicialmente en menos de 48 horas por un juez de garantías[2].

Desde ese entonces no se dictó ya más legislación alguna sobre seguridad ciudadana que sirviera para darle potestades punitivas a la policía, tal y como sucedía con las normas sobre "seguridad ciudadana", aún cuando ello no obstó para que en la capital de la República, Caracas (CONSTITUCIÓN, artículo 18), la Alcaldía Metropolitana que ejercía su competencia municipal sobre una mancomunidad conformada por los cinco municipios más importante que ocupa el Distrito Capital y los otros municipios de Baruta, Sucre y El Hatillo del Estado Miranda, dictara una ordenanza sobre seguridad ciudadana que ampliaba esta fórmula del poder policial. Además de esto, hubo un mar de ordenanzas, normas estadales y otros dispositivos dictados por los ejecutivos municipales, regionales o nacional, no cubiertos por la reserva legal al Poder Legislativo Nacional de esta competencia, más aún de la que toque el ámbito del control penal que sin duda constituyen un punto de contacto entre el poder de policía y el poder penal.

El único ámbito de regulación policial que obtuvo cobertura durante los dos siglos que hasta hoy ha andado la era republicana, ha sido el que conectaba la función policial con el poder penal, esto es con la regulación de la potestad punitiva del Estado, en los términos que la legalidad estricta impone a esas regulaciones en los códigos penales, procesales penales e incluso, penitenciarios. Cuestión que se expresaba en la legislación que por ejemplo, regulaba la actuación de la policía llamada judicial en el modelo procesal penal anterior, esto es la llamada "PTJ" o Policía Técnica Judicial, como policía principal en materia de investigación criminal, o la actuación del resto de los cuerpos policiales como auxiliares de justicia; pero sólo en lo atinente a esta función especial.

De tal suerte que entre las funciones policiales diversas, unas denominadas *administrativas* para connotar la función policial preventiva, y otras llamadas anteriormente *judiciales* para referir el apoyo a la investigación criminal y actuación judicial, o incluso denominadas *represivas* para aludir a la intervención policial postdelito, había una tremenda distancia en su legalidad.

Mientras el ámbito referido a la potestad punitiva abierta y declarada del Estado ante la comisión de delitos obviamente se somete a la legalidad estricta y por tanto cuenta con leyes que lo delimitan, las funciones policiales "administrativas" que serían las denominada preventivas pues suponen garantizar el resguardo del ejercicio de los derechos evitando su perturbación y la eventualidad de delitos, quedaba en la zona administrativa de desregulación. Aún cuando ambas funciones las cumplen los mismos órganos que a la vez expresan tales funciones con una intensa capilaridad en la vida cotidiana y concentran el uso de la fuerza. Resultado: la ambigüedad y posible confusión de funciones policiales conduce al riesgo de derechos y garantías en similares términos a cómo sucede en el ejercicio de la potestad punitiva, mas sin embargo, sólo se le regula estrictamente cuando hace parte de la potestad punitiva (investigación de delitos) pero no cuando debe evitar que suceden (prevención de delitos), dejando a la arbitrariedad de turno un ámbito clave de la protección de los derechos ciudadanos ante el riesgo consustancial de abuso por parte del poder.

Al mismo tiempo, la conformación imperfecto Estado federal que ha tenido Venezuela, suponía que cada estado (nivel intermedio como sucede con las provincias) tuviera su propia policía, cuestión que venía históricamente, pero a la vez, con el proceso de municipalización más acentuado desde los ochenta e incentivado con la progresiva descentralización que se ensayaba desde esos años, las demandas sociales por protección policial y la incapacidad o inexistencia de las policías de entes político territoriales más lejanos (estado y nacional) impuso la proliferación durante los ochenta de cuerpos policiales en los ámbitos municipales, muchas de los cuales prometían logros. No obstante, todo el aparato policial venezolano heredó una profunda desregulación que en ese terreno fácilmente deviene en arbitrariedad e ineficiencia. Cuestión que comprobó el estudio diagnóstico de Conarepol que caracterizó la policía venezolana al evaluar alrededor de 130 cuerpos policiales existentes en el país (Antillano-Centro para la Paz UCV, 2007), donde se evidenció que no se sabía a ciencia cierta o al menos, con una información sistematizada, cuántas policías se habían creado, se desconocía su estructura, así como poco o nada estaba organizada la información sobre los contenidos de las reglas reguladoras de estos cuerpos policiales. Mucho menos se podía contar con análisis.

El abandono de la legalidad policial, unido a la persistencia de formas autoritarias, aumentaba la confusión en la

---

[2] Sobre el régimen constitucional de 1961 para la privación de libertad y su desarrollo en el Código de enjuiciamiento criminal, puede verse: Rosales et al. 1996 Constitución, Principios y garantías (UCV) y sobre el repliegue policial detectado tras la puesta en vigor del COPP se sugiere de la autora "Sistema penal y relegitimación procesal" (FLACSO Eudeba 2001).

definición de funciones como sucedía entre *policía administrativa* y *policía general* o *policía de orden público*, donde tal planteamiento *metajurídico,* terminaba afectando derechos de los ciudadanos y desviando el auténtico cometido policial (Peña Solís: 2003).

De modo que paradójicamente, a pesar que la literatura especializada estima que el mejor campo de actuación de la policía es el espacio local, pues su óptimo desempeño es el más próximo al ciudadano, el defecto del aparato policial venezolano no se produjo por la proliferación de cuerpos municipales, ni menos por el proceso de descentralización, sino por su desregulación, al extremo que hasta que se realizó el estudio de Conarepol en 2006, no se sabía a ciencia cierta cuántos órganos había, con cuál pie de fuerza y con cuáles características, cuál era su organización, estructura y definición de funciones, salvo por aproximaciones a su actuación fragmentaria y disímil fuera de todo estándar.

Cierto es que lo deseable en términos de democracia -esto es, del reparto del poder político en manos ciudadanas- es el fortalecimiento de la gestión pública participativa en el espacio local que pasa por la configuración de sus policías, que en sentido constitucional, serían las municipales, pero aún hoy, en términos reales, esto funcionaría si se lograra avanzar en la verdadera municipalización o división político territorial en unidades tan pequeñas que permitieran su manejo adecuado. Sólo para citar un modelo originario, en Francia, un país con algo más de la mitad del territorio venezolano y una población de 55 millones de habitantes, hay más de 36.785 municipios. Muy lejano del modelo "federal" venezolano donde sólo el Municipio Libertador (del Distrito Metropolitano) agrupa aproximadamente dos millones de habitantes, inmanejable en términos de gobernanza (comunidad-Estado). Por tanto, el problema constitucional de la organización político territorial en pequeños espacios, no es entonces si se le llama o no municipio, sino si realmente es una unidad político democrática de decisión y gestión participativa para los ciudadanos de dimensiones manejables, lo cual tiene un gran impacto cuando de gestión policial se trata. De ahí que la CONSTITUCIÓN de 1999 replantee la organización político territorial de la República, pero insista en que "el territorio" se organiza en municipios, todo lo cual está informado por el principio de descentralización que aparece en este nuevo orden constitucional tanto en la definición del modelo de Estado (CONSTITUCIÓN, artículo 4 "La República...es un Estado federal descentralizado") como en el sistema de gobierno (artículo 69) y a todo lo largo del desarrollo constitucional, que incluye la posibilidad de transferencia de competencias exclusivas del poder nacional a los poderes estadales y municipales según preceptúa el artículo 157 constitucional; así como en la definición de la función del Consejo Federal de Gobierno encargado de desarrollar el proceso de descentralización según el artículo 185 *ejusdem* y cuya ley se promulgó en 2010).

Siendo así, cada pequeño municipio debería contar con su policía pública y en Venezuela apenas hay un centenar de policías municipales distribuidas en poco más de 330 municipios. Ergo, el problema no es el número de cuerpos policiales, sino su arbitrario comportamiento fuera de los estándares y del bien común. De ahí que en la primera década del nuevo milenio sea un logro que exista una agenda que transita hacia un nuevo modelo policial. Entre otras razones porque la desregulación llevó por ejemplo a la existencia de cuerpos policiales dependientes del capricho personal o del sectarismo de gobernantes municipales, estadales o nacionales de turno o de sus elites, donde la institucionalidad se ha visto subrogada por intereses particulares o de grupos: dejando de ser una fuerza pública para privatizarse, lo cual permite inferir la tremenda importancia que tiene la legalidad de la policía y su adscripción al ámbito constitucional que postula el programa político y jurídico del país y su sentido en la garantía de los derechos humanos, hasta tamizarse en la regulación policial precisa de su estructura y función que establece sus fines, principios rectores, competencias, que definan legalmente su desempeño, límites, cultura, formación, controles y mecanismos de participación y rendición de cuentas.

Cierto es que a pesar de las peculiaridades de la policía venezolana, no deja de contextualizarse en un desarrollo político y constitucional que ofreció dificultades desde la propia configuración del Estado de Derecho en esta última fase de la modernidad coincidente con la implantación del modelo de Estado de Derecho, primero esencialmente liberal, luego social, y contextualizado como expone Zaffaroni (2006), en la transición del capitalismo por momentos industriales y posindustriales, ya tecnológicos, ya en la era de la información, luego del conocimiento, hoy ambientado en la globalización y que fundamenta la hipótesis del rezago de la función policial de la legalidad, a pesar de la importancia filosófico-política que ha jugado en la configuración de la sociedad contemporánea, tal y como dan cuenta obras fundamentales como las de Foucault o Agamben.

Concretamente, esta tesis propone que la evolución occidental del constitucionalismo en estos dos siglos se caracterizó por la "legalización" del poder y por tal, de la función pública. Lo cual explica que hoy, dado el déficit en la garantía de los derechos que deja la legalidad, se propone teóricamente avanzar hacia la constitucionalización de esa legalidad y por tanto, de todos los ámbitos de regulación mediante el acoplamiento material de todo el orden jurídico hacia la garantía real de los derechos humanos. Esto es el salto de la legalidad formal a la material. Sin embargo, en el caso de la policía

ni siquiera se alcanzó la legalidad formal que, al menos tiñe teóricamente el ejercicio del poder público en los dos siglos de evolución de este Estado de Derecho.

Esta característica de opacidad y desregulación de algunos aparatos policiales como el venezolano, y de mucho otros en la región y en occidente, choca abiertamente con el sentido de sujeción a la legalidad del poder, intrínseco al modelo de Estado de Derecho, pero además lo hace de un modo aún más perturbador cuando se plantea desde la perspectiva del monopolio del uso de la fuerza que se transfiere al Estado (Weber) y que en el caso de la policía supone la manifestación sensible en la vida social de esta subrogación de fuerza introducida en la vida cotidiana que arriesga derechos, por lo que el déficit de legalidad en esta área de la función pública toca significativamente los derechos humanos y la legitimidad del Estado.

Abordar este contexto es indispensable para acercarse a la comprensión jurídica de la policía y poder establecer *conexiones de legalidad* entre la *cuestión constitucional* (garantía de los derechos, desplazamiento y concentración pública del uso de la fuerza y legalidad policial) y el *desempeño policial* legalmente previsible que satisfaga la demanda social para la satisfacción de la fracción de la seguridad ciudadana que le compete a la policía.

"Fracción de la seguridad ciudadana" porque para este estudio a la policía le compete una fracción de la trama de la pluridimensional *seguridad ciudadana*, espacio policial que se concreta en la *función de garante de los derechos expuestos ante acciones de relevancia penal (delitos) o ilicitudes administrativas o civiles (incivilidades[3]) que perturban la vida privada o colectiva, así como a la cooperación tanto en el resguardo de derechos expuestos ante desastres y otros eventos catastróficos, como para la administración de justicia*.

DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLICÍA:
EL USO DE LA FUERZA

Como reflejo de los cambios políticos del mundo occidental al cierre del siglo XVIII e inicios del XIX, los estados occidentales pasaron del *ancien régime* a la era de los Estados de Derecho, lo que significó su secularización y dejar atrás -al menos en la concepción del modelo político constitucional- el arbitrio del poder en manos de quien lo ostentara sin límites, sin controles basados en la *legalidad,* en la sujeción del poder político a la ley.

En ese contexto, el presunto desapoderamiento del uso de la fuerza de manos particulares o dependiente de intereses privados, pero muy particularmente el desmontaje político del Estado Absoluto al transitar hacia un nuevo modelo, donde no sería aceptable en el plano conceptual que el soberano y monarca se fusionan con poderes absolutos, no revisables por la legalidad, pues ellos en sí mismos la ostentaban figurando el Estado Policial, supuso una redefinición del Estado como forma pública y común menos imperfecta que hasta el momento había alcanzado la humanidad con los Estados con base en la sujeción del poder a la ley. Concebido bajo la impronta del Estado de Derecho, en términos de exclusividad sólo bajo el mandato y delimitación impuestos por la *legalidad,* esto es disponiendo mecanismos jurídicos preestablecidos para acceder y ejercer el poder público, para fijar sus competencias y atribuciones, y lo que es más trascendente en términos instrumentales: para equilibrarlo y controlarlo, dada la tendencia expansiva y abusiva que le es consustancial; de ahí el desarrollo del *checks and balances* como mecanismo propio del imperio de la Rule of Law en el sistema anglosajón traído a los sistemas constitucionales franco-continentales, como parte del modelado del Estado de derecho en cuanto a equilibrio y división de los poderes públicos.

Este paradigma político constitucional previo le da cabida a la concentración y monopolio estatal del *"uso legítimo* de la fuerza" en los términos expresados en el siglo XX por Max Weber.

El espacio estatal donde el desplazamiento del uso de la fuerza al espacio público del Estado es expresada de un modo particularmente sensible para los derechos, debido a su concentración y la exclusividad estatal, es el sistema penal, esto es en la función policial, en la justicia penal y en el espacio carcelario, como medios formales del control penal, lo cual aumenta la exigencia dentro del bagaje ideológico de los Estados de Derecho por la estricta sujeción a la legalidad, por mayor regulación, por límites y controles.

---

[3] Relativo al "desorden" tal y como introdujo Hunter en 1978 con el estudio "Symbols of incivility: social disorder and fear of crime in urban neighborhoods" y fue posteriormente retomado por Kelling y Wilson (1982) en su conocido artículo sobre la tesis de "Broken Windows" que le dio sentido a la "tolerancia cero".

Uso de la fuerza y Estado

Esfera privada particular: Fuerza librada al arbitrio de quien la detente.

Esfera pública: Fuerza sometida al Derecho.

El Estado de Derecho:
La forma política común sometida a la ley

La policía, más que otra actividad administrativa estatal, no trata sólo de la prestación de un servicio público "de seguridad" para la gente, quizás de ahí venga buena parte de la confusión en su función. De hecho esa concepción (como servicio público) no se corresponde tan siquiera con las teorías del Derecho Administrativo que han desarrollado la temática, como una de las expresiones de la función pública, que se divide según los clásicos en una actividad de policía, y otra actividad de servicio público; y cuya concepción actual le suma una tercera actividad de fomento (Peña Solis, 2003:107). La policía refiere el *ejercicio de la autoridad mediante la administración del uso de la fuerza encomendada al Estado para lograr la garantía de los derechos ligados más íntimamente con la convivencia, que puedan ser vulnerados por acciones delictivas o por la obstaculización en su ejercicio cotidiano*.

Esta condición especialísima de la policía la coloca en una zona tenue, opaca a la legalidad que se desempeña entre la cotidianidad de la administración estatal, la prestación de servicios y el ejercicio de los gobiernos y, a la vez, es el brazo ejecutor del control social formal para la evitación o represión de delitos y otras ilicitudes.

A diferencia de la *ley penal,* que en el Estado de Derecho debió regular la intervención estatal ante los conflictos sociales más graves, que son los conflictos penales, para establecer cuáles son los delitos y cuáles las penas (códigos y leyes penales), cómo juzgarlos (códigos procesales penales), y cómo cumplir la responsabilidad criminal (códigos y leyes penitenciarias), la policía quedó al margen de la legalidad aún cuando está imbricada en la vida social, presente en la calle, mostrando con mayor o menor ostentación que representa la "autoridad", que es una extensión presencial y física del Estado y en vez de preservar el orden público y mantener un deber general de sujeción al Estado, debería más bien concentrarse en garantizar los derechos de todos (universalidad) evitando los delitos y reprimiéndolos en caso extremo, así como evitando otras ilicitudes que perturben la vida social y cooperando cuando sea preciso con la justicia y en caso de desastres o catástrofes.

DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA POLICÍA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Definir el marco jurídico de la policía pasa por comprender su sentido, rol y funciones dentro de un estadio político y jurídico, por ende constitucional, que en definitiva, es social y humano. Para ello, esta aproximación toma en cuenta el contexto jurídico constitucional en el que se ha movido el espacio policial contemporáneo para luego centrarlo en la legislación venezolana, ante una realidad que refiere el desbordamiento del aparato policial, el extravío de sus fines e incluso, su implicación en la exacerbación de la violencia delictiva.

Para este estudio, se trata de una realidad estructural e histórica que se remonta a momentos previos a la instauración de la República y en términos occidentales, al tránsito del Antiguo Régimen al Estado de Derecho, con la circunstancia de que a pesar de los dos siglos de evolución de constitucionalismo contemporáneo, la cuestión policial no avanzó plenamente conforme a las premisas del Estado de Derecho, en el entendido de la sujeción del poder a la legalidad;

sino que quedó rezagada en el Estado Absoluto y se ha desenvuelto como el lado opaco entre el poder punitivo y la función administrativa abandonada por la legalidad, lo cual cobra un significado preocupante en cuanto a la garantía de los derechos dado que delimitar el poder según la legalidad constituyó el gran paso hacia la garantía de los derechos que persigue la evolución constitucional contemporánea.

Si a ese fenómeno de rezago constitucional y jurídico se le une que ha ido aparejado a otra crisis mundial acentuada en el último siglo y caracterizada por el aumento de la violencia tanto delictiva como institucional (Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano, 2006) que marca un aumento progresivo de la tasa de muertes violentas desde el siglo XVI hasta el siglo XX de 0,32 a 4,35 hpcmh), aumenta el riesgo para los derechos humanos ante la acción policial. Hecho constatado en la literatura que ha documentado las magnitudes de las violaciones a derechos como la vida[4], integridad y libertades, así como las desviaciones policiales ocurridas durante los siglos XIX, XX y lo que va del XXI, primordialmente en aquellos países donde los estados de Derecho están menos consolidados, a pesar de las proclamas constitucionales. Tal cruce entre la violencia delictiva y la derivada del control, que presenta una de sus expresiones más duras en la relación sociedad-policía, queda también demostrada por el Informe del Fiscal General de la República en 2006, cuando denunció 6377 muertes con funcionarios policiales implicados.

Como además la relación delincuencia-control en medio de la expansión de la violencia en la sociedad contemporánea, se mueve de modo que la política penal pública acude al aumento de la represión, el resultado es un aumento de la violencia general, en cuyo punto de inflexión se encuentra la policía, descargando sobre su actuación la tensión de la violencia, las demandas ciudadanas por atención y las intervenciones descontroladas. Esta situación se observa por ejemplo en la violencia institucionalizada procurada por agentes policiales, sin una legalidad estricta que circunscriba su actuación y contenga su desbordamiento.

Por ventura, en Venezuela en la presente década ante el contexto de violencia delictiva e inseguridad, se ha estimulado un hecho político inédito; la conformación de una política pública desarrollada desde la participación para adelantar un nuevo modelo policial. Lo cual se inició con la colocación de la reforma policial como un tema prioritario de la agenda social debido al padecimiento por la inseguridad; que ciertamente no se resolverá con la reforma policial, pero que es un aspecto indispensable para la política de seguridad aún en cierne, en el entendido de que la legitimidad de reforma policial reposa en el compromiso del Estado indelegable en atender y cumplir democráticamente sus deberes de resguardo de los derechos, más de los expuestos ante la violencia delictiva o peor aún de la violencia institucionalizada por abuso de poder policial, por lo que ir acoplando la policía a la legalidad cobra mayor sentido.

Las dificultades observadas en el desempeño policial sugieren que se mueve en un lado muy difícil del ya atormentado sistema penal, colocándose en el punto de encuentro de la vida social donde se manifiesta la represión punitiva y la prevención de delitos. Ahí, la ausencia de legalidad contribuyó a que la policía se acostumbrara a un modo arbitrario, cuando no autoritario, de cumplimiento de variadas tareas en muchas direcciones que la colocaron al margen del orden constitucional, del sentido de protección de los derechos individuales y colectivos vulnerables ante acciones abusivas o delictivas, que sería su auténtica finalidad en un Estado de Derecho democrático.

---

[4] En Venezuela, Antillano, 2009. “Abriendo la caja negra”. Capítulo Criminológico. Universidad del Zulia. Maracaibo. Nuñez, 2008 “Aproximación al estudio del acceso a la justicia en los casos de violación al derecho a la vida” en: Sistema penal y Acceso a la justicia. Rosales, Borrego y Nuñez. CDCH, UCV, Caracas.

JURÍDICAMENTE

¿QUÉ ES LA POLICÍA?

En Venezuela, Peña Solis (2003) con un sentido jurídico que coincide con la filosofía política y constitucional expresada en occidente por las plumas de Bobbio, Ferrajoli y mucho antes por Benjamín, explica cómo de un modo paradójico en la transición del Estado Absoluto al Estado de Derecho, la policía quedó desatada de la legalidad, se diría que quizás por su funcionalidad coyuntural como brazo ejecutor en el espacio civil del uso de la fuerza para ese entonces (fines s.XVIII) en el emergente Estado Liberal burgués.

Según su explicación, el Estado Absoluto (s.XV a XVIII) al evolucionar hacia el Estado Liberal Burgués, supone la transición hacia el reconocimiento estatal de los derechos subjetivos universales, derechos basados en un primer momento en la libertad como eje de derechos del individuo ante el Estado[5], que luego evolucionaría dentro del desarrollo de los derechos humanos para alcanzar en un segundo momento con el advenimiento, ya entrado el siglo XX, del Estado Social de Derecho a los derechos económicos y sociales y en un tercer momento contemporáneo, hacia los derechos humanos progresivos y ampliados en medio del debate teórico y su reconocimiento y positivación en las diversas modalidades expresadas por las diversas generaciones, primera (libertad, y de ahí los derechos individuales), segunda (derechos sociales y políticos), tercera (de los pueblos), cuarta (desarrollo, medio, acceso a las tecnologías), quinta, en que se han sobredimensionado en la actualidad.

Desde el punto de vista constitucional y su proyección específica en el Derecho Administrativo, la teórica superación del Estado Policial, medida por la transición del Estado Absoluto al Estado de Derecho, al suponer el *reconocimiento jurídico de derechos subjetivos*, implicaría que actividades de interés general realizables por el Estado tales como la salud, educación, comunicaciones, entre otras, pasarían a realizarlas los particulares como parte del ejercicio de sus derechos, lo que impuso que el Estado las ordenaría y limitaría, esta vez mediante la legalidad previa, de donde surge la doctrina clásica de la *policía administrativa*, lo que en el origen remoto del concepto de policía, según lo cual toda actividad estatal era de policía (Politeia[6]), que en Roma era el título de toda la actividad pública y durante la edad media deja en manos del príncipe un poder ilimitado que supervive el Estado Absoluto, como un poder de policía del monarca sin límites, pues la ley a él no le obligaba, que estaba dirigido a "preservar el orden público y el bienestar común", pero que en la medida que evoluciona la actividad administrativa del Estado va decantándose al punto que de constituir "todas" las actividades del Estado va excluyendo la justicia, lo militar y lo financiero para dejar como actividad de "policía" todo lo demás y que para finales del Estado Absoluto da un salto cualitativo al excluir "el procurar bienestar común" para girar radicalmente hacia su reducción destinada a la "limitación de perjuicios" (Peña Solis, 2003: 108-140).

Lo cual sin duda guardará relación con la filosofía política que le da cabida al Estado liberal burgués sobre el principio abstencionista, vinculado a la idea constitucional de cuño liberal de la "libre determinación de la personalidad", cuyo sentido postula que para los particulares todo está permitido salvo lo que la legalidad prohíbe, y que se reproduce en las constituciones políticas de estos dos siglos, así como en la actual venezolana en su artículo 20, aunque con una cortapisa que supone no abandonar el uso del concepto maniqueo de "orden público" cuando apunta "sin más limitaciones que las derivadas del derecho de los demás y del *orden público y social".*

Desde el punto de vista de las teorías sobre la actividad del Estado, la primera tesis clásica ya superada, distinguía conforme a un criterio material en relaciones exteriores, justicia, guerra o finanzas, dejando a policía todo lo demás. En un primer momento, la actividad estatal se dividía sólo entre actividades de policía y actividades prestacionales (servicios públicos). Esto es:

1) Policía: Limitar la actuación de los particulares y;

2) Servicio público: Erogar una prestación vinculada al interés general.

Para posteriormente añadir (en década de los cuarenta) también a las actividades de fomento como toda actividad de promoción estatal. Lo que dejó definido los tres grandes ámbitos en que se desenvuelve la actividad administrativa: *Servicios públicos, fomento y policía*. Mientras con posterioridad adoptó la forma que le da la doctrina contemporánea entendiendo a los *servicios públicos como actividad prestacional y a la policía como actividad de ordenación*.

No obstante, y a pesar del paso cada vez más ceñido de la actividad pública general a la legalidad y de la reducción de la onmnipresencia de la actividad policial ilimitada que otrora se confundía con toda la actividad estatal, la policía durante el Estado de Derecho, según Peña Solis (2003:111), se desdobla con dos características. 1) Su fundamento: En la situación general de sujeción y 2) su finalidad: En mantener el orden público.

En este punto es donde se evidencia la tesis de la doctrina jurídica crítica, planteada por Bobbio y Ferrajoli y expresada magistralmente por Peña Solis, al asentar que tal poder de policía lo heredó el Estado de Derecho del Estado Absoluto con la insólita característica de que ese

---

5 Libertad conjugada a la igualdad y fraternidad, paradigma de la declaración universal de derechos ligada a la revolución francesa y al advenimiento del Estado de Derecho, pero de modo fundamental a la era jurídica de los derechos humanos.

6 Del latín politīa que viene del griego πολιτεία, de πολις, ciudad que se refiere al gobierno o administración del Estado (http://es.wikipedia.org/wiki/Policía).

“amplísimo título de intervención no estuviere previsto en el ordenamiento jurídico”. Situación que explica la desregulación de la policía y la ambigüedad de sus funciones, como explica Ferrajoli.

Bajo la tesis de la *relación de sujeción*, que hoy sirve por ejemplo en espacios controlados como el penitenciario en la versión de r*elación de sujeción especial*, pero que se torna completamente totalitaria cuando se traslada a la relación general ciudadano-Estado, el poder de policía queda como un deber ciudadano *erga omnes* de no perturbar el orden público. Se invierte la relación libertad.- prohibición, y se deja un amplia zona gris según la cual, el Estado a través de la policía no sólo intervendrá para evitar o resolver los delitos y otros ilícitos lesivos de la convivencia o de los derechos para ser más preciso, sino que podrá entrometerse en el desenvolvimiento ciudadano y social, como podría inferirse del Gran Hermano de Orwell. No tan lejos de la realidad actual, ya no en un totalitarismo puro sino en las modalidades sutiles de la sociedad del control (Garland).

Por supuesto que dejar abierto una zona –la policial- donde el Estado pueda ejercer una vigilancia que va más allá de la evitación o intervención resolutiva de las trasgresiones y permitirle restringir derechos mediante un esquema de actuación no positivizado que además le arroga la finalidad de “mantener el orden público”, conduce a la supervivencia del Estado Policial, en términos contra-democráticos que sirven para explicar el desorden de la función policial en Occidente y cómo se configuró y nació este instituto en este última fase de la modernidad.

Bajo este marco, la policía de estos dos últimos siglos de la modernidad ha servido para el *disciplinamiento social* que en términos de control acentúa o tiende a mantener las estructuras existentes. Visto así, la policía es un instituto de la *modernidad* que no abandonó las reglas del poder absoluto y se instauró en el republicano, se mueve en la frontera de ambos modelos de Estado.

¿ORDEN PÚBLICO?

Cuando se estudia la trascendencia del orden público en Derecho se observa que una cuestión es el orden público como la antinomia del interés privado que impone que el ordenamiento jurídico y sus instituciones y principios serán resguardados para la realización de los derechos en general, evitando que los intereses particulares soslayen los intereses colectivos, y otra cuestión es el título de intervención con el cual pueda ser empleado el orden público para restringir derechos. Así, las interpretaciones y funciones del concepto de orden público son diversas y puedan variar de rama a rama jurídica. Sin embargo, en su extremo, como sucede en el Derecho Penal, se autoriza el tutelaje de un tal bien jurídico denominado “orden público” para facilitar prohibiciones y sanciones de una serie de conductas desarticuladas que a veces son actos preparatorios de atentados contra el orden constitucional, otras formas genéricas de desacato o de rebelión social, y en otras ocasiones sirve como caja de Pandora para todo lo que la autoridad considera molesto.

El cariz autoritario del presunto bien jurídico orden público es lo que denominaba Cobo del Rosal “bienes jurídicos falsificados”, que no son tales por carecer del referente material, no refieren un derecho humano ni una condición para su protección, no parten de fuente constitucional, ni del Derecho de los derechos humanos. La preservación punitiva del “orden público” en términos punitivos se antepone, desde el punto de vista de la teoría del bien jurídico, a la preservación de los bienes jurídicos que son entes constitucionalizados que sirven para legitimar las intervenciones, incluso conforme al carácter fragmentario del Derecho Penal, para ofrecer tutela penal cuando éste se justifica conforme a la interacción de los principios de última ratio y subsidiariedad y no hay otra opción que la intervención punitiva. Siendo así, el orden público se interpone entre la auténtica tutela jurídico penal de bienes como la vida, la integridad, la libertad, el patrimonio, entre otros, y pasa a subrogarlos, ocultándolos y creando una situación jurídica insostenible al impedir la función legitimadora de los bienes jurídicos que exigen la comprobación material de la lesión para constatar su legitimidad. Un simple ejemplo podrá ilustrar la afirmación en el ejercicio del derecho a manifestar (CONSTITUCIÓN, artículos 68 concordado con 55), el deber policial de cuidado se dirige a todas las personas, manifestantes o no, y al entorno, para que armoniosamente y en equilibrio puedan manifestar sin lesionar derechos. Esto es que lo tutelado son la vida, integridades, libertades, patrimonios públicos y privados, libertad de tránsito, libre comercio, funciones públicas que preservan otros derechos; esos son los

bienes directamente tutelados, no el orden público, que se convierte en un objeto de tutelaje remoto, que oculta las verdaderas garantías, con lo cual paradójicamente puede llegar a sacrificarse un derecho o libertad por la presunta preservación de un "interés" remoto, como sería el orden público. Si la manifestación deviene violenta y se obstaculiza, por ejemplo, el tránsito, o se lesiona a personas, o se dañan los comercios, habrá lesiones directas de derechos y por tal, de bienes jurídicos tutelados como la vid, la libertad o el patrimonio, pero no será el "orden público" lo afectado.

De ese modo la capilaridad de una difusa y no legalizada *estricto sensu* función policial constituida para la proyección de la *sujeción al deber general de preservación del orden público* y ligada a la finalidad de tal preservación, conduce a que en las sociedades verticalizadas como las de la región, con situaciones estructurales de reparto desigual en el acceso y disfrute de los derechos, la policía cumpla una función preservadora de ese *status quo* que la convierte en custodia del orden establecido, que en la sociedad desigual sirve de contención coactiva e incluso violenta de la tensión producida por la desigualdad y de reducción de la disidencia, como disciplinamiento social que ejerce el control preferentemente sobre los más vulnerables y lejanos al disfrute de tales derechos. Si además es portadora de los antivalores de la dominación, será entonces custodia de la propiedad, de los bienes, de la sociedad burguesa mientras se le administra funcionalmente mediante el resguardo presunto del "orden público". Lo cual es contrario a cuidar a la gente, a las personas para que sean protegidas en sus derechos y puedan, a la vez, ejercerlos libremente.

LA CONFUSA **FUNCIÓN POLICIAL**

Durante poco más de dos siglos, la policía se fue configurando como la trama dúctil entre lo administrativo y el control penal. Un área de descontrol. La ambigüedad de su función, como instituto de la modernidad que quedó con resabios del poder absoluto, ha llevado a tal confusión que aún hoy muchos dispositivos policiales ignoran que la principal función policial es cuidar a la gente.

La coacción del Derecho se hace más acentuada cuando se trata de la administración que el poder de policía hace de la fuerza, que como explica Bobbio es muy comúnmente "fuerza física", pero que cuando no es directamente tal, igualmente forma parte de su progresión coercitiva (inminente, intimidante o advertiva) y por tal, con capacidad restrictiva e incluso, supresora de derechos y garantías, lo cual los somete a un riesgo constante y que cobra mayor importancia dado que los derechos expuestos son usualmente la integridad en todas sus expresiones, las libertades y hasta puede alcanzar la vida.

Paradójicamente, a pesar de tratarse del espacio estatal en el cual el poder punitivo, aún en su variante administrativa sancionadora, ejerce la forma más severa de coerción, el ámbito policial que se forjó con resabios del poder absoluto y trascendió en la Estado de Derecho, se dejó en una zona gris del Derecho, quizás como advierte Ferrajoli por el desprecio del derecho burgués para la delimitación jurídica y quizás también porque es funcional al poder. Esta circunstancia unida a su movediza ubicación entre lo administrativo y lo penal, ha devenido en una regulación sesgada, cuando no primitiva, débil o con grandes lagunas en ámbitos críticos como ha sucedido por muchas décadas con el abandono de regulaciones como la positivización de los parámetros del espectro del uso progresivo de la fuerza para un ejercicio de la función policial previsible y controlado.

Según Ferrajoli, resulta ser el sector más olvidado de los estudios jurídicos lo cual, debido a su funcionalidad hacia el control de los más vulnerables, hacia quienes debido a déficit de aplicación de los postulados del Estado de derecho, poco importa, menos la disminución de las garantías. Dice que la legislación policial es reminiscencia de las leyes del siglo XIX contra las "clases peligrosas". Hipótesis que comprueba las variopintas leyes y códigos de policía basados en la peligrosidad y el preventivismo.

Del pensamiento del autor del garantismo jurídico se infiere que la "promiscuidad" entre funciones de prevención y de represión que comparte la policía es otro de los aspectos que la coloca en un terreno movedizo que le sirve a Sozzo para pretender anclar una sociología de la policía "basada no sólo en los dispositivos ideológicos sino en su anclaje en la realidad" como "técnicas de intervención" en cada una de esas esferas preventivas y represivas (2008:192).

No obstante ese aporte, para este análisis es significativo que ese plano donde el Derecho dicta o no pautas bajo diversas ideologías y concepciones da lugar a un sistema policial vicario. De un lado, el Derecho aporta garantías básicas para las libertades y los derechos y con ello, al menos en el plano formal, cubre con la legalidad estricta todas las pautas de la imputación penal y la responsabilidad (tipificación legal, proceso y aplicación de sanciones que incluye la zona policial de cooperación con el sistema de justicia), pero el "Derecho de policía"

no es tal, se administra como una prestación sin ser conceptualmente servicio público como equivocadamente ha pretendido alguna doctrina contemporánea y algunas legislaciones actuales, más con la dificultad que éste gestiona poder punitivo, el más letal para los derechos humanos y sus garantías.

Un problema constitucional es que no es fácil olvidar que en la arquitectura del Estado de Derecho, donde la sujeción estricta del poder al mismo forma parte de su esencia libertaria o al menos, es el paradigma liberal como fórmula primigenia del Estado de Derecho y en el cual el ejercicio de potestades públicas está sometido a la legalidad, sin embargo, se pueda presentar un Estado con fachada de legalidad, de garantías definidas en la ley y proceso penal, pero que se desvanecen en uno de los espacios más visibles del control penal que ha operado desde la desregulación, la ambigüedad y la carencia de límites expresado en el ejercicio arbitrario de la fuerza donde la propia legislación celestinamente le da rienda suelta. Si a esto se le suma que la verdadera intervención del sistema penal es mínima y que su función simbólica es maniquea y no propiamente contendora del delito, el resultado es la supervivencia, en palabras de Lolita Aniyar de un "sistema subterráneo", el cual se subroga mayor presencia y difusión.

Sin embargo, tales orbitas no funcionan separadas, la cobertura de legalidad penal sí anima parte de la función policial de intervención coercitiva en la vida social, de modo que la *función policial* sí ha estado sometida al mandato de un presunto orden público expansivo observado en la gran variedad y cantidad de tipificaciones y normas a las cuales debe atender, lo que se puede ejemplificar para el caso venezolano del modo siguiente: la actividad de policía debe proveer a la investigación criminal y a la vez precaver la eventual comisión delictiva (prevención-represión). Sus amplias ingerencias en la vida social la "justifican" el abanico de prohibiciones y sanciones que aparecen en la legislación sustantiva formal que es amplísima debido a la hipertrofia de la legislación penal sucedida en Occidente en los últimos cincuenta años. En el país se conforma con el Código Penal más alrededor de mil tipos penales dispersos en alrededor de cien leyes: a este cúmulo normativo prohibicionista se unió -no sin varias declaratorias de inconstitucionalidad y una abrogatoria tácita derivada del nuevo sistema de legalidad policial- un difuso complejo normativo conformado, por ordenanzas y leyes estadales así como reglamentos policiales herederos del poder policial del antiguo régimen, que sancionan un sin de fin de ilicitudes de posibles conductas infractoras proclives a la represión policial, entre ellas, la mendicidad, la vagancia, o cualquier otra contraria a "la moral" "las buenas costumbres" "la paz pública" o al paradigmático "orden público" y además autorizaba prácticas policiales inconstitucionales como las detenciones. Una muestra occidental de cláusulas legales para la arbitrariedad policial que imperó a lo largo de casi todo el siglo XX, fue las legislaciones peligrosistas sobre vagos y maleantes que para Venezuela, supervivió hasta 1997 cuando fue declarada inconstitucional después de décadas de abusos y cuando ya tal declaratoria era más simbólica que real, pues ya desde los ochenta casi no se le aplicaba.

Ello supone una cobertura muy amplia de situaciones sobre las cuales el poder de policía podría ejercer restricciones, mientras que su regulación en cuanto a la definición de sus principios, función, estructura, dimensión orgánica, controles, procedimientos y rendición de cuentas quedó en el vacío legislativo a todo lo largo de la república hasta 2008 cuando se dictó la primera ley nacional.

El resultado ha sido un desempeño policial arbitrario, autoritario y lesivo de derechos durante estos dos siglos, donde la combinación jurídico-normativo de las dimensiones de represión y prevención se expresó en la *sobresaturación de órdenes que recibe la policía, conducentes a restringir derechos, y en la ausencia de legalidad de sus procedimientos e intervenciones, en el plano técnico de su desempeño*. De un lado, se le ordenaba reprimir incluso situaciones que supondría ingerencias indebidas en la vida privada o libertad de tránsito, mientras que el ejercicio de su delicada función quedaba al arbitrio. Sólo en la actividad policial de cooperación con la justicia penal en la investigación criminal se cuenta con procedimientos ceñidos a la legalidad procesal penal, por ser una competencia del poder punitivo y por tal de la reserva legal. No así con la función tradicional y residual de policía "administrativa" supuestamente preventiva.

Si a este panorama se le suma otras dimensiones políticas del control penal, como el hecho de que como sostiene Ferrajoli se trata de un "poder" que pueda actuar conforme a las demandas de doctrinas como la de defensa social y sin sujeción a las garantías, y que por tal presenta un desdoblamiento entre el poder penal de legalidad aparente y el poder policial sin contención garantista que se basa en la prevención de delitos, tal y como reproduce el sistema normativo de autor: *Tatertyp*, o Derecho Penal de Autor opuesto a la fórmula liberal del Derecho Penal de Acto. Es decir, el peligrosismo que capitalizó el determinismo positivista para pretender fundamentar la reducción de los nuevos "enemigos", sean éstos los proletarios, los desempleados, los disidentes, los diferentes; que alude al peligroso, sospechoso, reincidente o vagabundo y que en principio basa la acción

preventiva, eminentemente represiva, en la anticipación al delito que aún no ha sucedido ni que probablemente suceda porque los están previniendo, lo cual no es más que una ilegitima anticipación de la punición, y una expansión del concepto que ha llegado a pretender excusar acciones genocidas como los exterminios y otras formas de razzia o prácticas de ajusticiamientos, emblemáticas de la defensa social, peligrosismo hoy remozado bajo el modelo antidemocrático del llamado Derecho Penal del Enemigo, expuesto desde la doctrina penal alemana contemporánea por el jurista Gunther Jacobs.

AMBIGÜEDAD DE FUNCIONES

Dice Ferrajoli (1989) citando a Walter Benjamín (1948) que la policía es una "mezcolanza de dos especies de violencia la que pone y la que conserva el Derecho" y que al participar de los distintos poderes públicos tiene la particularidad de la ambigüedad de su función y la dificultad de su ubicación institucional. Según Benjamín "se sitúa en una zona fronteriza entre la legalidad y jurisdicción" gozando de la discrecionalidad de una y de la fuerza de la otra" pero desvinculándose de las fuentes de legitimidad de ambas, al resultar una institución moderna pero con residuos del *ancien regime*, que de paso contribuyen a su carácter militarizado.

Conforma a esta comprensión, la "promiscuidad" de las funciones de la policía, ya sea *subjetiva* (de aparatos) u *objetiva* (de funciones) no permitía caracterizar apropiadamente el aspecto organizativo, ni el funcional. Así por ejemplo en Venezuela la policía de investigaciones la dispusieron en los años ochenta en actividades de patrullaje y de policía general, pero su experticia es especial para la investigación criminal por lo que su actividad se circunscribe exclusivamente dentro del sistema de justicia. Recargarla con otras actividades ha conducido a des institucionalización y desviaciones.

UBICACIÓN INSTITUCIONAL

En la CONSTITUCIÓN venezolana de 1999, la competencia de seguridad ciudadana incluye la competencia policial general y especial, así como otras materias de seguridad ciudadana. Además como nota característica dentro de la actividad administrativa del Estado federal y el eje trasversal de la descentralización, es concurrente entre los tres entres político territoriales, así como componen el mapa orgánico de la seguridad ciudadana otros órganos referidos a ámbitos específicos (bomberos, desastres y emergencia).

De este modo, si la dependencia funcional y la adscripción institucional es cruzada, genera defectos derivados por el choque entre funciones y estructuras análogas, por lo que la función asignada debe ser la clave determinante, y por consiguiente debe generar una adscripción orgánica correspondiente. Visto con ejemplos: La policía de investigación que es una policía especial debe estar adscrita a los órganos que dirigen esa actividad, en Venezuela al Ministerio Público, que aunque forma parte de un poder público autónomo denominado Poder Ciudadano hace también parte del Sistema de Justicia, justo el aspecto que interesa desde la perspectiva de la investigación penal al que se dedica este cuerpo policial. Sin embargo, a pesar de que cuenta con una regulación exhaustiva para el ejercicio de su competencia, comparte, en una transición que deberá ser superada, la adscripción orgánica al poder ejecutivo y la adscripción funcional al Ministerio Público. En cambio la materia de la policía general, que es un sector de la seguridad ciudadana, es una competencia concurrente del ejecutivo de los tres entes políticos del Estado federal, por lo cual la adscripción de cada cuerpo será a su específico nivel, tal y como prevé la CONSTITUCIÓN y desarrolla la actual y novísima legislación policial de 2008.

Para desarrollar una ubicación institucional y reparto competencial correspondientes, la metodología aplicable para erigir el nuevo modelo policial sugería realizar un levantamiento de los dispositivos constitucionales referentes a la competencia policial, tanto los dirigidos al reparto competencial entre los tres entres políticos-territoriales como de los demás dispositivos que organizan a los órganos de seguridad ciudadana y cursan la regulación de algunos aspectos específicos, como sucede con el reconocimiento constitucional de la garantía de seguridad ciudadana (artículo 55) o de algunos principios o reglas que orientan algunas funciones policiales (artículo 55, único aparte y 68 CONSTITUCIÓN).

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA POLICÍA

Constitucionalmente es característico de la función policial que atraviese desde la forma del Estado, pase por el principio de legalidad, por la división de poderes, por la garantía de derechos, por la organización política, por la distribución de competencias, por la definición de principios e institutos y por la actividad administrativa.

Lo usual en la tradición de la positivación constitucional de la policía venezolana, ha sido su concentración en la definición de materias de la competencia de los ámbitos municipal, estadal y nacional y por supuesto, la reafirmación de garantías en el proceso penal que regulan la actividad policial de investigación penal, así como lo relativo a la administración de justicia.

Sin embargo, en la CONSTITUCIÓN del 99 se produce cambios importantes porque se introduce el concepto de seguridad ciudadana y se adscribe un capítulo dedicado a "los órganos de seguridad ciudadana" en el Título de la Seguridad de la Nación (Título VII, artículos 322 Y SS) que atiende aspectos funcionales y orgánicos del sistema de seguridad ciudadana venezolano.

Conforme a la CONSTITUCIÓN de 1961, que portaba un modelo de Estado Social de Derecho pero no tan avanzado como el de la CONSTITUCIÓN del 99, se contempla la competencia policial en los tres entes políticos territoriales, se ordena crear la policía nacional, contiene aspectos relacionados con la policía de investigaciones penales, para aquel entonces denominada "judicial" y se regula cuestiones de garantías procesales como parte del conjunto normativo del poder punitivo que involucra la actividad de investigación de las policías. No regula la seguridad ciudadana, y tampoco se desarrolla aspectos concernientes a la descentralización que afectan el aparato policial venezolano difundido mediante policías municipales en los años ochenta, bajo la impronta de la legislación especial sobre descentralización (LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO[7]) pero sin regulación policial que impidiera su proliferación desordenada.

En cambio, la CONSTITUCIÓN de 1999 incrementa la regulación de la policía y da pie para una interpretación constitucional más cercana a la garantía de los derechos ligados al desempeño policial pues evoluciona hacia la noción de Estado constitucional con una *constitución normativa* que impone la aplicación directa, la *supremacía constitucional*, la *constitución material y la garantía progresiva* dentro de un *sistema de derechos* más completo.

• Entre sus novedades, incorpora la garantía de seguridad ciudadana (Const. Art.55) que permite inferir la definición de la función policial conforme a las garantías, por ejemplo, incorpora la obligación de los órganos de seguridad ciudadana de respeto a la dignidad y derechos (*ejusdem* último aparte).

• Algunos principios (artículos 332, 55, 68).

• Control de manifestaciones y uso de la fuerza (artículo 68).

• Distribución de competencia con criterio material entre entes políticos territoriales (artículos 153, 23°, 164,6°; 178, 7°).

• Competencia concurrente de la materia general de "seguridad ciudadana" (artículo 332).

• Sistema de órganos de seguridad ciudadana (artículo 332).

• Definiciones sustantivas de la función policial: como es el carácter civil (artículos 55, 64, 332, sistema de derechos, artículo 19 y ss concordancia 43 y ss).

• Participación ciudadana (art. 55, primer aparte).

• Algunos principios para el uso de la fuerza (artículo 55, último aparte) en caso de armas: Necesidad, conveniencia, proporcionalidad, y oportunidad y prohibición expresa de uso de armas de fuego en el control de manifestaciones pacíficas.

• Mandato constitucional expreso: legislar para regular función en el control del orden público (artículo 68) y legislar ley de policía nacional (disposición transitoria cuarta).

Con base en una interpretación garantista de tal diseño constitucional (esto es del Estado entendido como Estado de Derecho para la garantía de los derechos) se postuló la formulación del modelo Conarepol (2006) que luego se ha vertido en la paradigmática LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICÍA Y DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL (2008-2009) y en todo el sistema normativo policial que se viene desarrollando (2009 en adelante).

Además, el desarrollo normativo del reciente modelo policial cuenta con una normativa previa que lo completa que forma parte de su regulación exhaustiva, conocimiento público y procesos de formación continua, para que progresivamente se ensamble con el ámbito administrativo históricamente abandonando y se conforme el plexo de legalidad policial indispensable para la comunidad y la garantía real de sus derechos (eficacia material de la ley), que es lo que realmente mueve a la doctrina garantista, en el sentido de la capacidad jurídica de administrar mecanismos que efectivamente hagan

[7] Gaceta Oficial n° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989

realidad la garantía efectiva de los derechos. En ese sentido, ya se contaba con el sistema jurídico dedicado a la regulación del poder punitivo, tal y como sucede por ejemplo con el proceso penal (CÓDIGO ORGÁNICO PROCESAL PENAL, 1998 y leyes colaterales), así como en la otra dimensión de la actividad pública de seguridad ciudadana en la cual se encuentra incluida la actividad policial, se contaba con otras normas administrativas directamente vinculadas, tal y como sucede con la de coordinación de seguridad ciudadana (DECRETO-LEY DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA 2001) o a las leyes dictadas para normar a la policía de investigación (DECRETO-LEY DEL CUERPO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS PENALES Y CRIMINALÍSTICAS con las dos dimensiones: aspectos penales y administrativos 2001) y las destinadas a normar otras instituciones de seguridad ciudadana (DECRETO-LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS Y BOMBERAS Y ADMINISTRACIÓN DE EMERGENCIAS DE CARÁCTER CIVIL o el DECRETO-LEY DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL. Ambas de 2001).

Los principios y reglas generales que gobiernan el nuevo modelo policial se infieren de la interpretación constitucional conforme al sistema constitucional de garantías que también bebe de otras fuentes que lo informan desde normas internacionales sobre derechos humanos, así como de disposiciones y recomendaciones internacionales que sirven para enriquecer la interpretación jurídica conforme al orden constitucional.

De ahí que son principios y reglas constitucionales de la policía venezolana:

• La función policial es una *función pública indelegable*; de otro modo se arriesgaría la gobernabilidad, que pasa por la propia gobernabilidad de la policía.

• *Civil,* porque atiende a la comunidad por lo que debe contar con una naturaleza correspondiente. Es lo pertinente, en la configuración del Estado de una sociedad democrática, donde el gobierno es civil y la expresión de la gobernanza estatal del uso de la fuerza, desagregado en la función policial, debe coherentemente ser también civil.

• *Institucionalizada*, porque erige dentro del Estado la forma común de administrarla, ajena a intereses particulares y bajo el paradigma constitucional de la sujeción del poder público a la legalidad, de modo que la administración de esta actividad pública está sujeta a la ley, que es en sí mismo un acto público sometido a controles, y debe estar organizada bajo el mandato de leyes.

• *Concurrente*, porque en el Estado Federal el reparto de determinadas competencias no es exclusiva, sino que obliga a la concurrencia de actividades públicas compartidas por los tres entes y amerita por tanto, la corresponsabilidad de los distintos poderes político territoriales, para hacerla posible y eficaz y conforme a los principios que ordenan la administración.

• Dimensión de *servicio público*, pero no sólo de servicio público. La actividad administrativa supone que la policía se le confiere la actividad de limitación que permite regularla en el ámbito administrativo para delimitar legalmente y limitar las restricciones que el Estado pueda imponer a los derechos bajo justificaciones democráticas que le aporten legitimidad. La dimensión de *servicio público* es valiosa para aplicarle las reglas de la actividad prestacional que supone que el Estado provee a la *satisfacción de una necesidad pública y que debe hacerlo con sujeción a los principios que informan toda la actividad administrativa*, según lo ordena el artículo 141 de la CONSTITUCIÓN cuando impone que la administración está al servicio ciudadano y se fundamenta en principios tales como la honestidad, participación, celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, entre otras que se traducen en la continuidad y no interrupción de la prestación.

• Portadora de los valores y principios constitucionales y por tanto apegados a la garantía de los derechos, en tanto que deba modelarse en correspondencia con el sentido constitucional de garantía de los derechos, donde absolutamente todo lo demás está sujeto a su realización individual y colectiva en un fino equilibrio. Esta regla impone la interpretación constitucional de la seguridad ciudadana como garantía, esto es, el deber estatal de preservarla y abarca materialmente la “seguridad para los derechos” concepto creado como una redefinición garantista de la noción de seguridad de los derechos planteada por Baratta (2001).

• Sometida a todos los controles y rendición de cuentas aplicables tanto al poder penal (estricta legalidad sustantiva y procesal) como a la actividad administrativa (artículo 141 constitucional *ut supra*).

La *interpretación constitucional desde el Estado Constitucional*, entendido como Estado de garantías, tiene el gran valor estratégico de permitir *operacionalizar* los controles y tamizar la filosofía garantista a lo largo del sistema legal, así como tiene la característica básica de los sistemas constitucionales contemporáneos que ponen el énfasis en el *control* del poder, que en el supuesto referente a toda manifestación de la actividad policial supone regulación y límites.

Por tanto la primera precisión es que el marco normativo de la policía venezolana contiene las *dos dimensiones*: la del *control penal* del cual hace parte y le compete cooperar y, la del *ejercicio de la actividad pública* (administrativa) de la policía como una de las estrategias para cumplir con la seguridad ciudadana, interpretada en este estudio, como "seguridad para los derechos" (Rosales, 2007-2009).

Esto es que no sólo se asume como cuestión administrativa y menos aun como *mera prestación de servicio público*, aunque la trascendente ley del 2008 recepte esa confusa concepción en su definición de la policía apreciable en el título de la ley "LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICÍA…", en su objeto y en la definición de los artículos 1 y 3. Sino que además obliga a articular todo la legalidad y gobierno de la policía a uno de los espacios con mayor difusión en la vida social del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, como parte que es también del Sistema Penal. Para, en definitiva, considerar las dos dimensiones: una para *control* y otra, para la *prevención,* lo que, por ejemplo, permite generar la legalidad estricta del uso de la fuerza, que si bien refiere una metodología para el ejercicio instrumental de la autoridad policial, obliga a una regulación estricta, no sólo para preservar los derechos ciudadanos, sino para aumentar su eficacia y que se expresa tanto en actividades preventivas como de control punitivo directo.

Orgánicamente, la policía forma parte del *sistema de seguridad ciudadana* que según el artículo 332 de la CONSTITUCIÓN está compuesto por los siguientes órganos:

- **Policía Nacional**
- **Policía de Investigaciones**
- **Cuerpo de Bomberos**
- **Protección Civil**

Adicionalmente, en concordancia con la Disposición Transitoria Cuarta número 9, se incorpora la policía especial de tránsito a la Policía Nacional.

ASPECTOS MATERIALES Y FUNCIONALES INCORPORADOS EXPRESAMENTE EN EL MANDATO CONSTITUCIONAL

Según el mandato constitucional la *naturaleza jurídica* de todos los órganos de seguridad ciudadana *es civil.*

DIMENSIÓN ORGÁNICA:

El mapa constitucional de los órganos policiales de seguridad ciudadana lo ubica en los tres poderes públicos verticales:

- Poder público local: Municipios (art. 178, 7 y 2. servicios de policía municipal, vialidad)
- Poder público estadal: Estados federados (art. 164, 6) policía estadal.
- Poder público nacional (federal): policía nacional (art.156, 6)

FUNCIÓN CONCURRENTE

Para la competencia de seguridad ciudadana, la CONSTITUCIÓN ordena la concurrencia de las policías nacional, estadales y municipales (art.332, último aparte) en concordancia con los dispositivos específicos que definen la competencia de cada poder público estadal o municipal, en relación además con los dispositivos que informan el proceso de descentralización incorporado en la definición de la forma de Estado (art. 4), el principio de gobierno (art. 6) y la organización político territorial (art. 16).

Apegado al orden democrático, se observa en la CONSTITUCIÓN que ni la Guardia Nacional, uno de los componentes militares que históricamente ha cumplido funciones policiales y que tiene la responsabilidad de la conducción del orden interno, y menos aún algún otro componente militar, figuren en este sistema de seguridad ciudadana. Sólo el art. 329

le asigna funciones importantes en el orden interno (seguridad interior) que es un concepto distinto. Ello explica que la Guardia Nacional cumpliera funciones de policía general (de seguridad ciudadana) durante décadas para llenar un vacío ante la inexistencia de un componente policial en el ámbito nacional que cubriera esta necesidad, no obstante que el mandato constitucional para su creación tenía décadas. Con el advenimiento de la Policía Nacional Bolivariana en proceso de creación y desarrollo (desde finales 2009) lo consecuente es la realización del mandato constitucional.

DIMENSIÓN FUNCIONAL

El elemento teleológico se encuentra en los artículos 332 y 55. A cuyo efecto, el dispositivo del 332 contiene parte del referente material de la seguridad ciudadana que se concatena con el artículo 55 sobre garantía de la seguridad ciudadana:

• Proteger a las personas y familias frente a riesgo o lesión a su integridad, patrimonio y libertades
• Asegurar el pacífico disfrute de los derechos
• Mantener y restablecer el orden público
• Apoyar las decisiones de la autoridad

En otros estudios hemos elaborado la interpretación constitucional de la garantía de seguridad ciudadana que deviene del artículo 55, en relación con el 332 y el resto de los dispositivos constitucionales. En efecto, se ha expuesto:

Con los valiosos aportes de las nociones de *seguridad humana* y de *seguridad de los habitantes* y, sobre la base del deslinde entre seguridad como derecho y seguridad de los derechos inventada por Baratta, es que se constituye la noción de *seguridad para los derechos*. Apoyarse en la delimitación de Baratta que explica la seguridad como derecho que deviene en prácticas expansivas donde la seguridad deja de ser un medio para convertirse en un fin en sí mismo, un ente abstracto y remoto como lo fue en su momento el orden público y por tal permitía sacrificar derechos reales y directos, como la libertad o la integridad en aras de la preservación de tal pretendida seguridad, mientras que la "seguridad de los derechos" la reconoce y ubica como un medio, ella es sólo posible en la medida en que protege derechos concretos. Ello le da un ámbito y límites (Rosales, 2009)

LEGALIDAD DEL ESPACIO POLICIAL VENEZOLANO

Venezuela hasta 2008, según demostró el estudio normativo de Conarepol (Borrego, 2007), no tuvo ley policial propiamente tal, sino un cúmulo desordenado y contradictorio de algunas normas pre constitucionales, otras inconstitucionales, cuando no con lagunas, o destinadas a permitir los abusos o a usurpar el espacio para la construcción de lo que sería un sistema legal policial acorde con la CONSTITUCIÓN democrática. Por tanto, la reversión del abandono por más de dos siglos del deber estatal de normar la policía, apenas se inicia en abril de 2008 con la promulgación de la inédita LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICÍA Y DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL (G.O Nº 5.880 Ext. de 9/4/2008) levemente reformada el 7-12-09, (G.O N° 5880 de 9-4-98 reforma parcial GO 5940), la cual contiene los lineamientos básicos de lo que sería un sistema normativo sobre policía como competencia concurrente entre los tres entes políticos territoriales, esto es municipal (local), estadal, (estados federados, ámbito regional) y nacional (federal), inspirado en el *modelo* diseñado colectivamente desde CONAREPOL (2006-2007) y enriquecido por instancias del MPPIJ, como Comsipol (2008), hasta alcanzar la reciente conformación del Consejo General de Policía (2009), cuya misión en progreso, es implantar el nuevo modelo.

Ello, sin descontar la importancia de la generación del resto del *sistema normativo policial* conformado principalmente por el ESTATUTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL sancionado por la Asamblea Nacional en diciembre 2009, la reglamentación del Cuerpo de Policía Nacional (noviembre 2009) organismo policial apenas creado como primer cuerpo de policía general en el ámbito nacional de carácter civil, no militar, ni militarizado y sujeto a estándares internacionales. Otras normas importantes que componen el sistema normativo son el régimen del Consejo General de Policía dirigido a desarrollar el modelo concebido desde Conarepol en 2006, la creación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad UNES destinada a la formación de todos los funcionarios de seguridad del país, además de un conjunto de resoluciones sobre temas específicos, que permitirán ir desarrollando cada lineamiento del modelo, en actual proceso de desarrollo.

ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICÍA

Y DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL (2008 REFORMADA 2009)

La estructura de la ley responde al modelo Conarepol a cuyo efecto tomó se en cuenta dos grandes aspectos, de un lado, la evaluación de la realidad venezolana obtenida conforme a un exhaustivo diagnóstico del aparato policial y del otro, la consulta nacional realizada mediante rigurosas metodologías para lograr concretar un ejercicio de política pública democrática mediante la participación ciudadana. Tales fundamentos del nuevo modelo se contextualizaron en la literatura especializada, las experiencias de otros países y el marco jurídico constitucional que incluye normas, directrices y las recomendaciones internacionales especializadas. Bajo este conocimiento el modelo integra aspectos fundamentales en esta ley destinada a los lineamientos generales y normas rectoras, para desde allí erigir un sistema normativo completo que se vaya ajustando conforme al desarrollo de la legalidad policial y las debidas adaptaciones a la realidad, dado que se trata de un proceso de continuo aprendizaje y crecimiento. Al efecto la ley contempla:

- Objeto, ámbito, definición de la función y caracteres
- Principios
- Sistema integrado y órgano rector
- Parte funcional: atribuciones (art. 34 relacionado con normas de actuación)
- Parte orgánica y funcional. Policías nacional, estadales y municipales y criterios competenciales
- Profesionalización y carrera
- Desempeño: normas de actuación, uso de la fuerza
- Asistencia técnica y control de gestión

Todos estos aspectos están interrelacionados y de ninguno se puede prescindir al abordar el desempeño policial, no obstante, además de los fundamentos de la policía ya expresados en este estudio, los referentes a *principios, desempeño que incluye uso de la fuerza y la asistencia técnica* para superar las fallas encontradas en el diagnóstico en el aparato social actual y erigir un nuevo modelo policial desde una legalidad apegada al orden constitucional, serán los más específicos para entender en qué consiste el modelo en cuanto al desempeño policial. Para poder alcanzar esos aspectos, se desarrolla como primera cuestión la definición legal de la función.

DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN

La redefinición de la función policial parte de la interpretación constitucional del mandato contenido en los artículos 332 y 55 en relación con todo el orden constitucional. De modo que en el 332 se propone:

- Mantener y restablecer el orden público
- Proteger al ciudadano hogares y familias
- Apoyar las decisiones de la autoridades competentes
- Asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos

Propósitos que se deben interpretar dentro del contexto del artículo 55 que forma parte del sistema de derechos y garantías y que ordena el deber estatal de garantizar la seguridad ciudadana en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riego para la integridad física de las

personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (…)

La ubicación sistemática de la *garantía de seguridad ciudadana dentro del capítulo de los derechos civiles* permite interpretarlo como parte de la concepción del Estado constitucional de garantías, reflejado en la fórmula de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, esto es, desde la perspectiva de los derechos, en el sentido de que el ciudadano puede demandar del Estado tal protección, pero la disponibilidad del derecho recae en el ciudadano y no puede ser una imposición del Estado. La lectura garantista de este derecho supone que el Estado tiene el deber de protección, esto es la garantía, pero no puede el Estado imponer la seguridad, sólo cumplirla conforme a los parámetros del dispositivo que refiere "el deber de protección estatal" (la garantía) frente a situaciones que constituyen "amenazas, vulnerabilidad o riesgo".

Estas tres nociones (*amenaza, vulnerabilidad o riesgo*) abarcan el plexo de la seguridad ciudadana dado que la intervención estatal alcanzaría no sólo la reacción o control, sino también una dimensión preventiva, pero no totalizadora, sino circunscrita a amenazas o riesgos que son situaciones de menoscabo presunto del derecho, ante los que el Estado debe intervenir para preservar el disfrute general de derechos y libertades, así como el cumplimiento de los deberes. Al conjunto de la seguridad ciudadana se adminicula la protección ante situaciones que supongan "vulnerabilidad", lo cual compone otra parte de la dimensión de seguridad ciudadana, pues la protección no es sólo contra acciones humanas (agresiones, o afecciones imprudentes), sino ante desastres naturales o catástrofes, que incorpora de modo directo para constituir órganos de seguridad ciudadana dirigidos a la actividad de bomberos y protección civil, como en cuanto al deber de cooperación en todas estas actividades que tiene la instancia policial.

De ahí que al momento de llevar esta interpretación constitucional al nuevo modelo policial y luego a la ley, un aspecto central ha sido la *definición de la función* que desarrolla el artículo 4 de la LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICÍA Y DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL (G.O N° 5880 de 9-4-98 reforma parcial GO 5940 de 7-12-09), que constituye un primer gran paso en la concreción legal del orden constitucional, para evitar ambigüedades y disponer la función policial a favor de los derechos. Su texto alude de modo preciso a las funciones de: 1) Proteger el ejercicio de los derechos, las libertades y la paz social 2) Prevenir la comisión de delitos, 3) Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente, 4) Controlar y vigilar la circulación vial y 5) Facilitar la resolución pacífica y mediadora en los conflictos. Así se comienza a tamizar *la seguridad de los derechos* en el espacio policial, a darle fuerza a un renovado cariz preventivo que no constituye represión enmascarada, falseada y expansiva, sino la inserción de la función policial en la seguridad ciudadana para disponerla en función de la pacificación, al adoptar una postura opuesta a la violencia.

Nótese que este desarrollo legal abandona varios dispositivos totalitarios, autoritarios y tergiversadores del deber de tutela estatal, como sucede con el "orden público" en el ámbito penal y policial.

1. *Proteger el ejercicio de los derechos, las libertades y la paz social*: Supone que el deber de garantía estatal se circunscribe a desplegar dentro del marco autorizado para el ejercicio de toda atribución pública, las acciones conducentes a proteger los derechos y libertades ciudadanas, repeliendo las acciones amenazantes, o que los arriesguen, y la paz social, es un concepto que reproduce en el ámbito de la seguridad ciudadana, el valor constitucional de la paz (CONSTITUCIÓN artículo 19) signo distintivo de la convivencia social según el modelo constitucional. Las tres expresiones jurídicas de los valores, intereses o bienes jurídicos protegidos (derechos, libertades y paz social) deben sujetarse al sistema de derechos y por tal deben interactuar en equilibrio según los principios de indivisibilidad, interdependencia unidos a los otros dos de progresividad e irrenunciabilidad que completan el imperio de los derechos y cómo deben entenderse y respetarse en las dinámicas sociopolíticas y jurídicas. Este propósito abarca acciones de control y prevención, y en este último caso exige que la función policial no sólo prevenga delitos, sino una amplia gama de *ilicitudes*[8] que puedan exponer o sacrificar derechos y libertades, dándole cobertura a la inserción de la policía en acciones de gestión de la ciudad, así como en actividades institucionales o privadas que requieran ordenación, protección o facilitación para su realización.

2. *Prevenir la comisión de delitos*: es la otra clásica dimensión de la intervención policial dedicada a la evitación de los delitos que son atentados concretos con suficiente relevancia penal contra bienes jurídicos, sometidos a la legalidad y que para la acción policial de carácter general no cubre toda la extensión de delitos posible, sino sólo de aquellos atentados directos contra la vida, la integridad, el patrimonio, el ejercicio de las libertades y el cumplimiento inmediato de derechos.

3. *Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente*, es un fin que se despliega, de un modo general, en el apoyo a los actos de autoridad o la variada gama de actividades públicas que amerite de ordenación y vigilancia como son las actividades de identificación, registros, comunicacionales, justicia, prestacionales, educativas, industriales, entre otras,

[8] Se prefiere el concepto de ilicitudes que abarca toda ilicitud civil o administrativa que afecte derechos en la convivencia evitables desde la acción policial, pero que tienen un control democrático en el Estado de Derecho al imponer la existencia de una norma que lo prohíba. Por tal, no se comparte los conceptos de desorden o incivilidad que tienden hacia una vocación expansiva del control.

y de un modo específico, en la cooperación directa con el sistema de justicia, esto es en todo lo atinente a la investigación de delitos y ejecución de órdenes de autoridades competentes de investigación (Ministerio Público) o judiciales (jueces de la República).

4. Controlar y vigilar la circulación vial que forma parte de las actividades de gestión de la ciudad, de carácter predominantemente administrativo, aunque al ser una fuente de riesgos importante da lugar a intervenciones penales, e incluye un conocimiento especial que inducía a la prestación mediante órganos especializados, lo cual llevó por años a que en Venezuela existiera un cuerpo nacional de policía especial destinado a la materia de tránsito terrestre que ahora está en proceso de incorporación a la nueva Policía Nacional por mandato constitucional (Disposición Transitoria Cuarta) y de la nueva ley que regula el Cuerpo de Policía Nacional. Adicionalmente, la competencia en materia de tránsito también la tienen en los niveles regional y municipal, los cuerpos policiales de esas entidades conforme a la asignación de competencia municipal y estadal (CONSTITUCIÓN, artículo 179 y 164,10° respectivamente).

5. *Facilitar la resolución pacífica y mediadora en los conflictos*. Actividad policial que se inscribe en el ámbito de la prevención y de las acciones de proximidad para brindar atención temprana a los conflictos y evitar su escalada, reduciendo la ocurrencia de nuevos hechos. De modo que la prevención se reconceptualiza, ya no es para ampliar los controles o disfrazar la represión, no sólo en términos utilitarios e instrumentales, porque el espectro social de la prevención es mucho más amplio que el de la represión, sino porque la prevención como estrategia de acercamiento público estatal facilita que la policía difunda una presencia asertiva y garantista en la vida cotidiana. Una de estas intervenciones pacificadoras sucede a través de la mediación legalmente asignada. La mediación del policía en los conflictos cotidianos es una estrategia de proximidad diáfana y consecuente mediante la atención temprana que incide directamente en disminuir la conflictividad perniciosa y evitar su escalada, por lo que se torna más eficaz que esperar a mayores para intervenir. Disminuye efectos dolorosos de la agravación del conflicto, de modo que al actuar con el entrenamiento apropiado y en forma oportuna, relegitima la intervención pública y aleja la privatización de la intervención, que viene sucediendo en el mundo contemporáneo. Por tanto, incluir en su *telos* la función mediadora, así como en otra estrategia de su intervención, el dominio formativo policial del uso del espectro continuo de la fuerza, pero sobre todo progresivo y proporcional, traduce técnicamente la filosofía constitucional del Estado democrático, esto es del Estado para la garantía de los derechos.

BIENES O INTERESES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR LA ACCIÓN POLICIAL

Nótese que la norma constitucional se circunscribe a los atentados que afecten la vida, integridad, patrimonio, derechos y deberes. La fórmula del artículo 55 habla de amenaza, riesgo, vulnerabilidad *para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes*.

En primer término, *los bienes protegidos* según el dispositivo deben interpretarse como los derechos absolutos de vida e integridad, que incluye las integridades física, psíquica y moral, no sólo "física" como erradamente dice la norma, así como cuando alude a "propiedades" en realidad debe interpretarse como "patrimonio", que es un concepto más cónsono con lo que se quiere proteger. El disfrute de derechos y cumplimiento de deberes abarcaría el resto de los parámetros de la convivencia que podrían ser afectados por ilicitudes penales intencionales o imprudentes, así como otras ilicitudes. Esta norma constitucional se reproduce en el artículo 3 *ejusdem* al definir la función, pero no se mejora la redacción, y en cambio se añade "el respeto de las garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la ley", lo cual es redundante. Asimismo, la interpretación constitucional llevaría a relacionar estos límites con el alcance del espectro policial general, que obviamente no puede abarcar toda la enorme gama de delitos que existe (delitos socio económicos, financieros, bancarios, fiscales, industriales, tecnológicos, informáticos, entre otros) sino como *policía general* aquellos derivados de acciones violentas o imprudentes contra la vida, integridades, libertades, patrimonio, contra el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes, que suceden en la convivencia pública como suele ocurrir en la ciudad, o en la convivencia privada, como puede ser en la violencia intrafamiliar, reservando para intervenciones policiales de *policía especial* la prevención y control -por ejemplo- de delitos socio económicos, financiaros o industriales.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA FUNCIÓN POLICIAL

(LOSP Y CPN, CAPÍTULO III ARTÍCULOS 8 A 16)

Los siete principios que integran el mandato para el desempeño policial se integran con otro conjunto de reglas que derivan del CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA FUNCIÓN POLICIAL, desarrollado originalmente para Venezuela conforme a estándares internacionales adaptados a su ordenamiento jurídico y a la concepción jurídica garantista que informan el modelo policial surgido desde Conarepol. Este conjunto de reglas se encuentra en el título IV, destinado al *desempeño policial*, específicamente en su Capítulo I, dedicado a *las normas de actuación*.

Para ensamblar el sentido de cada norma, lineamiento o principio vinculado al desempeño, se observa el cuadro extraído de la caracterización de la función policial (Conarepol, Antillano y Centro para la Paz UCV, 2007) en concordancia con los dispositivos de la ley y complementados por otros normativas más específicas.

Características defectuosa demostrada por el diagnóstico Conarepol	Principios y reglas normas sobre desempeño para resolverlo
Proceso incompleto de diferenciación de la función militar y de desarrollo de una policía civil incompleto, preservando los cuerpos policiales un fuerte componente militarizado.	Articulo 1. Objeto de la ley: regular policía, con fundamento en la CONSTITUCIÓN Articulo 6. Del Carácter del Servicio de Policía es de carácter civil y profesional, lo cual se manifiesta funcionalmente en su mando, personal, dirección, estructura, cultura, estrategias, tácticas, equipa miento y dotación. Articulo 17. Órgano Rector civil. Artículo 36. El Cuerpo de Policía Nacional tiene carácter civil, público, permanente, profesional y organizado.
Frecuente comando por parte de militares activos o retirados.	*Ibidem* y artículos 29,32,33

Uso de rangos y denominaciones propias del mundo castrense. Entrenamiento y disciplina militarizada.	Artículo 4 definición de la función. Artículo 6 carácter civil.
Tipo de armas (del total de armas, las policías estadales reportan **3.318** sub-ametralladoras y fusiles, armamento que por su poder de fuego es más propio de operaciones militares que de policiamiento civil)	Artículo 71 De las Armas y Equipos para el uso de la Fuerza Forman parte de la política sobre el uso de la fuerza: 1. La adquisición de armas y equipos en función del cometido civil de la policía, con base en el principio de la intervención menos lesiva y más efectiva. 2. La asignación, registro y control del armamento personalizado para cada funcionaria y funcionario. 3. El porte y utilización exclusiva, en actos de servicio, de armas y equipos orgánicos autorizados y homologados por el cuerpo de policía
Uso de tácticas policiales agresivas de fuerte signo paramilitar, como los operativos y controles móviles	Capítulo III Dentro del conjunto de principios Generales: Artículo 9 Principio de Información Los cuerpos de policías informarán de manera oportuna, veraz e imparcial a las personas, comunidades, consejos comunales y organizaciones comunitarias, sobre su actuación y desempeño, e intercambiarán la información que a solicitud de los demás órganos y entes de seguridad ciudadana les sea requerida. Artículo 12 Principio de Respeto a los Derechos Humanos Los cuerpos de policía actuarán con estricto apego y respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los tratados sobre los derechos humanos suscritos y ratificados por la República y en las leyes que lo desarrollen. Artículo 13 Principio de Universalidad e Igualdad Los cuerpos de policía prestarán su servicio a toda la población sin distinción o discriminación alguna fundamentada en la posición económica, origen étnico, sexo, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de cualquier otra condición o índole. Los pueblos y las comunidades indígenas contarán con un servicio de policía que tome en cuenta su identidad étnica y cultural, atendiendo a sus valores y tradiciones.

	Artículo 14 Principio de Imparcialidad Los cuerpos de policía actuarán con absoluta imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones. Artículo 15 Principio de Actuación Proporcional Los cuerpos de policía actuarán en proporción a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que se persiga, de conformidad con la Constitución y la ley. Artículo 16 Principio de la Participación Ciudadana Los cuerpos de policía atenderán las recomendaciones de las comunidades, los consejos comunales y las organizaciones comunitarias para el control y mejoramiento del servicio de policía, con fundamento en los valores de la solidaridad, el humanismo y en los principios de democracia participativa, corresponsable y protagónica establecidos en la Constitución.
Existe un bajo grado de profesionalización de la actividad y carrera policial	Artículo 58 De la Formación Policial Las funcionarias y funcionarios policiales serán formados en la institución académica nacional, con un currículum común básico y con diversificación según las disciplinas y áreas especializadas del servicio. El Órgano Rector en conjunto con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Educación Superior determinará el diseño curricular, las políticas y acciones que garanticen la unidad del proceso de formación y el desarrollo profesional permanente, que debe aplicar la institución académica responsable del sistema único de formación policial. Artículo 59 Formación Continua Las funcionarias y funcionarios policiales serán capacitados periódicamente y su nivel de formación continua y actualización serán requisitos para el ascenso y cargo en la carrera policial. Artículo 56 Organización Jerárquica y Distribución de Responsabilidades. La Organización Jerárquica será única y aplicable a todos los cuerpos de policía y comprenderá una escala de tres niveles dividida en pasos conforme lo prevea el Estatuto de la Función Policial. El tercer

	nivel tendrá responsabilidades de alta dirección, planificación y evaluación, a nivel estratégico del cuerpo de policía. El segundo nivel tendrá responsabilidades de dirección media, diseño de operaciones, supervisión y evaluación, a nivel táctico del cuerpo de policía. El primer nivel tendrá responsabilidades en la ejecución de las actividades de contacto inmediato con la ciudadanía, a nivel operacional del cuerpo de policía.
La subordinación y dependencia de las policías a los mandos políticos es un problema relevante.	Artículo 7 De la Responsabilidad del Servicio de Policía El servicio de policía es responsabilidad exclusiva del Estado, bajo la rectoría del Poder Nacional. En ningún concepto se permitirá ni se delegará el ejercicio de las funciones policiales a particulares. Política general lineamientos y control de desempeño: Del Control Sobre el Desempeño Operativo Los cuerpos de policía deberán informar al Órgano Rector sobre su desempeño operativo, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento que rija la materia. Artículo 28 De las Competencias en Materia de Servicio de Policía. En materia de servicio de policía corresponde a las gobernadoras o gobernadores, alcaldesas o alcaldes. 3. Designar a los directivos de los cuerpos de policía en su correspondiente ámbito político territorial, cumpliendo con los requisitos establecidos para tales cargos, previa aprobación del Órgano Rector. Artículo 29 Son autoridades de dirección policial en cada uno de los órganos correspondientes, las directoras o directores de los diferentes cuerpos de policía y las funcionarias o funcionarios con responsabilidades de comando en la relación jerárquica con sus subordinadas o subordinados.
El funcionamiento de la mayor parte de las policías depende de la asignación presupuestarias que realizan las gobernaciones y alcaldías según prioridades (un **98%** de sus recursos provienen de los aportes de estos entes), lo que hace que su actividades y desarrollo estén sujetas a la agenda coyuntural del ejecutivo y los recursos materiales con que cuentan las distintas policías del país	Artículo 10 Principio de Eficiencia Los cuerpos de policía propenderán al uso racional del talento humano y de los recursos materiales y presupuestarios. La asignación de los recursos a los cuerpos de policías se adaptará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos.

(equipamiento, dotación y presupuesto), resultan insuficientes, inadecuados y desequilibrados para el buen desempeño.	Artículo 26 Del Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía. Se crea el Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía, con la finalidad de coadyuvar y contribuir en la dotación, entrenamiento, asistencia técnica y compensación a los diversos cuerpos de policía que conforman el Sistema Integrado de Policía. El Fondo dependerá administrativamente y financieramente del Órgano Rector. Su organización y régimen será desarrollado a través del instrumento que dicte el Ejecutivo Nacional.
De acuerdo a investigaciones previas, la población no acude a la policía sino excepcionalmente, y la demanda de intervención es más frecuente cuando se trata de delitos de cierta gravedad en lugares públicos. Este hallazgo lo confirma la encuesta de victimización, que indica que la mayor parte de quienes mantuvieron contacto con la policía lo hizo para denunciar algún delito o falta **(37%)**, siguiéndole en frecuencia quienes han sido requisado por agentes policiales **(22, 50%)**, mientras que los contactos para solicitar información, ayuda o pedir su intervención en conflictos o problemas domésticos son relativamente extraño son heterogéneas, con diversos modelos y sistemas que responden a objetivos, contenidos y criterios distintos asistemática, discontinua, inadecuada para el óptimo desempeño policial, no sujeta a controles y regulaciones que garanticen su estandarización y calidad	Artículo 8 Principio de celeridad Los cuerpos de policía darán una respuesta oportuna, necesaria e inmediata para proteger a las personas y a las comunidades, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, a su hábitat y sus propiedades. En concordancia con las normas generales que definen función y fines: Artículo 3. son el conjunto de acciones das ejercidas en forma exclusiva por el Estado a través de los cuerpos de policía en todos sus niveles, conforme a los lineamientos y directrices contenidos en la legislación nacional y los que sean dictados por el Órgano Rector, con el propósito de proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, sus propiedades, el ejercicio de sus derechos, el respeto de sus garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la ley. Artículo 4 De los Fines del Servicio de Policía. Son fines del servicio de policía: 1. Proteger el libre ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y garantizar la paz social. 2. Prevenir la comisión de delitos. 3. Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente. 4. Controlar y vigilar las vías de circulación y el tránsito. 5. Facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación.

Los indicadores utilizados por la policía para medir su propio desempeño, muestran su énfasis en métodos agresivos de policiamiento, y favorecen prácticas de abuso policial y de confrontación Un **17,54%** de las policías estadales usan como medida de desempeño el número de arresto, y un **16,67%** el número de decomisos.	Artículo 28 De las Competencias en Materia de Servicio de Policía: 2. Ajustar los indicadores del desempeño policial al cumplimiento de metas y a la adecuación de normas generales de actuación y respeto a los derechos humanos en su correspondiente ámbito político territorial, conforme a los programas y políticas generales dictadas por el Órgano Rector.
La mayor parte del personal policial se destina a actividades poco relacionada con la prevención y control del delito, mientras acciones que pueden tener mayor impacto en la seguridad y en la percepción ciudadana del desempeño policial, como el patrullaje, la policía de proximidad o la investigación criminal, representan un volúmen relativamente menor de los esfuerzos policiales.	Artículo 74 Asistencia Técnica El Órgano Rector implementará programas de asistencia técnica a los cuerpos de policía para el mejoramiento de su desempeño policial. Esta medida será de obligatorio cumplimiento.
Otros indicadores, más asociados con buenas prácticas policiales y con métodos de mayor impacto en la seguridad ciudadana, son menos frecuentes, como “número de casos remitidos a la fiscalía” **(14,4%)**, “número de casos resueltos” **(9,65%)**, “número de circuitos de patrullajes” **(10,9%)** y “tiempo de respuesta a llamados de la ciudadanía” **(9,65%)**. No encontramos reporte de indicadores que favorezcan tácticas de acercamiento y cooperación policía-comunidad.	Artículo 10 Principio de Eficiencia Los cuerpos de policía propenderán al uso racional del talento humano y de los recursos materiales y presupuestarios. La asignación de los recursos a los cuerpos de policías se adaptará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. Artículo 16 Principio de la Participación Ciudadana Los cuerpos de policía atenderán las recomendaciones de las comunidades, los consejos comunales y las organizaciones comunitarias para el control y mejoramiento del servicio de policía, con fundamento en los valores de la solidaridad, el humanismo y en los principios de democracia participativa, corresponsable y protagónica establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, favoreciendo el mantenimiento de la paz social y la convivencia. Artículo 28 De las Competencias en Materia de Servicio de Policía 2. Ajustar los indicadores del desempeño policial al cumplimiento de metas y a la adecuación de normas generales de actuación y respeto a los derechos humanos en su correspondiente ámbito político territorial, conforme a los programas y políticas generales dictadas por el Órgano Rector.

9. Propender a la solución de conflictos a través de la mediación, conciliación y demás mecanismos alternativos, a fin de garantizar la paz social.

Artículo 47
De la Naturaleza del Servicio de Policía Comunal.
El servicio de policía comunal es profesional, predominantemente preventivo, proactivo, permanente, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propia de cada comunidad. A fin de dar cumplimiento a este servicio los cuerpos de policía, en el ámbito de su competencia, podrán crear núcleos de policía comunal.

EL USO DE LA FUERZA

Conforme al sentido de la actividad policial dentro del Estado de Derecho, y lo que supone el desplazamiento del uso de la fuerza hacia el Estado y el ejercicio de la coacción mediante la función policial, la cuestión del desempeño en su expresión destinada al uso de la fuerza cobra importancia particular. De ahí el énfasis en el estudio, normativa y recomendaciones que giran en torno a este tema y que han sido plasmada en normas internacionales, así como en Venezuela, en un primer acercamiento mediante el dictado, a propuesta de Conarepol, del *Código de Conducta Policial*, según resolución del Despacho del Ministerio de Interior y Justicia N°364 de fecha 21 de septiembre de 2006 que le da basamento a buena parte de la normativa sobre desempeño vertida en la novísima LEY DEL SERVICIO DE POLICÍA (2008).

Según el artículo 3 CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

("los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas") se autoriza el uso de la fuerza, pero ello sólo es posible bajo parámetros estrictamente legales que anteriormente no estaban suficientemente establecidos en Venezuela, mientras que desde 2006 se ha avanzado en su legalidad hasta hoy, cuando se ha diseñado desde el Consejo General de Policía una reglamentación más detallada en la resolución del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y de Justicia, denominada NORMAS Y PRINCIPIOS PARA EL USO PROGRESIVO Y DIFERENCIADO DE LA FUERZA POLICIAL POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS DE LOS CUERPOS DE POLICÍA en sus diversos ámbitos político territoriales, que de un modo preciso e inteligente detalla todo lo referente al tema.

Desde Conarepol (2006) otros aspectos evaluados específicamente sobre uso de la fuerza habían registrado lo siguiente:

Algunos resultados de la consulta nacional Conarepol	Dispositivos de la LOSP y CPN para atenderlo
Percepciones sobre uso de la fuerza desproporcionado.	Capítulo II Del uso de la Fuerza y el Registro de Armas Artículo 68 Principios Generales
Casos: detenciones arbitrarias, golpes, maltratos. No sólo físicos sino psicológicos y morales.	Artículo 65 sobre desempeño: 1. Respetar y proteger la dignidad humana, y defender y promover los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación por motivos de origen étnico, sexo, religión, nacionalidad, idioma, opinión política, posición económica o de cualquier otra índole. 5. Observar en toda actuación un trato correcto y esmerado en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán proteger y auxiliar en las circunstancias que fuesen requeridas. 7. Respetar la integridad física de todas las personas y bajo ninguna circunstancia infligir, instigar o tolerar ningún acto arbitrario, ilegal, discriminatorio o de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, que entrañen violencia física, psicológica y moral, en cumplimiento del carácter absoluto del derecho a la integridad física, psíquica y moral garantizado constitucionalmente. 12. Asegurar plena protección de la salud e integridad de las personas bajo custodia, adoptando las medidas inmediatas para proporcionar atención médica.
Ocurrencia según: El funcionario evalúa la conducta como inadecuada. La comunidad demanda “mano dura”. Los mandatarios le demandan mayor uso de la fuerza. Es necesario resguardar la integridad de los funcionarios. El funcionario opta por obtener justicia por vías extralegales.	Definición y criterios trazados para uso de la fuerza. legalmente trazados: Artículo 68 Principios Generales El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de policía estará orientado por el principio de afirmación de la vida como valor supremo constitucional y legal, la adopción de escalas progresivas para el uso

	de la fuerza en función del nivel de resistencia y oposición de la ciudadana o ciudadano, los procedimientos de seguimiento y supervisión de su uso, entrenamiento policial permanente y difusión de instructivos entre la comunidad, a fin de facilitar la contraloría social en esta materia. El traspaso en el uso de la fuerza mortal sólo estará justificado para la defensa de la vida de la funcionaria o funcionario policial o de un tercero. Artículo 70 Criterios para graduar el uso de la Fuerza Las funcionarias y funcionarios policiales emplearán la fuerza física con apego a los siguientes criterios: 1. El nivel del uso de la fuerza a aplicar está determinado por la conducta de la persona y no por la predisposición de la funcionaria o funcionario. 2. El uso diferenciado de la fuerza implica que entre la intimidació n psíquica y la fuerza potencialmente mortal, la funcionaria o funcionario graduará su utilización considerando la progresión desde la resistencia pasiva hasta la agresión que amenace la vida, por parte de la persona. 3. La funcionaria o funcionario policial debe mantener el menor nivel del uso de la fuerza posible para el logro del objetivo propuesto. 4. En ningún momento debe haber daño físico innecesario, ni maltratos morales a las personas objeto de la acción policial, ni emplearse la fuerza como forma de castigo directo.
Funcionarios expusieron que no se encuentra suficientemente regulado: no hay manual, parámetros y falta uniformidad de criterios, en algunos espacios de formación se maltrata a los policía, no se le brindan los materiales, entrenamiento y desarrollar la supervisión.	Artículo 69 Medios para el uso de la Fuerza Los cuerpos de policía dispondrán de medios que permitan a las funcionarias y funcionarios policiales un uso diferenciado de la fuerza, debiendo ser capacitados permanentemente en su uso.

Sin embargo, lo central que impulsó los rasgos distintivos de la regulación del uso de la fuerza ha sido comprenderla como coacción ejercida sobre alguien para controlar su agresión o su resistencia al cumplimiento de la ley y enfatizar la solución de los problemas derivados de su desregulación y descontrol en dos parámetros vertidos en la ley, con la contribución muy valiosa del criminólogo venezolano Luis Gerardo Gabaldón, quien ha dedicado mucho estudio a esta materia:

- La distorsión entre los principios normativos y los criterios operativos (variables de extensión e intensidad).
- No adelantarlo como uso expresivo sino instrumental: esto es el criterio basado en la respuesta directamente proporcional a la acción del sujeto pasivo y no como "castigo" o sanción.

Así, las reglas que derivan de estos lineamientos generales (art. 68 y ss) que se van operacionalizando en normas más precisas se pueden resumir en:

- Uso instrumental no expresivo.
- Afirmación de la vida (sólo legítima defensa).
- Escala progresiva directamente proporcional a resistencia y agresión.
- Registro y alerta temprana.
- Supervisión y reentrenamiento.
- Regulación, dotación y registro de armas (LOSPCPN 68 y ss).
- Difusión pública del conocimiento.

El marco de la nueva legislación policial también ha estimado que las normas sobre desempeño, y en particular el uso de la fuerza, son complementadas con el Derecho interno de modo específico, no sólo con dispositivos del ámbito constitucional, como sucede con el artículo 49 *et al* constitucional, sino con normas del CÓDIGO ORGÁNICO PROCESAL PENAL, en cuanto a detención *in fraganti* (definición 248, y sus plazos según el 373 *eiusdem* de 12 horas y para el Ministerio Público de 36 para la presentación ante el juez, o sin flagrancia, según dispone el artículo 250, 24 a solicitud del Ministerio Público 48 y con pronunciamiento judicial y las normas de actuación del COPP previstas en el artículo 117 de ese instrumento procesal.

Además el sistema constitucional funciona con la incorporación de normas internacionales, como son: las convenciones sobre derechos humanos, en particular la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, el PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS y, la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, rodeadas de otras normas internacionales relacionadas directamente con desempeño policial, como son:

- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Principios de las Naciones Unidas Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales. Arbitrarias o Sumarias.
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzosas.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

SISTEMA INTEGRADO DE POLICÍA

PARA LA COMPETENCIA CONCURRENTE

La nueva arquitectura de la legalidad policial pasa por la atención a la regulación de las competencias en el Estado federal, por la configuración de un *Sistema Integrado de Policía,* que permite gestionar la competencia de seguridad ciudadana en el espacio policial como una competencia concurrente entre los tres entes político territoriales, sin solapamientos, ni entropías, lo cual se define en el artículo 21:

”Del Sistema Integrado de Policía. El Sistema Integrado de Policía comprende la articulación de los órganos y entes que ejercen el servicio de policía, y que coadyuvan a su prestación, a través del desarrollo de una estructura que asegure la gestión y eficiencia de los cuerpos de policía, mediante el cumplimiento de principios, normas y reglas comunes sobre la formación, la carrera, el desempeño operativo, los niveles y criterios de actuación, las atribuciones, deberes comunes y los mecanismos de supervisión y control.”

La integración de este *sistema* conjuga todos los órganos policiales y el ministerio competente que además ejerce la función de *órgano rector* (artículos 17 y ss), lo cual tiene la importancia de que respetando las competencias de cada ente político territorial, permite generar una política armoniosa para todo el sistema policial. Así como también lo integran la organización académica destinada a la formación, que en Venezuela recién se está desarrollando como Universidad Nacional de la Seguridad, y el Fondo Intergubernamental que debe proveer financiamiento para el desarrollo de los cuerpos policiales.

Otro aspecto que afecta el desempeño policial es la distribución de competencias que está vertido en varios capítulos legales, unos destinados al desarrollo de las normas constitucionales para los órganos policiales de los tres entes político territoriales y otras que definen cómo se distribuirá la participación concurrente, sin solapamientos, ni duplicaciones entre todo el conjunto policial. Así los artículos 50 a 54 definen la atención debida para cada intervención según el ámbito en cooperación y según varios criterios, que distribuyen según la *territorialidad*, la *capacidad de respuesta*, y la *proximidad* esto son territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad que permitirían la actuación armoniosa evitando las tremendas dificultades ocasionadas con la sobre saturación o abandono de áreas y de situaciones, propiciadas por la desorganización del aparato policial venezolano y que no habían sido superadas tan siquiera por la LEY DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE SEGURIDAD CIUDADANA , dictada en 2001.

POLICÍA COMUNAL

Adicional a este *sistema* y en el entendimiento de que la primera policía que debe actuar es la local, y que progresiva y armoniosamente se incorporan las demás, la ley incorpora a la *policía comunal*, un desarrollo posterior a la propuesta del modelo Conarepol; recurso propuesto desde el Ministerio competente y Comsipol, que consiste en enfatizar en el sistema dos objetivos primordiales: uno, el carácter preventivo de toda la función policial y 2) una de las estrategias para abordar la prevención mediante tácticas de aproximación, que sin duda impactan acentuadamente el desempeño, toda vez que debe orientarse para hacer girar las intervenciones reactivas, lejanas y apartadas de las demandas ciudadanas, de aquellas que cumplan con el principio que ordena la actuación policial según las necesidades de la comunidad. Como todos los demás espacios de actuación policial, la denominada policía comunal sólo se referirá a un desempeño “profesional, predominantemente preventivo, proactivo, permanente, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propia de cada comunidad” (artículo 47). Para lo cual, “cada cuerpo policial, en el ámbito de su competencia, podrá crear núcleos de policía comunal” especializados en favorecer este tipo de intervención, con el propósito de ”promover estrategias y procedimientos de proximidad a la comunidad, que permitan trabajar en espacios territoriales circunscritos, para facilitar el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción con sus habitantes e instituciones locales, con la finalidad de garantizar y asegurar la paz social, la convivencia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de la ley” (artículo 48), que deberá ser establecido en los municipios y estados, para lo cual contará con el apoyo del órgano rector y la asistencia técnica (artículo 49) que a partir del mes de mayo 2010 comienza a

extenderse, no sólo para esta modalidad, sino para todas las policías del país.

Obviamente, que el desempeño policial no puede separarse del eje de *formación continua* contemplado en el artículo 58, dentro del conjunto de dispositivos destinados a las directrices del ESTATUTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL, dictado por la Asamblea Nacional al cierre de 2009, y de los mecanismos de *control y de gestión, participación ciudadana y rendición de cuentas* previstos en los artículos 77 y ss y ya avanzados en otras normas legales.

Finalmente, el desarrollo pleno del sistema normativo de la policía venezolana, actualmente en progreso, ya ha avanzado con las siguientes normas que detallan muchos de los lineamientos contenidos en la ley principal, tales como son:

- REGLAMENTO DEL CUERPO DE POLICÍA NACIONAL
- RÉGIMEN DEL CONSEJO NACIONAL DE POLICÍA
- EL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL Y DEL SERVICIO DE POLICÍA

Además de un conjunto de resoluciones ministeriales ya dispuestas sobre:

- Uso progresivo de la fuerza
- Credencial Única
- Rendición de cuentas
- Procedimientos policiales
- Atención a las víctimas

Todas normas dispuestas para una legalidad policial que libere al desempeño policial de arbitrariedad y descontrol.

REFERENCIAS

Antillano, A. Características de la policía venezolana. En: Conarepol La policía Venezolana Desarrollo institucional y perspectivas de reforma Al inicio del tercer Milenio. Tomo I. Caracas

Baratta, A. “Seguridad”. 2001. Capítulo Criminológico. Vol. 29 No. 2. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. pp. 1-24. 2001. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Borrego, C. 2007. Marco Jurídico de los Cuerpos Policiales en Venezuela. Conarepol La policía Venezolana Desarrollo institucional y perspectivas de reforma Al inicio del tercer Milenio. Tomo I. Caracas.

Ferrajoli, L. 1997. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Editorial Trotta, segunda edición en español. Madrid (Original en italiano Editorial Laterza 1989).

Foucault; M. 2006. Seguridad, territorio, población (Curso en el Collage de France 1977-1978). Primera edición en español, Edición francesa 2004.
Garland, D. 2005. La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Editorial Gedisa. Barcelona.

Nuñez, G. 2002. Orígenes y desarrollo del aparato policial venezolano. Un estudio histórico-político. Capítulo Criminológico. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Peña Solis, J. 2003. Manual de Derecho Administrativo. Volumen Tercero. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.

Rosales, E. 2002. “Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa”. Capítulo Criminológico. Edición Homenaje a Alessadro Baratta. Universidad del Zulia. Maracaibo.

Rosales, E. 2010. “Seguridad para los derechos: Un concepto de seguridad desde el Estado Constitucional de Garantías”. Revista Cenipec. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes.

Zaffaroni, ER 2006. En busca del enemigo. Ediar. Buenos Aires.

DE LA ACCOUNTABILITY SELECTIVA

A LA PLENA RESPONSABILIDAD POLICIAL*

*Jacqueline de Oliveira Muniz** - Domício Proença Júnior***, O.M.D. (IISS, IACP)*

Resúmen

Este ensayo está dirigido hacia la accountabilty (responsabilidad) de la policía de manera explicativa en ab initio (desde el inicio). Primero, le da rigor y constancia a los términos que describen la promulgación del mandato por una determinada circunscripción política a un delegado y lo que por tanto, significa ser accountable (responsable) (un atributo), haciendo del account (rendición de cuentas) (un proceso) y del producir accountability (responsabilidad) (un producto). En segundo término, discute cómo el entendimiento así establecido se aplicaría a la accountability (responsabilidad) policíaca. Pone en claro la situación particular que resulta del hecho de que la organización política es al mismo tiempo la circunscripción política y el objeto del mandato de la policía. Esto califica este mandato como el uso de coerción con aprobación de la fuerza bajo el consentimiento social y bajo el Estado de Derecho. Propone una diferenciación entre la esfera de acción (el objeto), las aptitudes (las capacidades de los delegados) y los límites (las alternativas admisibles) del mandato policial para un policía, en una organización política, en momento dado. Estos apoyan un pequeño ejemplo de manera que la apreciación de la oportunidad (de actuar o no actuar) y el derecho (cómo actuar) de la acción policial, como está determinada por términos específicos del mandato de su policía y por medio de los recursos disponibles de la policía, se puede analizar mejor la accountability (responsabilidad) policial.

Nota Inicial de los Autores:
Fue una decisión de nuestra autoría utilizar algunos términos en inglés sin traducirlos, eligiendo explicar el significado que se les atribuye de forma breve, antes que perfeccionar su contenido. Eso nos pareció necesario porque el esfuerzo de su traducción no produjo resultados satisfactorios o, incluso, ampliamente difundidos, a lo largo del tiempo. Tener que relacionarlos con los (malos)entendidos anteriores, no serviría al propósito de este texto, de ahí su uso como un tipo de jerga nativa, al inicio, y con la ambición de categorías a partir de su explicación.

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es accountability[1] policial? Esa es la pregunta que anima el presente ensayo. Su ambición es exponer las limitaciones de la lectura que toma a la accountability policial como una especie de concesión a una demanda externa que se origina de una u otra parte del público. En fin, como algo adicional, dispersivo o hasta restrictivo del trabajo de la policía. Al contrario, este texto argumenta que la accountability consiste en el espacio por excelencia de vivificación del mandato policial, tan importante para la policía como para el público a quien sirve. Presenta la accountability como algo intrínseco, vital, multiplicador y esencialmente benéfico para el trabajo policial.

Es justo colocar algunos elementos que permitan, a quien se acerca a este asunto por primera vez, o a quien apenas se vuelve a él sin haberlo estudiado, comprender algo del estado actual de la discusión. En los últimos años, tal

---

*Texto originalmente presentado en el Primer Curso Internacional en Rendición de Cuentas de la Policía, 14 al 18 de mayo de 2007, ciudad de México, organizado por INSYDE (México), con apoyo del CESC (Chile) y de la red Altus. Somos deudores de las lúcidas observaciones de Vargas (2005) en su nota de título (p. 19).

** Profesora de la Maestría en Derecho de la Universidad Cándido 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)

1 Como fue explicado en la nota inicial, se mantuvieron diversos términos en inglés, para ahorrar a la exposición del trabajo de una revisión de los esfuerzos anteriores de traducción. Esa adhesión circunstancial a términos de un idioma extranjero como vocablos en un idioma latino necesita una breve explicación para su 'flexión' (diferentes formas que toman las palabras variables). Sin embargo, delante de la imposición de un género (la "accountability" o "account"), estos términos se trataron como palabras de uso pleno en el idioma del texto. Así, se dice "una accountability" cuando sea una referencia a clase, "una accountability" a una instancia de la clase, como en "el mandato" y "un mandato". Nótese que es una pequeña ganancia en relación con la lengua inglesa que no tiene uso para, por ejemplo, "accountability". "The accountability", una "accountability" de alguna cosa es una rara construcción, "an accountability", es una construcción en desuso. En inglés se usa por costumbre "accountability" tanto para la clase general como para el caso específico sin artículo, como en "police accountability" y hasta sólo "accountability" como sujeto de una oración.

vez inclusive en la última década, las discusiones sobre cómo perfeccionar o ampliar la accountability han sido fundamentales. Ha sido tomado como uno de los más importantes rumbos para la modernización, para un mejor desempeño o para incrementar la calidad del control y todo aquello que se pueda asociar a la actividad policial. Eso se ha traducido de diversas maneras. Hay quienes ven la accountability como el resultado de la adopción de determinadas rutinas, procedimientos y formas de relato de las actividades policiales. Hay quien lo entiende como una amplia demanda de transparencia sobre lo que hace la policía, cómo lo hace y por qué lo hace. Y hasta hay quien lo entiende como una forma de monitorear y controlar la acción policial con tanto detalle y tan cerca del tiempo real como sea posible. Esa amplitud, promesa y alternativas de la accountability como vereda del progreso policial tienen que ser cualificadas.

Qué es, por qué y cómo acompañar, orientar, evaluar y controlar la acción de la policía no son asuntos nuevos, recién descubiertos. En verdad, están en la raíz de la creación de las policías modernas, en aquello que hace de determinadas organizaciones armadas, policías modernas. Lo que hoy se ve es un capítulo más de la historia de las formas de cómo se debe responder a estas cuestiones y de cómo las respuestas elaboradas en el pasado dialogan con la construcción de las respuestas en el presente. Estas preguntas sirven, incluso, como una llave para comprender el recorrido de las historias de las policías. Ellas permanecen no porque no hayan tenido respuestas satisfactorias o suficientes, sino porque las respuestas, en cada período, para cada policía, en cada mandato policial de una sociedad, fueron y siguen siendo la materia prima de su perfeccionamiento. Estas mismas preguntas estructurales llevaron a nuevas formulaciones con nuevas bases. Por lo tanto, hay algo de verdad en la impresión de tantos policías de que en la policía "nada nuevo se crea". La reedición de estas mismas preguntas anuncia una estabilidad esencial: el ejercicio siempre actual, cambiante en los medios y constante en los propósitos, del mandato policial.

Esa carga presente y esa herencia de la historia dejan diversos interrogantes sobre la accountability policial. ¿Existe un modelo ideal a seguir? O, al contrario, ¿cada lugar debe tener su accountability policial particular, característica de su tiempo? ¿Es la accountability policial una cuestión política? ¿En qué sentido? ¿La accountability policial es una discusión sobre cómo ser aprobado por el público? ¿O es una discusión sobre cómo mejorar a la policía? ¿Cuál es la diferencia entre una y otra? ¿Es la accountability policial una cuestión técnica? ¿En qué sentido? ¿Es una discusión sobre cuál es la mejor rutina, el mejor mecanismo, la regularidad más benéfica o el formato de relato más preciso? ¿O es una discusión sobre cómo relacionar las decisiones policiales con sus resultados, sus efectos y consecuencias? ¿O es un poco de todo esto? ¿O es más alguna de estas cosas que otras? Regresamos, así, al inicio, comprendiendo un poco su razón de ser. Esa es la laguna presente: *al final ¿qué es la accountability policial*?

Esa respuesta tiene dos partes; las dos partes de este texto. La primera es la que busca explicar qué es la accountability, en sí misma. Se trata de un ejercicio exploratorio, que ensaya corporizar, para un idioma latino, términos del inglés que, realmente, no tienen como ser traducidos de forma simple. A partir de ahí se establece qué es la accountability en general, de forma universal.

La segunda parte de la respuesta busca aplicar los resultados de la primera parte para el caso de la accountability policial. Se trata de un desdoblamiento que aprovecha una diversidad de resultados de los estudios sobre policía en el tema de la accountability policial. Es deudor de una variedad de estudios y trabajos, listados en las referencias bibliográficas, pero que no tienen una atribución puntual a lo largo del texto (que es lo que sería correcto si este texto no fuera un ensayo). Eso no significa que no se reconozca, que no se aprecie y, de hecho, que se use en este trabajo, lo que los autores tenían para decir. Al contrario, la presentación que hacemos sería imposible sin ellos. Es sólo que, en esta ocasión, hacerles justicia de la manera adecuada, le robaría espacio a lo que se desea decir. Un breve conjunto de consideraciones finales permite una mirada más sobre la deuda con estos autores y con sus obras.

2. ¿QUÉ ES ACCOUNTABILITY?

Esa es una pregunta necesaria porque hay diversas respuestas e interpretaciones. Algunas son contradictorias entre sí, otras son vagas y conciliatorias y otras se presentan más como desdoblamientos, expansiones o incrementos de diversas inspiraciones con distintos focos y contenidos. "Estar obligado a", "rendir cuentas", "hacer una devolución", "responder por", "explicar, esclarecer, justificar", "obtener la aprobación", "identificar responsables", "controlar, monitorear, unir", "supervisar, gerenciar, administrar", "evaluar y diagnosticar", "premiar y castigar", "corregir y perfeccionar", "hacer público" o "dar a conocer o divulgar", forman parte de una extensa lista de significados atribuidos, o atribuibles, a la accountability policial. Lo que sea o deba ser la accountability policial en la práctica tiene un fuerte componente contextual. Expresa procesos históricos particulares, realidades y articulaciones locales. La accountability policial recibe diversas terminologías más específicas o con una ambición más universal según características culturales, acuerdos políticos, compromisos institucionales, vivencias corporativas, prescripciones o modelos de cambio.

Esta diversidad no es gratuita: trae consigo cuestiones y aspectos relevantes del quehacer y gestión policiales, que no pueden ser ignorados u olvidados. Sitúa lo que sea o deba ser la accountability policial en un determinado aprendizaje de discusión, entendimiento o instrumentalización. Corresponde, en la vida práctica, a un *bricolage* de visiones, creencias, expectativas y rutinas convergentes, o no. Refleja la necesidad de respuestas pragmáticas que atiendan a las demandas o presiones públicas, ante resistencias o adhesiones corporativas. La dinámica que perfecciona la accountability depende en buena medida del cuestionamiento cotidiano sobre qué es, por qué, para quién, para qué, sobre qué, cómo, cuándo y quién hace el account, el "relato para producir accountability" policial. Pero cuando este cuestionamiento permanece restringido a la experimentación, esto es, a una comprensión de la práctica en la práctica, se corre el riesgo de confundir los fines con los medios, mecanismos con instrumentos y rutinas con procedimientos. Se confunde lo que es ser accountable, "estar sujeto a tener que producir accountability", con la ejecución del account y con la accountability policial en sus diversos *usos*.

La accountability policial carece de una formulación propiamente conceptual, de raíz teórica, que establezca lo que es esencial e invariable en el proceso del account y, sobre todo, en el account de la policía. Sólo así se puede comprender y valorar lo que es específico y particular en la accountability policial. Sólo a partir de ahí se puede apreciar de manera sistemática la variedad del estado-de las (sus)-prácticas, comprendiendo su riqueza, evaluando sus avances y retrocesos. Tal formulación, por sí misma, debe ser capaz de revelar la unidad sistémica y amplia que circunscribe y explica todas las lógicas, sentidos y usos de la accountability policial.

La necesaria limpieza del terreno rumbo a la construcción del concepto de accountability policial comienza dejando claro que no hay nada particularmente distintivo, especial o inédito en el hecho de que la policía tenga que ser accountable. Cualquier individuo, grupo o institución que recibe un mandato es accountable con aquellos individuos, grupos e instituciones que les delegaron tal mandato.

2.1 ¿QUÉ ES UN MANDATO?

Todo mandato comprende la entrega de determinado poder por un *constituency (representados* o *circunscripción política)*, "persona o grupo que le delega autoridad, o que se hace representar", a aquel que venga a ejercerlo en su nombre para un determinado fin. Un mandato es una procuración, una delegación, una incumbencia para practicar ciertos actos, en un cierto asunto, para una determinada finalidad, de una determinada manera, en nombre de esa *constituency*. **Todo mandato trae consigo una concesión de poderes de parte de quien lo concede y la toma de responsabilidades por parte de quien lo recibe.**

Existen los más distintos tipos de mandatos. Los mandatos pueden ser provisionales, contingentes, de larga duración o indefinidos; pueden autorizar a pocos o a muchos; pueden expresar atribuciones restringidas o de gran extensión, pueden establecer términos más estrechos o más amplios para su ejecución. Con todo esto, se puede extraer cualquier mandato de un núcleo común de responsabilidades que corresponde a la propia condición de posibilidad de la idea de mandato. Quien recibe un mandato, cualquier mandato, recibe poderes delegados que son definidos, están condicionados y se explican por la búsqueda de determinadas finalidades. Quien recibe un mandato, cualquier mandato, se compromete a:

1) Usar los poderes delegados únicamente para buscar el fin que justifica el mandato.

2) Ejercer los poderes delegados escogiendo medios y formas de acción (o inacción) que no contradigan ese fin.

3) Responder por estas elecciones, sus resultados y consecuencias a la luz de este fin.

2.2 ¿QUÉ ES SER ACCOUNTABLE?

Ser accountable es ser responsable por la obligación de atender a esas exigencias intrínsecas de cualquier mandato. Ser accountable es un atributo inseparable de quien acepta un mandato. Ser accountable es ser responsable de todo lo que se haga en el ejercicio de un mandato. Esto significa decir que quien recibe un mandato es, *ipso facto,* accountable: más allá de reconocerse (o no) como tal; inclusive cuando no se tengan demandas explícitas de quien concede el mandato; independientemente de la existencia de mecanismos, instrumentos, rutinas y procedimientos por los cuales se hace account. Por ejemplo, quien recibe una procuración particular para vender una casa se vuelve accountable, responsable, por esa venta. Puede ser convocado, en cualquier momento, por quien le dio el encargo, para explicar el precio, las condiciones de la venta o cualquier otra cuestión relacionada con el mandato de la venta de la casa. Y eso es así, aunque no se haya mencionado explícitamente tal posibilidad cuando se otorgó la procuración, o aunque no se haya determinado cómo esa "rendición de cuentas" debería ser realizada.

2.3 ¿QUÉ ES ACCOUNT?

Hacer account es el proceso por el cual se materializa la obligación de ser accountable, identificando responsabilidades en el ejercicio de un mandato. Hacer account es el proceso por el cual se identifican las relaciones de causa y efecto entre las elecciones tomadas, sus resultados y consecuencias del ejercicio de los poderes delegados. Hacer account es relatar responsabilidades resultantes de las libertades de elección contenidas en un mandato. Es esclarecer contexto y contenido de las elecciones entre medios y formas de acción (o inacción), considerando el ejercicio de los poderes delegados a la luz de las finalidades de una delegación recibida. Esto significa decir que las propias elecciones realizadas en el cumplimiento de un mandato informan los términos de su account, más allá de la existencia previa de normativización, regularidad o estandarización de mecanismos, instrumentos, rutinas o procedimientos.

Hacer account, al tiempo que es independiente de alguna institucionalidad preestablecida, se beneficia de ella, porque resulta directamente del relato de contexto y contenido de las elecciones realizadas. Se puede inaugurar la realización de account sobre lo que se desee conocer en cualquier momento, frente a cualquier cuestionamiento o alrededor de cualquier asunto que remita o refiera al ejercicio del mandato. Dicho de otra manera, siempre es posible inaugurar la realización de account teniendo como referencia solamente la consideración directa al contexto y contenido de las elecciones, apreciando resultados y consecuencias frente, contra, o en ausencia de una institucionalidad que lo incluya. Dar cuenta del desmoronamiento de la pared de una escuela puede, por ejemplo, inaugurar una rutina de account sobre las condiciones y las decisiones del mantenimiento de los edificios escolares.

La autonomía ante una institucionalidad previa es la mayor virtud del account, cuyos *quehaceres* pueden inaugurar, (re)crear, (re)definir, enmendar, excluir, reducir o ampliar mecanismos, instrumentos, rutinas o procedimientos ante los más diversos cuestionamientos. Esta maleabilidad comprende y aclara la diversidad de los procesos de account, cada uno de ellos específico porque está orientado por la búsqueda de respuesta a un cuestionamiento singular en relación a un ejercicio, también singular, de un mandato. Los procesos de account se adecúan, y por eso, retratan las especificidades de las realidades locales, en términos de objetos, formas y arreglos distintos.

Es posible hacer diversos accounts sobre las mismas elecciones, resultados y consecuencias, en función de cuestionamientos, prioridades o demandas sociales, políticas, económicas, organizacionales, etc. Por ejemplo, se pueden hacer distintos accounts de un mismo evento: la ejecución del presupuesto de una organización. Se puede hacer un account que priorice los costos de capital, otro que priorice los costos de consumo, otro, aún, que se ocupe de los costos del personal; un account que enfoque principalmente el flujo de caja, otro que se dedique a la temporalidad del control de gastos. Cada uno de estos accounts puede, o no, contener los elementos suficientes para responder a otros cuestionamientos. Pero, en principio, cada account sólo será suficiente o completo para atender al cuestionamiento que le dio origen, produciendo respuestas: accountability.

2.4 ¿QUÉ ES ACCOUNTABILITY?

Accountability es el producto del account, un resultado específico que atribuye responsabilidades a quien se volvió accountable por la aceptación de los poderes delegados de un mandato. Accountability es la respuesta concreta a un cuestionamiento dado que orientó la realización de un determinado account. Es la respuesta que instrumentaliza las responsabilidades identificadas por determinadas elecciones, resultados y consecuencias en el uso de los poderes delegados, a la luz de determinado fin. Accountability corresponde a la identificación de un curso de responsabilización de individuos, grupos o instituciones que fue extraído de un determinado account. **Esto significa decir que accountability es el producto que permite convertir y materializar responsabilidades en responsabilización.**

Es posible extraer diversas accountabilities de un mismo account. Por ejemplo, se cuestionan los gastos de capital en la ejecución de un presupuesto. Para responder a ese cuestionamiento, para producir accountability sobre estos gastos, se hace un determinado account. Más tarde, se cuestionan los gastos del personal en la ejecución del mismo presupuesto. Se verifica que el account realizado originalmente para dar cuenta del cuestionamiento sobre los gastos del capital, ya contiene los elementos de información necesarios para producir otra accountability que responda satisfactoriamente a esta nueva cuestión. En este caso, un mismo account puede producir, o no, la accountability sobre gastos del capital, bien como la accountability sobre los gastos del personal.

El hecho de que un mismo account pueda producir varias accountabilities revela el potencial de economías de escala y ámbito en la producción de accountability. Cuando se suma eso a la virtud del account de iniciar, consolidar o rever la institucionalización de sus quehaceres, se percibe cuán útil puede ser un abordaje sistémico para la producción de accountability. Este

abordaje se presenta como un desdoblamiento lógico y consecuente del atributo de ser accountable y de la necesidad de hacer accounts, ante la exigencia de producir accountabilities sobre el ejercicio de un mandato.

Se puede institucionalizar la realización de accounts amplios que posibiliten un conjunto de accountabilities afines y relacionadas, siempre que haya demanda de cualquiera de ellas. Eso puede reflejar el aprendizaje de una organización, su memoria acumulada de accounts y accountabilities; puede dar cuenta de las prioridades explícitas o de cuestionamientos recurrentes. Por ejemplo, ante la demanda regular de accountabilities en relación con los gastos de capital, de personal o costo de un presupuesto, es razonable institucionalizar el procedimiento por el cual la realización de un account del presupuesto atienda a cualquiera de ellas. Se economizan recursos, evitando la duplicación de esfuerzos, lo que ocurriría si cada demanda tuviese que ser atendida por un account separado.

Se ha visto que un único uso de poderes delegados puede ser objeto de diversos accounts. Se constató también, que un mismo account puede servir para la producción de distintas accountabilities. Cabe evidenciar, todavía, que una misma accountability puede llegar a tener diversos usos.

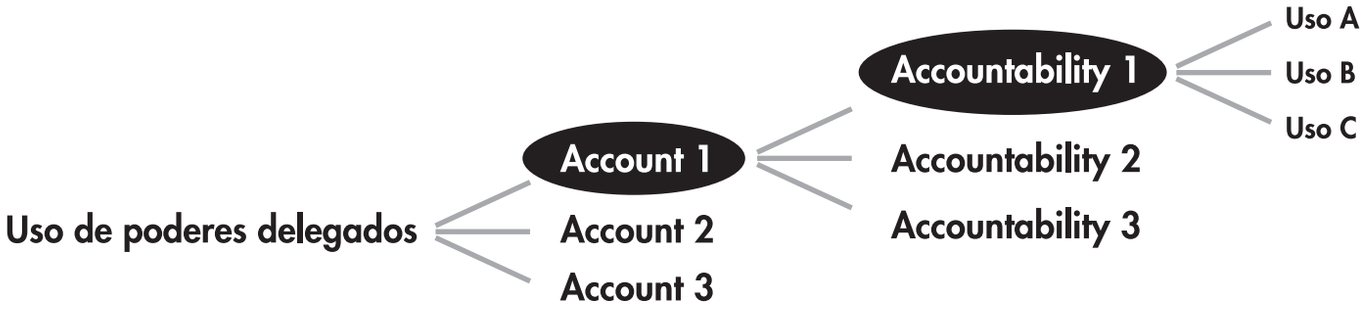

Figura 1. Flujos de Accounts, Accountabilities y sus Usos.

En sí misma, la accountability responde a dos cuestiones conexas que atienden al ejercicio de cualquier mandato: permite a quien lo recibe mostrarse digno de la delegación recibida y a quien la otorga evaluar si esa delegación, o su ejercicio, sigue atendiendo a sus propósitos. Por esta razón, la accountability puede servir como base de diversos tipos de juicio y, a su vez, a una variedad de aplicaciones para quien recibe u otorga un mandato. La accountability puede ser parte de esfuerzos que buscan rumbos para el mejoramiento de prácticas, o para el control del desempeño de individuos y grupos, o para la evaluación de costos frente a beneficios. Puede alimentar la formulación de políticas o directrices institucionalmente situadas, o de planificaciones, la evaluación de la definición de prioridades, procedimientos y rutinas. Por ejemplo, la accountability presupuestaria puede contextualizar y también justificar cambios en las prácticas contables, cambios en la legislación, creación de nuevas instancias de control, asignación de más recursos y hasta la redefinición de los términos por los cuales se hace y ejecuta un presupuesto.

Las innumerables aplicaciones que pueden usar a la accountability explican, en gran medida, que se confunda su contenido con su instrumentalidad o, mejor dicho, con las posibilidades e impactos de su uso. Así, se llega a enunciados como aquellos presentados al inicio del texto, cuyo error es el de tomar uno, entre los muchos usos posibles, como definidor de lo que es accountability. Con eso se tiene un lapsus lingüístico coloquial que induce al error, que oculta, pervierte o restringe el entendimiento integral de todos los usos, que es el de convertir responsabilidades en responsabilización. Por eso, la accountability permite “rendir cuentas”, pero “rendir cuentas” no es y no agota todo lo que se puede extraer de la accountability. A esto se le suma otro problema derivado de la tolerancia con esa imprecisión: el de imponer un entendimiento restrictivo que abarca la comprensión, o que incluso descalifica, arreglos válidos de accountability que dan cuenta de las realidades locales. Si “rendir cuentas” y sólo “rendir cuentas” es accountability, entonces quien identifique cursos de responsabilización para otros fines, el auto-perfeccionamiento o la adhesión a las normas legales, por ejemplo, ¿no estaría produciendo accountability? Sí estaría, porque lo que distingue y establece a la accountability es la responsabilización por lo que se hace o se deja de hacer, sus resultados y consecuencias.

Considerando todo esto, la accountability puede tener muchos usos; sin embargo, no sirve para cualquier propósito. Sólo alcanza para lo que fue realizado, las elecciones que se tomaron y las consecuencias de esas elecciones en el cumplimiento de determinado mandato. Es por eso que no se puede tratar al proceso de account como sinónimo de los diversos usos que pueden ser dados a sus resultados (accountability). De la misma manera, no se puede confundir accountability con alguna forma de gestión. Accountability puede orientar la toma de decisiones. Puede subsidiar la elaboración de nuevas normas o sugerir el empleo de ciertos instrumentos de gestión en lugar de otros, por ejemplo. Pero esto no quiere decir que se administre por accountability. Al contrario, se hace account sobre cómo se administró. La accountability se reporta exclusivamente al repertorio de respuestas a cuestiones e implicaciones surgidas de las opciones hechas en pro de los fines establecidos en la delegación o incumbencia recibida. Por lo tanto, toda accountability tiene dos límites insuperables que circunscriben su realización: el que resulta de la naturaleza de cualquier account y el que corresponde a los contenidos por los cuales se es accountable.

2.5 ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DEL ACCOUNT Y DE LA ACCOUNTABILITY?

Un account sólo es account porque se refiere a lo que ya pasó. Se refiere a las elecciones hechas en el pasado. Todo account es ineludiblemente *a posteriori*. De ahí resulta la imposibilidad de hacer account en tiempo real o anticipándose a una elección. No hay cómo hacer account de algo que aún no se hizo, de algo que aún no se terminó de hacer; de un *contrafacto*, una conjetura o una posibilidad no realizada; en fin, de un deseo. Así, es impracticable hacer el account de un tratamiento médico que nunca existió. De la misma manera, es imposible hacer un account de una clase de literatura que el profesor todavía no terminó de dar. Es también absurdo hacer un account de la suposición de cuál puerta será derribada por un bombero, incluso si no hubiese ocurrido un incendio. Por fin, es un sinsentido hacer el account de la inferencia de que un policía habría sido racista en el caso de que la víctima fuera negra. Un account sólo es account porque relata algo que ya tuvo inicio, medio y fin; algo donde se tomaron opciones ante una situación y donde ya se conocen sus resultados y consecuencias.

Sólo se es y sólo se puede ser accountable por lo que se hizo o dejó de hacer en pro de un fin que justifica la delegación recibida de una dada constituency. Esto significa decir que se es accountable sobre un determinado conjunto de cosas, que corresponden a los términos específicos que singularizan un determinado mandato, o sea, lo que se podría describir como siendo su ámbito, alcance y contornos.

El **ámbito** de un mandato establece el objeto sobre el cual inciden los poderes delegados. Esto puede expresarse en requisitos o restricciones para y de la acción; puede incluir un evento o clases de eventos; abarcar a distintos individuos y grupos en diversas circunstancias; comprender determinados locales, lugares o territorios. Por ejemplo, auxiliar como requisito, el ahogo como evento, los bañistas de una playa durante el día como contenido y las playas públicas como territorio podrían expresar el ámbito del mandato de una determinada organización de salvavidas.

El **alcance** de un mandato distingue quién ejerce los poderes delegados. Esclarece sobre la exclusividad, concurrencia, superposición o unión de una misma delegación o entre delegaciones distintas que inciden sobre un mismo objeto. Por un lado, distribuye la ejecución de un único mandato entre diversos agentes delegados. Por otro, marca las líneas divisorias entre múltiples mandatos (y sus procuradores) que poseen, o pueden poseer, ámbitos coincidentes. Por ejemplo, el auxilio a los bañistas en las playas públicas es, o puede ser, compartido por salvavidas, paramédicos, policías y hasta por los mismos ciudadanos; pero es el salvavidas quien tiene preferencia en el salvamento en el mar, así como entre los salvavidas habrá precedencia sobre quién actuará en un caso determinado.

Los **contornos** de un mandato determinan cómo se pueden ejercer los poderes delegados. Indican exigencias y predilecciones de quien otorga el mandato sobre alternativas deseables o tolerables de acción. Establecen, por lo tanto, las fronteras contextuales de lo que está autorizado a hacerse. Identifica lo que estaría dentro o más allá de la intención de la procuración concedida. En otras palabras, los contornos de un mandato suscriben determinados “modos y medios” de actuar o hacer; tipos particulares de capacidad de acción; los requisitos expresados en determinadas legislaciones, normas o procedimientos, asociados a una calificación profesional dada o contenidos en los elementos de determinada *praxis*. Por ejemplo, impedir que los bañistas entren a un mar peligroso está dentro de la autorización dada a los salvavidas que sólo pueden usar procedimientos de alerta; de la misma manera, impedir que un bañista rescatado vuelva al mar está más allá de esta autorización. En un rescate en el mar, la autorización puede desaconsejar o excluir alternativas de rescate que victimicen al bañista en función de códigos o normas establecidas; inclusive puede, ante las resistencias del bañista, recomendar o preferir alternativas más o menos impositivas que permitan el rescate.

Las libertades de elección de quien otorga un mandato y de quien lo recibe imponen niveles de flexibilidad intrínsecos, esenciales al ejercicio concreto de poderes delegados. Esto otorga especificidad y singularidad

al ámbito, alcance y contornos del ejercicio de un mandato. Es decir: una medida de arbitrio sobrepasa cualquier delegación recibida desde su definición hasta las alternativas reales de su cumplimiento. Hay, así, múltiples instancias de discrecionalidad que se combinan e interactúan, respondiendo a las demandas de una constituency (circunscripción). Resultan, a su vez, de visiones e intereses en conflicto y negociaciones con aquellos que conceden y reciben un mandato.

En la práctica, esto se traduce en un proceso continuado de afirmación o alteración de los términos de un mandato. Se reafirman o se modifican el ámbito, alcance y contornos de una procuración repartiéndola entre distintos delegados o mandatos. Se perciben intersecciones, yuxtaposiciones o lagunas. Se modifican el ámbito, alcance y contornos, afinándolos, tanto a las expectativas de la constituency, como a la consideración de medios y capacitaciones disponibles o posibles para los agentes delegados (estado-de las-prácticas, o inclusive, estado-del-arte). Se ve aquí el destino supremo del account, que sería por sí mismo razón suficiente para ser accountable. Se revela el propósito primero, o la materialidad fundamental, de los diversos usos de la accountability: el perfeccionamiento del mandato.

2.6 ¿PORQUÉ FULL RESPONSIBILITY ES SELECTIVE ACCOUNTABILITY?

Ser accountable, hacer account y producir u ofrecer accountability constituyen, en su conjunto e integridad, la contraparte de los poderes delegados de un mandato. Corresponden al atributo de ser responsabilizado, al proceso de identificar responsabilidades y a la responsabilización por elecciones, resultados y consecuencias, en el ejercicio de un mandato a la luz de su fin.

Se es, *a priori*, responsable, accountable, por todo lo que se hace o se deja de hacer en el ejercicio de un determinado mandato. En este sentido, la responsabilidad por la delegación recibida es en sí misma, siempre plena. Siempre se tiene *full responsibility*, y siempre se es integralmente responsable por el uso de los poderes delegados. Aunque se sea accountable por todo, no se puede hacer account, o producir accountability, de todo. Hay límites insuperables para la ambición de un *full accountability*, de una plena responsabilización que extenúe todas las elecciones realizadas por cada uno de los actores involucrados, dando cuenta de todos los resultados y consecuencias en cada evento relacionado al ejercicio de un mandato[2].

Es imposible agotar o reconstituir todos los cursos de acción, sus condiciones y efectos. Es imposible agotar o reconstituir plenamente la realidad en toda su riqueza y complejidad. Es imposible saber todo, dar cuenta de todo. Las elecciones, resultados y consecuencias en el uso de los poderes delegados que se vuelven objetos de account para producir accountability constituyen un recorte de la realidad. Se reportan a un evento o conjunto de eventos concretos, que fueron seleccionados en función de cuestionamientos, prioridades o demandas. Revelan una manera particular de ver, recortar, aprender, reconstruir una realidad dada que se quiere conocer. Expresan instancias de discrecionalidad que van desde un cuestionamiento individual, pasando por las rutinas de quien ejerce el mandato, hasta la atención de demandas explícitas de la constituency (representados o circunscripción). Por causa de ello, la concretización del account para producir accountability y de la propia accountability es, por naturaleza, selectiva pues siempre queda más acá de la pretensión de saber todo de todo. Está siempre, de alguna manera, limitada por las circunstancias, por la realidad. Incluso una accountability que se anuncia como plena, está destinada a ser selectiva. Si la ilusión de una *full accountability* es potencial, latente, en cualquier mandato, como espejo del atributo de ser accountable, es la *selective accountability* la que rige como realidad del ejercicio de cualquier mandato.

Hay cuestiones en que la responsabilización deseada pretende aproximarse lo máximo posible a una *full accountability*. Esto conduce a una accountability exhaustiva de las elecciones realizadas en un cierto evento, de sus resultados y consecuencias. Por ejemplo, es común que se ambicione hacer un account exhaustivo del dispendio de fondos públicos. En este caso, los más diversos cursos de responsabilización, expresables en accountability, se vuelven relevantes para producir una respuesta que va desde los por qué y los cómo de un gasto individual, hasta el límite de aquellos gastos que son explicables en un presupuesto. Nótese que esta búsqueda de una respuesta exhaustiva, basada en un account exhaustivo, para una plena accountability sigue siendo selectiva, en este caso, limitada a lo que se puede saber, a lo que se puede reconstruir, a lo que se puede explicar.

Hay situaciones en que la responsabilización deseada es satisfecha por la producción de una accountability que

[2] La responsibility es full, se es plenamente responsable, porque se responde, siempre, por los resultados de los actos u omisiones. No hay, ni se pretende inmunidad de quien quiera que sea y mucho menos de la policía. Todo lo que resulta de un mandado es accountable en términos de los diagnósticos, pronósticos y por extensión del desempeño de una determinada acción; por otro lado, el diagnóstico o pronóstico y la justificación de una determinada inacción. Eso incluye hasta las consideraciones del account de actos que se presumen como resultantes del mandato, pero cuya pertinencia a la atención de quien detiene el mandato puede ser cuestionada.

está deliberadamente mucho más acá de lo que sería el límite de lo posible. En este caso, la accountability afecta apenas a algunas, pero no a todas las elecciones, resultados o consecuencias contenidas en determinados eventos o clases de eventos.

Cualquiera que sea el criterio de selección, el mismo se orienta por la demanda de responsabilización: puede privilegiar determinadas elecciones (operar o no, en la medicina); o determinados resultados (fracaso de un transplante); o determinadas consecuencias (muerte del paciente). Cualquiera de estos criterios puede ser colocado, *a priori*, cuando se acepta un mandato; puede ser puesto en vigor en un determinado momento, en un determinado plazo; o puede nacer de la demanda de accountability a partir de un caso individual. Todas estas posibilidades reflejan instancias de discrecionalidad, selectividad en la producción de cursos de responsabilización deseados. Por ejemplo, es común que la accountability en la enseñanza sea explícitamente selectiva, destinada al acompañamiento de determinados resultados: el plan de clases, el número de horas de clase dadas e, inclusive, la presentación de listas de asistencia y de las notas de alumnos. Pero la administración escolar puede demandar account de las elecciones de quien enseña frente a una duda o una denuncia de ciertos resultados o consecuencias. Quien enseña es accountable por todo, pero sólo se produce accountability, más allá de estos asuntos usuales, a partir de una demanda. Esa demanda puede estar condicionada a una rutina, una muestra entre diversos casos o a plazos regulares; puede responder a la ocurrencia de algún factor diferenciador que llamó la atención, pero también puede corresponder exclusivamente a demandas *ad hoc*, nacidas del ejercicio de la discrecionalidad de quien concede o de quien recibe el mandato.

La realidad de los mandatos es la perspectiva de plana responsabilidad (*full responsibility) por medio de una responsabilidad selectiva (selective accountability)*[3]. La responsabilidad plena se realiza en la identificación (account) y por la atribución (accountability) selectiva de responsabilización. Esta selectividad, nacida de decisiones discrecionales motivadas por cuestionamientos, prioridades o demandas, encadena una sucesión de traducciones de lo potencial que se puede obtener de lo real, cuyo rumbo es el de la calificación progresiva de la responsabilidad concreta de quien ejerció los poderes delegados. Por medio de accounts, se convierte *a priori* a lo responsabilizable en cursos de responsabilidades identificadas. Por medio del account, se va del potencial de aquello por lo que se es responsable (accountable) a la identificación de responsabilidades en el desarrollo de un evento dado. A través de la accountability, se va de estas responsabilidades a la responsabilización de individuos, grupos o instituciones por determinadas elecciones, sus resultados y consecuencias en ese evento. Por lo tanto, se tiene un encadenamiento de discrecionalidades, de selectividad, que articula sobre lo que es accountable, qué accountability se desea y qué account puede producirla.

Aún existe otro aspecto fundamental a ser considerado para que se pueda comprender cómo se tiene plena responsabilidad (*full responsibility)* por medio de una repsonsabilidad selectiva (*selective accountability)*. Se trata de la cuestión de las externalidades. En el mundo real hay más que intenciones y opciones. Hay casualidad, hay imponderables, hay acontecimientos que no dependen de la voluntad humana y que alteran o pueden desviar el rumbo de las acciones, sus resultados y consecuencias. Por esta razón, no se es accountable por todo lo que pasa o por todos los resultados y consecuencias de una manera particular de decidir o actuar.

No cabe ser accountable por cuestiones externas, por lo que se quiera que suceda en el ejercicio de un mandato que no sea consecuencia de elecciones. No obstante, se es accountable por lo que se hizo o se dejó de hacer ante cuestiones externas. Y aún se es accountable por lo que se hizo o dejó de hacer ante la posibilidad de que ocurran cuestiones externas "previsibles". Nótese que no hay ninguna contradicción entre la naturaleza *a posteriori* del account y su realización sobre las decisiones o acciones ante una posibilidad. Lo que está en juego es el account sobre lo que se hizo en el pasado, ante la oportunidad de un determinado evento futuro. Se trata, entonces, de ser accountable por lo que fue o no fue anticipado.

Un criterio común para países de tradición del Common Law es el de limitar el alcance de "ser accountable por la anticipación" a los "eventos previsibles de una persona razonable". Algún criterio de este tipo es necesario para contener la obligación de ser previsor sobre todo, lo que es un sinsentido. Sirve para establecer sobre qué se puede ser accountable, preparándose frente a anticipaciones "razonables". Como en cualquier account, el account sobre la anticipación remite a la explicación sobre cómo se resolvió (qué se hizo y qué se dejó de hacer) ante la posibilidad de la ocurrencia de un evento, considerando las expectativas de la constituency y lo que era posible hacer con los medios y las capacitaciones disponibles. Por ejemplo, no se puede ser accountable, responsable, de una lluvia fuerte o de un equipamiento que falla cuando se lo necesita; pero sí se es accountable por la preparación para lidiar con la lluvia fuerte y por el mantenimiento del equipamiento, porque es "razonable" anticipar en algún momento que va a llover fuerte y que los equipamientos fallan cuando no se los mantiene.

---

[3] Es precisamente porque la accountability corresponde a la responsabilización por elecciones que no hay contradicción en afirmar que se va de full responsibility a selective accountability. La realidad de ser plenamente responsable corresponde a una accountability selectiva, mejor aún, la accountability selectiva de lo que es relevante para o por el mandato. Que la plena responsabilización sólo pudiera existir frente a una accountability completa, total y continua se revela así como una fantasía pedante.

2.7 SÍNTESIS

Un mandato corresponde a la búsqueda de un determinado fin por medio de la delegación de poderes, identificando quién lo otorga y quién lo recibe. La finalidad de un mandato determina los objetivos a ser alcanzados, delimitando efectos y resultados deseados. La delegación de poderes corresponde a la concesión de autorizaciones que circunscriben decisiones, medios y acciones compatibles con la búsqueda de esos objetivos. Quien otorga un mandato responde por el contenido, contexto y control de los poderes que delega. Quien recibe un mandato responde por el contenido, contexto y control del ejercicio de los poderes recibidos.

Cuando se recibe un mandato, se es accountable por él, responsable por todas las elecciones, resultados y consecuencias del ejercicio de los poderes delegados ante quien se los otorgó. La materialidad del ser accountable corresponde a la accountability, a la responsabilización construida a partir de la identificación de responsabilidades, esto es, por la realización de un determinado account. La ccountability sirve principalmente al perfeccionamiento del mandato concedido, permitiendo (re)afirmar o revisar sus objetivos y poderes. Ser accountable, hacer accounts y producir accountability corresponden, en su totalidad, a la contrapartida necesaria por recibir poderes. Inclusive se vio que la realidad de la *full responsibility* corresponde a una *selective accountability*, o mejor dicho, a una accountability de lo que es relevante en y para el ejercicio del mandato. Por fin, se vio que es sólo ante la caracterización de un mandato concreto, esto es, de su calificación en términos de ámbito, alcance y contornos, que se pueden materializar cursos de responsabilización, accountability, institucionalizando sus usos en el mundo real.

3. ACCOUNTABILITY POLICIAL

En un sentido general, la accountability policial corresponde a una aplicación de la definición de accountability a los casos particulares de los mandatos policiales. Se refiere tan solo al repertorio específico de respuestas a cuestiones e implicaciones oriundas de las acciones, sus resultados y consecuencias, hechos en pro de las finalidades establecidas por estos mandatos. Constituye, en sentido estricto, el producto del proceso del account sobre lo que se hizo o se dejó de hacer por aquellos que recibieron de la *polity (comunidad política)* la autorización para el ejercicio de un mandato específico, o mandato policial. La accountability policial refleja las instancias de discrecionalidad o dinámicas de selectividad acerca de lo que cierta comunidad política quiere saber sobre el ejercicio de cierto mandato policial, en términos de su ámbito, alcances y contornos.

3.1 EL MANDATO POLICIAL

Hay dos elementos distintivos en el mandato policial. El primero de ellos es que la constituency que otorga el mandato policial es la polity comunidad política). Es decir: el mandato policial es concedido por una comunidad política, constituida por la sociedad y su gobierno, que ejerce una dada gobernabilidad en un determinado territorio. Esto significa decir que el mandato policial es, por naturaleza, una procuración pública y, por razones históricas, una tarea estatal. Pública, una vez que se reporta a la concesión de la colectividad. Estatal, ya que su administración le cabe al gobierno.

El segundo es que el mandato policial incide sobre la propia *polity* que lo otorga. Es decir: el mandato policial corresponde al ejercicio de los poderes delegados sobre la propia comunidad política que se los delegó. En otras palabras, el mandato policial es la autorización dada por una *polity* para que ella misma sea objeto de la acción de algunos de sus integrantes.

La naturaleza política, pública, doméstica y comunal del mandato policial permite caracterizar su finalidad por excelencia: sustenta el orden social, pactado en y por la *polity*, de manera tal de impedir que el ejercicio de los poderes que la *polity* concede se emancipe, volviéndose contra ella bajo la forma de la tiranía del gobierno, opresión de sus procuradores o manejo del aparato para propósitos particulares.

La especificidad del mandato policial es la producción autorizada de refuerzos en pro de la paz social o de la sustentación de las reglas del juego social establecidas por la *polity*, sin cometer violaciones o violencias. Se trata por lo tanto de producir alternativas de obediencia que garanticen un determinado *statu quo* deseado en una *polity*, con su consentimiento y bajo el imperio de sus leyes. De forma sucinta, es eso lo que define al mandato policial: **el ejercicio del poder coercitivo autorizado por el respaldo de la fuerza de forma legítima y legal**.

Las diversas autorizaciones concedidas por una *polity* para el ejercicio de un mandato policial tienen como fuente al poder coercitivo. Estas autorizaciones o poderes delegados pueden variar en contenido, calidad y extensión en cada *polity*. Sin embargo, son derivaciones contextuales y funcionales que gravitan en torno a la instrumentalidad del poder coercitivo. El contenido instrumental que materializa el poder coercitivo es el uso de la fuerza para la *polity*, en la *polity*, de la forma que la *polity* establezca. Esto impone una digresión ineludible que busca esclarecer este elemento central: el uso de la fuerza.

No hay cómo comprender el uso de la fuerza como un fenómeno autónomo que existe en sí mismo, algo exterior 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 de ejercicio del poder, con todo lo que éste tiene de pasiones, voluntades e intereses. La alternativa del uso de la fuerza expresa un modo particular de interacción social, tan previsible como cualquier otro[4]. En este sentido, el uso de la fuerza refleja las expectativas sociales presentes en una comunidad política, en relación a su posibilidad, manifestación y consecuencia. Esto circunscribe la experimentación anticipada del uso de la fuerza a un hecho posible, o bien su vivencia a un acto manifiesto. Revela, inclusive, la integridad de las expresiones empíricas del uso (potencial y concreto) de la fuerza. Permite comprender sus efectos, sobre todo donde su manifestación en acto no tuvo lugar, esto es, donde la apreciación de su potencialidad fue suficiente para doblegar voluntades. Ese efecto no es menos uso de la fuerza por el hecho de que haya prescindido de la realización en acto. Al contrario, se revela plenamente como uso de la fuerza al instrumentalizar coerción.

A partir de lo expuesto, queda más claro el universo de los resultados plausibles de la instrumentación del mandato policial en términos del uso autorizado de la coerción con respaldo de la fuerza. El potencial de fuerza comprende los efectos disuasivos y, en alguna medida, preventivos ante la perspectiva o, incluso, ante las posibilidades del ejercicio del mandato policial. Lo concreto de fuerza comprende los efectos represivos y, en alguna medida, disuasivos del ejercicio del mandato policial.

La forma que una *polity* dada establece para el *ejercicio autorizado del uso de la fuerza* configura el abanico de alternativas tácticas admisibles en la ejecución del mandato policial. Es, precisamente, la autorización de una comunidad política o el consentimiento social, traducido en adherencia colectiva, pactos políticos y dispositivos legales, lo que da contenido al uso de la fuerza en el ejercicio de un mandato policial. Esto es mucho más evidente y distintivo cuanto más cerca se esté de la acción manifiesta, donde se presenta la oportunidad concreta de la fuerza. Una *polity* puede exigir, modificar, moderar o prohibir alternativas al uso de la fuerza, evidenciando las representaciones, expectativas y contextos sociales específicos en relación con el mandato policial. Se ve, así, cómo el uso de fuerza que una *polity* admite, o puede admitir, en el ejercicio del mandato policial, depende de lo que ella espera y consiente a sus procuradores.

Las organizaciones estatales de fuerza, capaces de atender a los requisitos de las *polities* para el ejercicio del mandato policial, se diferenciaron de las fuerzas armadas en los últimos dos siglos[5]. El resultado de este proceso llevó a la creación de diversas organizaciones conocidas hoy en día como policías. Rigurosamente, sólo es policía quien recibe de la *polity* el mandato policial como fue presentado arriba, quien está autorizado a y responde por todos los elementos de este mandato.

La policía es un instrumento de poder para fines específicos y transparentes, autorizada a intervenir para producir obediencia en la *polity*, por medio del uso de la fuerza siempre que sea necesario, en las ocasiones y formas establecidas por la *polity*[6]. Por esta razón, la policía se interpone, y se espera que se interponga, entre las voluntades en oposición o intereses en conflicto, en fin, en cualquier situación que amenace la continuidad de los términos presentes que expresan los pactos sociales. Es porque la policía existe para preservar, sustentar, garantizar que se la puede caracterizar como *defensiva*, independientemente de la elección de formas de acción anticipadas, preventivas o restauradoras.

Una realidad fundamental emerge de este entendimiento de la policía como siendo quien recibe el mandato policial de una *polity*: la cualidad de la definición y del ejercicio de este mandato, esto es, el modo cómo éste es establecido y ejecutado. Se trata de apreciar en qué medida las actividades de la policía se acercan o alejan de la integridad del mandato policial de una *polity*, y cómo ese mandato es establecido y expresado. En otras palabras, cuánto el ejercicio del mandato manifiesta la adhesión y adherencia de una policía a las formas establecidas por la *polity* para la ocasión y uso de los poderes delegados. Son estas consideraciones estructurales que evidencian más inmediatamente el ciclo de responsabilización que conecta a quien delega con quien recibe el mandato policial en la búsqueda de su finalidad, orientando los términos en que cada uno de ellos responde por el control, contenido y contexto de la concesión o del ejercicio del poder coercitivo. Se revela así cómo la responsabilzación, cómo la accountability, recorre todo el mandato policial.

3.2 DISCRECIONALIDADES

Hay diversas instancias de discrecionalidad que se manifiestan en el mandato policial. La primera de ellas y la más importante es la discrecionalidad expresada en las decisiones de la *polity*[7] que remiten a múltiples actores, contextos y temporalidades que conforman el

---

4 En el contexto de las relaciones humanas el uso de la fuerza expresa una manera particular y distintiva de producir coerción. Sus fines son iguales a los de cualquier alternativa coercitiva: someter voluntades, alterando actitudes e influyendo en comportamientos de individuos y grupos. Lo que lo distingue de todas las otras formas coercitivas son sus medios, los medios de la fuerza.

5 Klockars (1985) concluye que, aunque se puedan encontrar diversos antecedentes y experimentos previos orientados hacia la "policía", fue la experiencia de la Nueva Policía de Londres en 1832 que se estableció como el marco de la fundación de las modernas burocracias policiales estatales, tanto en términos de su repercusión y emulación, como en los resultados de reconstrucción de las trayectorias históricas que produjeron a la "policía". Sin embargo, lo que se extrae del texto significa que quien fuera que reciba el mandato policial, sin importar si se ejerce de manera permanente, interina o puntual, es, de hecho, policía, independientemente de su destino formal o de su identidad institucional, como es el caso, por ejemplo, del uso de contingentes de voluntarios civiles o de efectivos militares como policía. Así, el proceso de especialización de las organizaciones estatales de fuerza exclusivamente orientadas hacia el mandato policial no se confunde con ningún tipo de monopolio, sino que expresa una realidad histórica presente en términos de la división social del trabajo y de determinadas soluciones para el problema de la gobernabilidad.

6 Esto corresponde a desarrollos cuyo origen está en Bittner (1974; 1990b), y que tuvieron tratamiento inicial en Proença Jr & Muniz (2006b).

7 Es oportuno recordar que la discrecionalidad fue "descubierta" por los estudios de policía, revelando el error interpretativo por el cual la ley habría inventado, y sería la llave, del mandato policial. Ver para la trayectoria de este entendimiento Skolnick (1966), Goldstein, (1977), Bittner (1970), Bayley (1982), Klockars (1985).

mandato policial y sus términos concretos. Sociedad y gobierno que configuran la gobernabilidad de una *polity* se diferencian internamente. La sociedad está constituida por los más diversos grupos sociales que comparten y divergen sobre creencias, valores y normas. Por su parte, el gobierno contiene y expresa disputas entre grupos de interés. Uno y otro pueden o no converger en relación con lo que sea, o deba ser, o lo que se espera que sea el mandato policial. Lo que esté establecido como el mandato policial está abierto a esta dinámica de construcción de legitimaciones, composiciones y rupturas que caracterizan la gobernabilidad. Aquí se revela la multiplicidad de instancias discrecionales en la confluencia de las autorizaciones, cuestionamientos y direcciones armoniosas, o no, emanadas de la *polity* sobre la definición y el ejercicio del mandato policial.

La segunda de ellas corresponde a las decisiones y elecciones que seleccionan cuál tipo de accountability la *polity (la comunidad política)*, en su diversidad, desea, prioriza, descarta y cómo la utiliza. En términos concretos, esta instancia de discrecionalidad comprende la toma de decisiones del gobierno, de la sociedad y de la propia policía sobre por qué, qué, cuándo, cómo y para qué producir accountability; e, inclusive, sobre cómo utilizar cualquier accountability producida o a ser producida. Eso tiene lugar tanto en términos de lo que está establecido antes de la acción policial, como de la forma por la cual se percibe y se aprecia, en este sentido, todo lo que se pueda cuestionar por accountability, después de la acción policial. Es en esta dinámica que la *selective accountability* se hace y sirve a *full responsibility*.

Son esas discrecionalidades que contextualizan y conforman la discrecionalidad en el ejercicio del mandato policial. El poder de decidir sobre la acción policial más adecuada a un cierto tipo de evento o, incluso, de decidir actuar o no actuar en una determinada situación frente a un evento o a su anticipación, revela que la toma de decisión discrecional es la *praxis* esencial de la policía en el ejercicio del mandato policial.

Por su propia naturaleza y contexto, la acción policial sólo puede ser producida a través de un abordaje autónomo. La producción de la solución policial, conformada por las discrecionalidades de la *polity*, permeada por las circunstancias del momento y expuesta a las contingencias de la vida social, posee una temporalidad particular. La acción policial responde a demandas improrrogables, a actos o hechos que están en curso y que tienen que ser enfrentados, encaminados, "ahora". Por eso, la acción policial se da en un tiempo presente que se expande por la duración, por las necesidades de resolución, de la acción. Ella tiene lugar en una sucesión de eventos, conectados o desconectados, continuos o discontinuos, envolviendo dinámicas multi-interactivas entre diversos actores. La intensidad, densidad y consecuencia de estas dinámicas imponen el carácter intempestivo e inmediato del actuar policial y explica el carácter limitado, provisorio de sus soluciones. Ello hace imposible predeterminar la acción policial en cada situación, exigiendo el uso discrecional de los poderes del mandato. Al final, los elementos singulares presentes en una situación particular pueden constituir el relevo más importante en la solución policial. Y es imposible conocerlos hasta que se revelan de manera concreta e inmediata, en una situación.

La discrecionalidad de la policía se revela, entonces, mucho más amplia. Va más allá de las alternativas coercitivas, modos de uso de la fuerza y atraviesa integralmente a la acción policial. Se reporta no sólo a las oportunidades y propiedades del uso de la fuerza, sino que también alcanza a toda y a cualquier actividad policial. Con el beneficio de estas consideraciones, se percibe cómo el ejercicio del mandato policial es una materialidad de la gobernabilidad, correspondiendo a la toma de decisiones políticas en la esquina (*streetcorner politics*)[8]. Sin embargo, el poder discrecional gana complejidad y latitud cuando más agentes policiales están involucrados en las tareas de la policía, las cuales están, por su visibilidad, más expuestas a la apreciación y al control social, esto es, más expuestas a las demandas por accountability.

Se puede decir que la discrecionalidad policial es un eco de las discrecionalidades de la *polity* (la comunidad política) y ello de tal manera que el contenido de lo que venga a ser la acción policial no es reductible a un guión pre-determinado, ni tampoco a la rigidez de principios normativos. Al contrario, el contenido de la acción policial está determinado por el contexto de cada situación particular, considerando las directivas emanadas de la *polity* en relación con la oportunidad y la propiedad de un determinado curso de acción. La decisión sobre una u otra pertenece ineludiblemente al policía individual, que depende de su poder discrecional para poder realizar su trabajo.

Por causa de ello, una acción policial está sujeta a la apreciación política, social, legal o administrativa sólo *a posteriori*, a través de la accountability. Es ante este entendimiento que se puede comprender cómo la iniciativa de la acción policial resulta de una evaluación *ad hoc* del agente policial. Esta evaluación también está sujeta a directrices amplias en cuanto a su oportunidad e iniciativa, bien como a su prioridad y contenido, emanadas de la organización policial o aprendidas en un determinado contexto. Se ve aquí cómo la legalidad de la acción policial no resulta de un abordaje mecánico y auto-referido de la ley y cómo su legitimidad no se constituye por la reproducción ciega de las exigencias de la *polity*, a pesar de estar expresadas en requerimientos o manuales[9]. Resultan de interpretaciones, de un proceso de ajustes y adecuaciones en términos concretos del mandato policial, conducido en el acto por el agente policial durante su acción.

---

[8] En la fórmula extraordinariamente feliz de Muir (1977).

[9] Con esto, se revela la dimensión del equívoco de querer "legislar la acción policial", de la ambición de controlarla anticipadamente en la ley, lo que, paradójicamente, sabotearía la propia legalidad de la acción de policía. Pues tal legislación no podría ser cumplida sin producir inmediatamente su descalificación, por lo tanto sería una ley escrita para ser desobedecida. Ahí toda la acción policial concreta sería ilegal. Es esa la discusión que informa la pregunta sobre el "profesionalismo policial" en Bayley & Bittner (1989) y que se deriva de una discusión anterior de lo que se conoció como un "nuevo profesionalismo" en Klockars (1985).

3.3 LOS TÉRMINOS DEL MANDATO POLICIAL

Las instancias y dinámicas de discrecionalidad permiten comprender cómo el mandato policial, potencialmente amplio y tan permisivo, se reduce a términos concretos más limitados y restrictos. Es por eso que sólo es útil avanzar rumbo a la instrumentalización de la accountability a la luz de la calificación del ámbito, alcance y contornos del mandato policial. Estos últimos traducen los distintos límites y cuidados que tornan real a un determinado mandato policial en una comunidad política determinada.

3.3.1. Ámbito

El ámbito se reporta al objeto sobre el cual inciden los poderes delegados del mandato policial. El ámbito del mandato policial es la propia *polity (comunidad política)*, decantada por los más diversos recortes empíricos. Un recorte frecuente es el que divide al ámbito del mandato policial en términos geográficos. Así el ámbito puede abarcar todo el territorio de una comunidad política, o repartirlo. En estos recortes se pueden aprovechar las divisiones geográficas pre-existentes, como barrios, zonas, ciudades, áreas metropolitanas, provincias, estados o grandes regiones de un país. Puede inclusive restringirse a lugares específicos más o menos restringidos, continuos o discontinuos, como vías o parques públicos; un puerto o un centro comercial; los cuarteles militares, los presidios, las oficinas de correos o bancarias; los alrededores de las escuelas, o el flujo y los márgenes de un río.

Otro recorte común es el que divide el ámbito del mandato policial en términos de eventos. El ámbito del mandato policial puede abarcar conjuntos de eventos bajo amplias rúbricas como “Seguridad Pública”, “Orden Público”, “*Law Enforcement*”, “*Securité Interieur*”. Puede restringirse a ciertos eventos o clases de eventos, reflejando autorizaciones específicas para actuar ante uno u otro tipo de crimen, uno u otro tipo de violencia, uno u otro tipo de situación o perturbación. Así, se puede tener ámbitos que circunscriben un determinado mandato policial al homicidio o al tráfico de drogas; al terrorismo o a las violencias domésticas, de género o intrafamiliares; a los partidos de fútbol o manifestaciones políticas; a la escolta de las autoridades o a las ocasiones electorales; al ciber-crimen o a la falsificación de documentos.

Otro recorte es el que divide el ámbito del mandato policial por la atención especial a determinados grupos de personas. El ámbito del mandato policial puede estar delimitado en segmentos de población como los contribuyentes o una comunidad indígena; los parlamentarios, los militares o los policías.

Los diversos ámbitos de los mandatos policiales establecidos por y en una *polity* se sobreponen, combinan, interpretan, produciendo una variedad de arreglos policiales que coexisten de manera más o menos atractiva o cooperativa. Así, en una misma *polity*, la investigación de homicidios puede pertenecer, simultáneamente, al ámbito de distintos mandatos policiales con recortes territoriales local y provincial. Inclusive, cualifican las diferencias de ámbito de los variados mandatos policiales en una misma *polity* o entre distintas *polities*. Así, en una *polity* dada, la circulación de determinadas mercancías como armas, alcohol y tabaco corresponden al ámbito de un determinado mandato policial específico, mientras que en otras el flujo de esas mercancías no sería objeto de un ámbito distintivo.

3.3.2. Alcance

El alcance distingue competencia y precedencia de quien ejerce los poderes delegados en una *polity (comunidad política)* dada. El alcance del mandato policial esclarece sobre la exclusividad, concurrencia, superposición o unión de un mismo mandato o de mandatos distintos que tienen ámbitos superpuestos o coincidentes dentro de una misma policía o entre distintas policías.

El alcance permite distribuir la ejecución del mandato policial entre los diversos policías de una misma policía. Para lidiar con homicidios, hay policías en donde la investigación pertenece exclusivamente a un departamento especializado de homicidios; hay otras en que la investigación del homicidio de ciertos tipos de víctima pertenece a un departamento orientado hacia personas más expuestas a riesgos; inclusive hay policías en que esta investigación queda a cargo del equipo de policías que llegó primero a la escena del crimen.

Hay policías en que la investigación de un homicidio por parte de un departamento especializado obedece a la precedencia del más antiguo, que es quien escoge sus casos; hay otras en que el primer policía en lidiar con el caso es quien conducirá la investigación hasta el final; hay otras en donde se hace una evaluación sobre cuál sería el mejor policía para lidiar con un caso específico; inclusive hay otras en que varios policías entran y salen de un mismo caso que continúa siendo coordinado por quien haya comenzado la investigación. Para lidiar con situaciones de alto riesgo, hay policías que reúnen a los policías convencionales en unidades tácticas provisorias, que se disuelven después de su acción; hay otras que disponen de unidades de operaciones especiales permanentes; hay otras inclusive que mantienen capacidades tácticas, médicas, de negociación y apoyo psicológico en unidades especializadas para la atención general de emergencias.

El alcance del mandato policial posibilita, también, marcar las líneas divisorias entre distintas policías, que poseen, o pueden poseer, ámbitos coincidentes. Orienta, a su vez, arreglos entre organizaciones policiales, que permiten determinar qué policía debe actuar cuando hay conflictos de competencia entre ellas.

La administración del tránsito urbano superpone las competencias de una Policía Municipal con las de la Policía estadal. Ante un accidente de tránsito con muerte, puede haber conflicto sobre quién es competente para cuidar de esa situación. Si está previamente establecido que el ámbito de la Policía Municipal no cubre accidentes fatales, entonces, no hay necesidad de discutir el alcance. Cada Policía cuida su parte: la Municipal hace esto y aquello, la Estadal aquello otro. Pero si tanto una como la otra pueden lidiar con el problema, se hace una adecuación y esa sí es una cuestión de alcances. Hay arreglos entre las policías en que la primera que se hace presente en el lugar es quien asume; hay arreglos en que las policías se alternan, ahora una, luego la otra, en la conducción de un problema; hay arreglos en los que se establece que la precedencia entre las policías resulta de determinados factores presentes en las circunstancias del accidente, que lo hacen atribución de una o de la otra.

La circulación de mercancías a través de fronteras superpone las competencias de una Policía Municipal con las de una Policía Estadal y aún con las de una Policía Federal. Ante el secuestro de una mercancía contrabandeada en la feria por la policía municipal, puede haber divergencias sobre qué policía debe dar continuidad al caso. La discusión de alcance puede permitir un acomodo que oriente a las competencias policiales en conflicto, en función del origen doméstico o extranjero de la mercancía, del tipo de valor de la mercancía secuestrada e, inclusive, de la sospecha o no del envolvimiento de organizaciones criminales.

La administración penitenciaria puede conducir a la superposición de competencias de una policía penitenciaria y de una policía estadal ante una rebelión de presos con rehenes. La discusión del alcance puede permitir un acomodo de las competencias en conflicto en función de la extensión, duración, gravedad o repercusión de la rebelión, reubicando la precedencia de una policía hacia la otra.

3.3.3. ***Contornos***

Los contornos determinan cómo se pueden o se deben ejercer los poderes delegados en una dada *polity (comunidad política)*. Los contornos de cada mandato policial indican exigencias y predilecciones de la *polity*, estableciendo alternativas deseables o tolerables para la acción policial. Establecen, por lo tanto, los límites contextuales acerca de lo que un policía está autorizado a hacer ante la delimitación de sus alcances y ámbitos de actuación. Son precisamente los contornos del mandato policial los que buscan atender las exigencias y predilecciones de la *polity*, identificando lo que estaría dentro o más allá de la intención de la procuración concedida. Por esta razón, los contornos del mandato policial califican al contenido, los “modos y medios” del actuar y del quehacer policial de cada policía y de sus subdivisiones.

Expresan el universo de valores culturales y expectativas sociales de una *polity* sobre el mandato policial, estableciendo diversas instancias de instrumentalización que buscan acercar el ejercicio del mandato a estos valores y expectativas. Los contornos del mandato policial retratan de manera sensible las interacciones entre la sociedad y su gobierno, buscando dar cuenta de la pluralidad de convicciones, intereses y opiniones. Reflejan, por lo tanto, un proceso continuo de aproximaciones, un ir y venir, que se presenta en la forma de prioridades políticas, expedientes legales y normativos, directrices organizacionales o administrativas, doctrinas o métodos de acción, demandas locales, comunales, minoritarias, clamores, vivencias y proposiciones nacidas de las experiencias y experimentos ante las circunstancias de la vida real.

En la apreciación de los contornos se revela la centralidad, la omnipresencia y la constante interferencia de las instancias de la discrecionalidad en, y como, la *praxis* del mandato policial. Las elecciones y tomas de decisión que traducen las representaciones y percepciones de la sociedad, su gobierno y su policía son lo que configuran el contenido vigente de los contornos de una determinada organización policial en un determinado contexto, en un determinado momento del tiempo. Es en los contornos que se expresan los cambios más frecuentes y sustantivos en el ejercicio del mandato policial. Los contornos constituyen la expresión más dinámica, más vigorosa, del proceso de transformación histórica de las policías, una vez que buscan hacer dialogar lo general con lo particular, lo formal con lo informal, lo estructural con lo coyuntural, lo que tienen la ambición de ser permanente con lo contingente.

Este carácter procesal y dinámico de los contornos es una característica distintiva del mandato policial. En cada momento, lo que vengan a ser los contornos corresponde a una síntesis que busca traducir las múltiples instancias discrecionales expresadas en la concesión del mandato policial por la *polity* en la ejecución de los términos de este mandato por una policía, y en la producción y usos de la accountability policial para el perfeccionamiento del mandato y de sus términos. Lo que se espera que

la policía sea o deba ser, haga o deba hacer, a la luz de la finalidad de su mandato comprende expectativas y contenidos de contornos, los cuales invaden y (re) configuran a los demás términos del mandato, ámbito y alcances, orientando, empañando o cuestionando alternativas de acción policial.

La apreciación de los contornos de los mandatos policiales permite comparar los arreglos policiales de una *polity* o de distintas *polities*. El uso de esposas revela cómo puede haber diferencias sustanciales en el propósito y en la prioridad del uso de un único instrumento en función de distintos contornos. Hay policías que están orientados a usar esposas ante cualquier resistencia, aunque sea verbal, con el propósito de preservar la integridad física de los involucrados y evitar cualquier uso adicional de la fuerza por parte del policía; hay policías en que las esposas son usadas principalmente para aislar a los involucrados de una dinámica conflictiva; hay policías en que las esposas sólo se usan para consubstanciar el acto de prisión y conducir a los presos. Inclusive hay policías cuyas *polities* toleran que las esposas sean utilizadas para exponer a los presos a la humillación pública de ser vistos esposados.

Los contornos actualizan los ámbitos y alcances de los diversos mandatos policiales concretos de una *polity* dada. Eso hace que se pueda apreciar a los posibles conflictos entre policías con ámbitos coincidentes o dentro de una misma policía con alcances superpuestos. Puede ser pertinente para una *polity* mantener policías autorizadas a actuar en el mismo territorio para impedir monopolios policiales que vulneren la gobernabilidad. Puede ser pertinente para una policía que la investigación de desvíos de conducta de sus integrantes sea hecha de forma redundante por más de un departamento para impedir corporativismos. Puede ser pertinente para una policía hacer concurrir alcances de recolección de evidencias entre los departamentos de ciencia forense, investigación y patrullaje, de manera tal que se pueda disponer de los más especializados para los casos más difíciles o más sensibles, o incluso, para mejorar la capacidad de respuesta rápida.

Los contornos admiten diferenciación en los “modos y medios” de actuar o quehacer policiales, que aproximan a lo que se desea de una determinada policía en una dada *polity*, beneficiándose de distintas instancias de instrumentalización.

La preservación, sustentación y garantía de los Derechos Humanos adquiere materialidades distintivas en el ejercicio de diferentes mandatos policiales. Hay policías en las que los procedimientos de abordaje policial corresponden al esfuerzo deliberado de evitar cuestionamientos en relación a posibles contenidos discriminatorios o excluyentes en sus prácticas. Para ello, mejoran sus técnicas a fin de ser capaces de afirmar, en su acción, el respeto a las diferencias de raza, credo, género, edad, orientación sexual, condición socio-económica, nacionalidad o naturalización.

El acceso a bebidas alcohólicas es objeto de diferentes encuadramientos sociales y legales. Donde rige la ley seca, la policía debe impedir cualquier consumo de tales bebidas en cualquier lugar por cualquiera persona; donde la ley seca es un dispositivo limitado en el tiempo, en el espacio, o es un requisito de determinada edad legal, esos son los contornos de la acción policial.

La discusión sobre la letalidad de los armamentos policiales ha llevado a diversos experimentos sobre los contornos adecuados para el uso de armas “no letales”. El caso del *Táser* es ilustrativo de la manera por la cual los contornos pueden variar ante experiencias y experimentos. El *Táser* atiende la demanda por un arma que produjera la incapacitación no letal y se pensaba adoptarla como la principal arma policial. Pero se constató que el *Táser*, a pesar de no ser letal para la mayoría de las personas, podía ser letal y mucho más letal que un arma de fuego cuando se utiliza contra personas de pequeña masa corporal, cardíacas o con propensión fatal a descargas eléctricas. Eso posibilitó una reevaluación sobre la pertinencia y efectividad del Táser como arma policial de uso general.

Hay gran variedad en los contornos del contrato de trabajo que vincula, o inviste, al profesional de policía. Hay *polities* que prohíben que el agente policial pueda tener otro empleo; o que pueda tener otra actividad profesional en la vigilancia o seguridad privadas. Hay *polities* donde esta prohibición no existe, o en que, al contrario, la propia organización policial está autorizada a administrar y se espera que administre la contratación de policías para la vigilancia y seguridad privadas, usando, o no, sus uniformes e insignias.

Finalmente, existe una amplia variedad de prácticas sobre lo que serían los requisitos, el tiempo, el contenido y las formas de evaluación del aprendizaje que transforma a un ciudadano en un policía. Hay policías donde el proceso formativo es exclusivamente en forma de adiestramiento dentro del trabajo; hay otras en que corresponde a un entrenamiento de mayor o menor duración; hay otras en que es el curso de formación o especialización posterior al secundario; y hay otras en que para ser policía es preciso haber pasado por una formación universitaria, general o, incluso, específica.

La contrapartida de la delegación a los policías de poderes superiores a los de una persona común, en especial del recurso de la coerción por el uso de la fuerza,

es una apreciación cotidiana de los actores sociales que componen la *polity* y su gobierno, ante cada actuación policial. Estos actores reiteran, o no, su confianza en la policía. Como resultado de esta apreciación se confiere, o no, legitimidad, se da, o no, credibilidad a las policías, afirmando o modificando los contornos vigentes de un mandato policial. En este sentido, "cada sociedad tiene la policía que merece", o la policía que se hace merecer, como se dice en los círculos policiales. A pesar de ser tomada como un lugar común, esta frase corresponde a un entendimiento profundo de lo que es, de lo que deba ser, la policía. La "mejor" policía es la que vivifica cotidianamente los contornos de su mandato, para corresponder, para acercarse, a lo que la *polity* desea que se haga en cada situación, en cada acción. No puede ser distinto. El objeto de la policía es la propia *polity*, que ejercita su discrecionalidad de otorgante del mandato para demandar las formas, modos y medios que desea en la acción de su policía.

3.4 UNA DIMENSIÓN INSTRUMENTAL DE ACCOUNTABILITY POLICIAL

La accountability policial expresa las instancias de discrecionalidad de una determinada *polity*, sobre lo que se desea saber del ejercicio de un mandato policial, por una determinada policía, apreciando las elecciones, resultados y consecuencias de su acción en un determinado momento. Así, no es posible imaginar que un modelo universal de accountability policial pueda atender a todas las *polities* en todos los mandatos de forma uniforme, homogénea y satisfactoria. Es un error pensar a la accountability policial como una aplicación mecánica y ciega de una fórmula que habría funcionado bien en algún lugar, en algún momento. La accountability policial no existe en sí misma, emancipada del contexto que decide sobre su producción y sus usos. Una cierta accountability policial está asociada a una cierta policía, al ejercicio de un cierto mandato policial, a una cierta *polity* que define los términos de su ámbito, alcance y contornos.

Lo que se puede tener en común en la accountability policial de diversas policías, o de diversas *polities*, es su proceso, el modo de su producción. Toda accountability es selectiva y resulta de la búsqueda de respuesta a un cuestionamiento a partir de un determinado account, circunscrita por los términos concretos del mandato policial. Se puede aprender con la experiencia del éxito o fracaso de otros que tuvieron que producir accountability policial. Hay algo que extraer de la forma por la cual se dieron cuenta de problemas, o requisitos, o limitaciones semejantes a las que se desea tratar. En términos más amplios, nada es más útil para educar al espíritu y a la mente de quien considere las cuestiones policiales, en este caso, de la accountability policial, que el estudio de los diversos casos y trayectos con el beneficio de la reflexión y de la teoría. Uno de estos aprendizajes es el valor de las rutinas y mecanismos que le dan institucionalidad, sistematicidad, a la realización del account y a la producción de accountability. Esto responde a la naturaleza de los cuestionamientos y respuestas articulados por la accountability policial, pero no responde directamente a sus contenidos particulares, que siguen siendo singulares de una realidad específica.

Mucho de la accountability policial trata sobre aquello que las organizaciones policiales tienen en común con otras agencias públicas, como los correos, o con otras organizaciones de servicios, como las escuelas, o con la rutina diurna de trabajo, como hospitales, o, incluso, simplemente, con organizaciones que emplean efectivos de tamaño comparable: desde la pequeña tienda comparada con un departamento policial municipal de una decena de personas, hasta grandes empresas comparadas con departamentos o fuerzas policiales metropolitanas de decenas de millones de personas. Se demanda, básicamente, accountability sobre la administración: el uso de los recursos del presupuesto, las políticas de recursos humanos, la regularidad y calidad de la atención a "clientes", los procesos de definición de normas, control de calidad, adquisición de bienes de capital y consumo, administración de procesos de todo tipo. Hay elementos específicamente policiales en cada uno de estos elementos, porque cada uno de ellos se reviste de contenidos distintivos en función de los términos concretos del mandato de una policía.

A ello se suman, aún, las demandas que producen accountability por las acciones policiales en el ejercicio de su mandato en el sentido estricto. El cuestionamiento sobre el uso autorizado de la coerción con el respaldo de la fuerza, frecuentemente expresado en las sospechas de violencia, violaciones o corrupción en las actividades policiales, inaugura la producción de accountabilities que sirven como insumos, ejemplos o puntos de partida para la creación de diversas rutinas dentro y fuera de las organizaciones policiales. Puede instituir la elaboración y publicación de informes sobre casos atendidos por los policías, sobre el uso de armas de fuego por policías, sobre desvíos de conducta, su investigación y el desempeño de Asuntos Internos. Puede instituir organizaciones o recursos que pasan, por ejemplo, a producir anuarios estadísticos sobre los delitos; documentos cuantitativos o cualitativos sobre la victimización de ciudadanos y policías por parte de policías; indicadores del desempeño policial.

O, incluso, incluir organismos externos a la policía como *ombudsman (Defensoría del Pueblo)* , agencias civiles de certificación policial, observatorios en organizaciones no gubernamentales e inclusive líneas de investigación en las Universidades. Todo eso aumenta las demandas a la policía.

Como cualquier otra organización, la policía se resiente de cualquier demanda directa o indirecta que no sea la reproducción de sus hábitos o actividades regulares. Tiende a percibir cada una de ellas como desvíos de función que van a sustraer personal, recursos y tiempo (y en términos estrictos, hasta es correcto) de sus actividades. Inclusive, tiende a verlas como desperdicio o dispersión sin otro mérito más allá del de instalar presiones externas. Claro que es siempre más fuerte, retóricamente, afirmar que esa sustracción comprometerá las actividades-fin más valoradas o sensibles desde el punto de vista de quien hace la demanda: la prevención y reducción de la criminalidad violenta, por ejemplo.

Sin embargo, esa es una percepción miope. Es a partir de los acervos y experiencias de estas actividades que se puede avanzar en la construcción de accountabilities más y más capaces de orientar el mejoramiento del ejercicio del mandato policial. En este sentido, el argumento de que la producción de accountability y su institucionalización desperdician recursos policiales es falso. Pueden ser, incluso, inversiones que orientan las formas capaces de multiplicar, perfeccionar, ampliar, los efectos de la acción policial.

Entre los diversos recortes posibles, se destaca la acción policial. Se trata de un recorte esencial para la producción de accountability por remitir a la actividad-fin de las organizaciones policiales. Considerar a la acción policial como una categoría de análisis significa buscar las alternativas posibles de sus elecciones, resultados y consecuencias desde un determinado punto de vista. La instrumentalización de la accountability policial corresponde ella misma a la perspectiva que retorna a esta relación para apreciar causas a partir de efectos, esto es, a partir de los resultados y consecuencias, identificando las elecciones que los explicarían, rumbo a la identificación de cursos de responsabilización.

Eso permite un ejemplo instrumental de la accountability policial descrito en cuatro pasajes. El primero establece cómo, bajo qué criterios, "era oportuno actuar", dando cuenta de la decisión de actuar o no, bajo qué criterios "se actuó apropiadamente", dando cuenta de la forma como se actuó. El segundo pasaje ejercita estos criterios en términos de la combinación lógica de acciones "oportunas" e "inoportunas". El tercer pasaje identifica ramificaciones de responsabilidad asociadas a la posibilidad de identificar determinadas causas con relación a determinados efectos, problematizando el uso de algún account para producir accountabilities. El cuarto pasaje considera lo que no se puede extraer del ejercicio de los criterios de "oportunidad" y "propiedad" de la acción policial.

Aunque cualquier acción policial sea, al mismo tiempo, "oportuna", o no; "apropiada" o no; es útil distinguir estas dos dimensiones para propósitos analíticos. **Por oportunidad se entiende la elección policial de actuar, o no, ante una determinada situación.** No actuar, no intervenir en la situación, es una alternativa posible y, así, cuando se considera la oportunidad de la acción, esto incluye la decisión de no hacer nada. **Por propiedad se entiende la elección policial por la forma de actuar entre diversas alternativas posibles**. En este sentido, una acción sólo es "apropiada", o no, ante la decisión de actuar, pero incluso la decisión de no hacer nada admite la consideración de la forma apropiada de no hacer nada. Con eso queda claro que "oportunidad" y "propiedad" de una acción policial son dimensiones distintas que se complementan.

Ninguna acción policial es "oportuna" o "apropiada" en sí misma, sino sólo ante los términos concretos de su mandato. Sin duda que los mandatos policiales de las más diversas *polities* pueden compartir diversos elementos de ámbito, alcance y contornos similares. Así, es posible, e incluso esperado, que haya acciones policiales que sean vistas como "oportunas" o "inoportunas", o "apropiadas" o "inapropiadas", por un gran número de personas o policías de las más diversas *polities*. Incluso así, en términos rigurosos, lo que sea una acción policial oportuna o una acción policial apropiada de una policía dada para fines de accountability, no necesita quedar predefinidas de manera rígida por estas semejanzas. Estas consideraciones emergen y son establecidas en un determinado contexto, en una determinada comunidad política, por una policía específica a la luz de los términos concretos de su mandato vigente. Los términos concretos del mandato policial, en este sentido preciso y específico, dependen de la manera por la cual ámbito, alcances y contornos están configurados. Como los términos de un mandato policial son previamente establecidos por cualquier *polity* para cualquiera de sus policías, se puede hablar de "oportunidad" y "propiedad" de la acción policial como categorías generales y aplicables a cualquier policía específica.

Para los propósitos específicos de este ejercicio, los términos del mandato policial se encuentran expresados en las categorías "oportunidad" y "propiedad". Esas categorías incluyen a la autorización del mandato policial por la *polity*. El consentimiento social para producir alternativas de obediencia con respaldo en la fuerza bajo el imperio de la ley puede estar referenciado en tres órdenes de consideración que se interpenetran, se confirman, se modifican, se contradicen: las exigencias de naturaleza política, del gobierno, expresadas en términos

de directrices y prioridades; las exigencias de naturaleza social, de la colectividad, expresadas en términos de demandas de las comunidades policiadas o de grupos sociales; y las exigencias de naturaleza legal, expresadas en la legislación y normas que reflejan un cierto pacto social en un determinado momento del tiempo. Las dos primeras exigencias remiten a la legitimidad de la acción policial y los procesos de legitimación; la tercera a la legalidad de la acción policial. Así, la "oportunidad" de una acción policial y la "propiedad" de una acción policial pueden funcionar como juicios que se orientan a partir de las exigencias de la legitimidad y legalidad de una *polity* dada.

Al considerar las alternativas lógicas que combinan las categorías "oportunidad" y "propiedad", se realiza un experimento mental, en que se imagina considerar una determinada acción policial (actuar o no actuar, cómo actuar) ocurrida en el pasado y que corresponde a lo descrito en una de estas alternativas lógicas de combinación. Eso significa que lo que se realiza aquí es un ejercicio cualitativo, que busca presentar apenas las cuatro posibilidades presentes en la figura de abajo como símbolos de cuatro caracterizaciones posibles de una acción policial que será objeto de accountability.

Oportunidad: Juicio sobre la pertinencia de la intervención policial.
Propiedad: Juicio sobre la forma de la intervención policial.

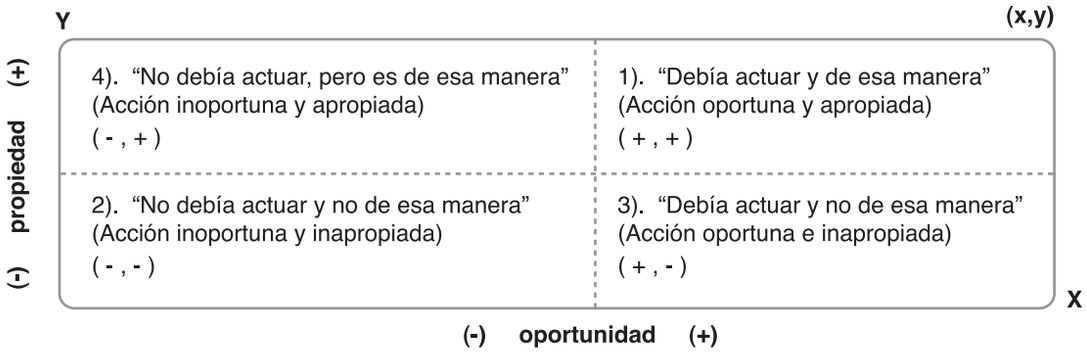

Figura 2. Oportunidad y Propiedad de la Acción Policial.

1. Acción policial oportuna y apropiada. Corresponde a una acción en que i) la elección del policía (de intervenir, o no) es compatible con los términos de su mandato y ii) la forma de la acción del policía es compatible con los contornos de su mandato. Esta caracterización da cuenta de todas las situaciones en que *el policía actuó cuando debía de actuar y de la forma como debía de actuar*. En este caso, se tiene iniciativa y táctica policiales adecuadas.

2. Acción policial inoportuna e inapropiada. Corresponde a una acción en que i) la elección del policía (de intervenir, o no) es incompatible con los términos de su mandato y ii) la forma de acción del policía es incompatible con los contornos de su mandato. Esta caracterización da cuenta de todas las situaciones en que *el policía actuó cuando no debía actuar y de una forma inaceptable.* En este caso, se tuvieron iniciativas y táctica policiales inadecuadas.

3. Acción policial oportuna e inapropiada. Corresponde a una acción en que i) la elección del policía (de intervenir, o no) es compatible con los términos de su mandato pero ii) la forma de la acción del policía es incompatible con los contornos de su mandato. Esta caracterización da cuenta de todas las situaciones en que *el policía actuó cuando debía actuar, pero de una manera inaceptable.* En este caso, se tiene una iniciativa policial adecuada y una táctica policial inadecuada.

4. Acción policial inoportuna y apropiada. Corresponde a una acción en que i) la elección del policía (de intervenir, o no) es incompatible con los términos de su mandato, pero ii) la manera de la acción del policía es compatible con los contornos de su mandato. Esta caracterización da cuenta de todas las situaciones en que *el policía actuó cuando no debía actuar, pero lo hizo de la manera como debía actuar.* En este caso, tenemos una iniciativa policial inadecuada y una táctica policial adecuada.

El encuadramiento de una determinada acción policial en una de estas caracterizaciones es el primer paso del proceso de accountability. Es lo que permite que dialoguen los términos del mandato concreto con determinadas elecciones que fueron tomadas en una determinada acción policial en una determinada situación real. Esto comprende un análisis que se inaugura por el contraste entre la decisión tomada en esta acción policial y otras decisiones tomadas en otras acciones de acuerdo con lo que orienta a esta policía en la toma de decisiones. En el caso de este ejercicio, en

términos de oportunidad y propiedad. Así, en términos de oportunidad de la iniciativa policial, a partir de la decisión de actuar o no, se aprecia la situación y se evalúa si la decisión tomada fue, o no, compatible con el estado de las prácticas, o con las directrices, de la organización policial. En términos de propiedad de la acción policial, a partir de la forma en que se actuó, se aprecia si esta forma de actuar fue, o no, compatible con el estado de las prácticas, con los procedimientos y con las directrices de la organización policial.

Eso significa que puede existir amplitud tanto en una como en otra decisión. Para una policía, puede haber situaciones ante las cuales tanto la iniciativa de actuar como la de no actuar son igualmente oportunas. Para otra policía, puede haber una diversidad de alternativas de conducción de tácticas policiales. Éstas pueden tener diversos encuadramientos, siendo más o menos jerarquizadas como formas de actuar aceptables, recomendables, obligatorias. En términos de formas de actuar, lo que es apropiado expresa un determinado estado del arte de la táctica policial, conformado por los contornos del mandato policial concreto de una policía, en una determinada *polity*, en un determinado momento del tiempo.

Cada una de estas caracterizaciones supone que una acción policial ya tuvo lugar, que ya produjo resultados, que se conocen sus consecuencias y que esta acción fue objeto de cuestionamiento, haciéndose necesario producir accountability sobre ella, desde el punto de vista de oportunidad y propiedad. Eso significa, inclusive, que previamente a su encuadramiento en estas categorizaciones, existe un determinado juicio, más o menos impresionista, más o menos tácito, más o menos fundamentado, sobre si esa acción "fue un acierto" o "fue un error", si la misma fue más un "éxito" o un "fracaso".

Este juicio sobre el éxito o fracaso resulta de la lectura que los integrantes de la *polity* hacen de la acción, a la luz de sus representaciones, expectativas, sobre el mandato de una policía, alimentando percepciones y opiniones construidas a partir de las informaciones a las que cada uno tuvo acceso. Por esta razón, haber actuado con oportunidad y propiedad no necesariamente conduce al juicio de que la acción policial fue un éxito; haber actuado inoportuna e inapropiadamente no necesariamente conduce al juicio de que la acción policial fue un fracaso.

Ante la caracterización de una determinada acción policial en términos de oportunidad y propiedad, se da seguimiento al proceso de accountability por el delineamiento de árboles de responsabilidades, esto es, de las causas posibles de los efectos encontrados. Se trata de escoger árboles de causas a través de ponderaciones regresivas, que retroceden al momento en que la acción produjo sus resultados y consecuencias, para explicar y responsabilizar por qué ella fue (in) oportuna e (in)apropiada. En este proceso, no hay límites lógicos de cuán atrás se puede llegar. El límite de esta regresión es la identificación de causas demostrables, partiendo de aquellos efectos considerados relevantes por el deseo de una determinada accountability.

Este recorrido admite aperturas y clausuras de líneas de responsabilidad, en virtud de los resultados de la propia accountability que evalúa la relevancia de una cierta línea de responsabilidad para explicar los efectos evidenciados en una acción policial. Se ejercitan discrecionalidades, se practica selectividad, en la elección de los árboles de responsabilidad sobre las cuales se busca identificar cursos consistentes de responsabilización. Nuevamente, no hay límites lógicos a este proceso de apertura o clausura, ni cualquier criterio propio, inmanente, por el cual se pueda dar rumbo a la accountability. Ella es enteramente dependiente de la combinación de las instancias de discrecionalidad que articulan cuestionamientos, la búsqueda de respuestas, la relevancia de las respuestas y la satisfacción o no con tales respuestas.

Aunque se puedan sumar otras instancias y espacios en el proceso de accountability, el punto de partida necesario para a su realización es la consideración de la materialidad de la policía. Ordinariamente, esto remite a la apreciación de los recursos policiales que estaban disponibles para, y en, la acción bajo análisis. Eso por sí mismo ya exige el desdoblamiento de qué recursos podrían estar disponibles, si ellos podrían ser más adecuados, entre otras cosas. Esa no es una violación de la lógica de la accountability, al inquirir sobre alternativas, al contrario: es el rumbo de poder producir de manera precisa las respuestas a las preguntas: ¿cuáles eran los recursos disponibles para esa acción? ¿Por qué estos y no otros recursos fueron los que estaban disponibles? ¿Cuán adecuados fueron estos recursos para la acción policial? ¿Cómo influyeron, o no, en las elecciones de la iniciativa y de la táctica policial?

Así el espacio natural para el diseño de árboles de responsabilidad es la materialidad de la combinación de los recursos policiales. Se hace policía con la policía que se tiene, sea en función de los recursos disponibles para una policía, sea en función de aquella fracción singular de recursos disponibles para la acción de la cual se desea accountability. Se hace accountability de lo que la policía hizo frente a lo que ella debería haber hecho, considerando lo que, de hecho, podía hacer. Nuevamente, se hace accountability de lo que la policía hizo, de las elecciones de oportunidad y propiedad de la acción policial; frente a lo que debería haber hecho, ante los términos concretos del mandato; considerando lo que

ella, de hecho, podía hacer, esto es, la disponibilidad de recursos en y para la acción. Esto tiene lugar a través del mapeo de los flujos decisorios que produjeron una dada disponibilidad de recursos y no otra.

Puede haber, de hecho, tantas maneras de describir los recursos policiales como tantas policías haya. Eso no es impedimento para que se pueda compartir una determinada visión sobre cómo describirlos. Como los recursos policiales son multidimensionales y variados, es útil agruparlos en conjuntos de recursos agregados por su afinidad desde el punto de vista del delineamiento de causas a partir de los efectos en la accountability de la acción policial. En este sentido, sería posible describir los conjuntos de recursos como agrupamientos "orientados a problemas".

Los conjuntos de recursos no son ni equivalentes, ni homogéneos en una determinada organización policial. Ellos son discontinuos en lo que se refiere a su distribución y al uso en el tiempo y en el espacio. Esto significa decir que en una misma policía pueden coexistir distintas disponibilidades y diferentes cualidades de uso de cada conjunto de recursos. Es posible que todos los agentes policiales tengan un arma de fuego, pero que no todos estén capacitados o tengan competencia policial para su uso. Estos conjuntos corresponden a:

1) **Soporte y articulación organizacionales,** que comprenden lo que la organización policial puede proveer a individuos o equipos policiales en términos de su mutuo apoyo, incluyendo la distribución del efectivo policial en el espacio y en el tiempo, la capacidad de refuerzo o acceso a recursos especializados, etc.

2) **Equipamientos y materiales,** que comprenden ampliamente la logística de una organización policial en términos de materiales, incluyendo desde el uniforme, armamento y munición, hasta el suministro de vendas en el kit de primeros auxilios, pasando por los instrumentos de comunicación, de protección personal o talonario de multas.

3) **Acervo de procedimientos,** que comprende el conjunto de conductas de acción, que incluye la aplicación de los *contornos* en diversas circunstancias particulares, y refleja el conocimiento y los saberes policiales, en fin, el estado de las prácticas compartido por los policías, construido por la experiencia colectiva en la planificación y ejecución de la acción policial, en la forma de procedimientos informales o normas y procedimientos modelo.

4) **Capacitación de individuos y equipos,** que comprende los resultados de los procesos educacionales, esto es, la capacidad de hacer uso concreto del que fue aprendido, sea en trayectos de formación general, sea en trayectos de formación específica. Esto se expresa en diferentes cualidades individuales, en diferentes habilidades para el emprendimiento de una determinada tarea policial.

5) **Capacidad decisoria,** que comprende la calidad decisoria de individuos o grupos policiales en la realización de diagnósticos y pronósticos en tiempo real ante determinadas situaciones, y de decidir, implementar y supervisar los cursos de acción, usando los recursos disponibles, dirigiendo individuos y equipos policiales.

6) **Competencia policial,** que comprende los diferentes perfiles de mayor o menor grado de especialidad o experiencia de los profesionales de policía involucrados en una acción frente a las tareas que la situación demanda.

La apreciación de estos recursos para fines de accountability depende de su ponderación por las condiciones reales de salud ocupacional de los policías. Eso se expresa, por ejemplo, en la apreciación de la curva de fatiga y estrés a lo largo de un turno de trabajo o a lo largo de la trayectoria individual de trabajo.

Imagínese que una acción policial en la que se desea accountability se refiere a un cuestionamiento donde se sospecha que habría habido uso excesivo de la fuerza y que la acción sería un ejemplo de violencia policial. La situación sería aquella en la que un asaltante recibió un tiro de la policía después de haber sido desarmado y de haberse rendido.

El primer paso es considerar el encuadramiento de esta acción en términos de una de las categorizaciones indicadas. Se consideró que la acción policial fue "oportuna", pues la iniciativa policial de actuar para frustrar el asalto fue compatible con los términos del mandato de esta policía. Se consideró, sin embargo, que la forma de la acción policial fue "inapropiada", pues haberle disparado al sospechoso después de que éste se hubiera rendido era, de antemano, incompatible con los contornos del mandato de esa policía en esa situación. Se trató de una iniciativa policial entendida como adecuada, pero con una táctica policial considerada inadecuada.

El segundo paso es delinear los árboles de responsabilidad capaces de identificar las causas de este efecto no deseado, la victimización del sospechoso bajo custodia. ¿Qué es lo que puede explicar este resultado? La búsqueda de las causales sobre los recursos policiales disponibles puede producir diversas respuestas que se complementan o se excluyen con la identificación de cursos de responsabilización. En términos amplios, se puede decir que estas respuestas podrían apuntar a

las incapacidades, incompetencias o errores. Cada una podría estar referida a un determinado desenlace del proceso de accountability.

Se identificó, por ejemplo, una incapacidad de equipamiento: el arma del policía se disparó sola, después de que el policía la haya guardado en su estuche de acuerdo con el procedimiento establecido. El arma estaba en malas condiciones y su seguro no funcionó cuando el policía inmovilizaba al sospechoso. Se concluye que eso sugiere una falla de mantenimiento o hasta de adquisición del armamento policial. Ante la importancia conferida a esta incapacidad, se puede institucionalizar accountability sobre la adquisición y mantenimiento del armamento policial. El curso de responsabilización incide sobre el policía, pero apunta en la dirección de los que responden por el armamento de la policía.

Se identificó, por ejemplo, que el policía autor del disparo fue incompetente: el disparo habría sido accidental, porque el tiro salió cuando intentaba ponerle el seguro a su arma. Se concluye que eso sugiere una falla en su capacitación para el manejo del arma, lo que puede indicar la necesidad de revisión de entrenamiento policial en el uso de armas de fuego. Ante la importancia conferida a esta incompetencia, se puede institucionalizar accountability sobre la formación policial. El curso de responsabilización incide sobre el policía, pero apunta hacia la dirección de los que responden por el entrenamiento del policía.

Se identificó, por ejemplo, que el policía autor del disparo erró al reaccionar con su arma ante una agresión verbal de parte del sospechoso. Se concluye que eso fue una falla motivada por la inexperiencia del policía en la administración del uso de fuerza, reaccionando desproporcionadamente a la situación. Ante la importancia conferida a errores de este tipo, se puede institucionalizar accountabilities sobre el proceso de reclutamiento, selección y formación de policías, la gestión de las carreras policiales y sus trayectorias y el acervo de procedimientos en el uso de la fuerza. El curso de responsabilización incide sobre el policía, pero apunta en la dirección de otros más que responden por diversos aspectos de la policía.

Independientemente de su propósito, en el ejemplo, la sospecha de uso excesivo de la fuerza o violencia policial, la accountability producida para responder a este cuestionamiento puede tener otros usos. En los breves ejemplos imaginados arriba, se comprende qué recursos policiales estaban, de hecho, disponibles en una determinada acción. Se aproxima a la construcción del entendimiento de las causas de esta disponibilidad. Se construye un acervo de exploraciones que puede servir a la organización más allá del estudio de caso que dio origen a una determinada accountability.

La apreciación de estos árboles de responsabilidades y sus causales tienen aún que considerar la posibilidad de la **interferencia de cuestiones externas**, esto es, de imponderables que no se derivaron de voluntades y elecciones policiales. En el caso de las situaciones imaginadas, fue posible distinguir qué eventos exteriores a la situación no fueron relevantes para la identificación de causas y, por lo tanto, de cursos de responsabilización.

Hay límites sobre lo que se puede obtener con la aplicación del encuadramiento de la acción policial en categorizaciones que combinan oportunidad y propiedad. Este tipo de herramienta de análisis no pretende dar cuenta, por ejemplo, de las motivaciones e intenciones personales o grupales que llevan a los policías a decidir o actuar de tal o cual manera. Refleja, solamente, las elecciones realizadas en sí mismas y las acciones emprendidas a luz de su adhesión a los términos del mandato policial. Así, la intención deliberada de policías o grupos de policías de actuar como “justicieros”, “asesinos de bandidos”, consiste en una violación explícita del mandato policial. Esto demanda otros recursos de accountability, complementarios al encuadramiento de la acción policial en términos de oportunidad y propiedad. Esto porque estas perversiones del mandato policial pueden ser invisibles a este encuadramiento, pudiendo ser camufladas, encubiertas, en acciones oportunas y apropiadas por la construcción deliberada de falsas oportunidades y propiedades. Se pueden constituir disfraces de acciones policiales oportunas y/o apropiadas por la fabricación de falsos escenarios, falsificación u ocultación de pruebas, montajes de escenas de crimen e, incluso, por la producción de aprehensiones y prisiones. Todo ello para ocultar fracasos o inventar éxitos que encubran la violación del mandato policial y sus posibles permisividades.

El encuadramiento de la acción policial en categorizaciones que combinan oportunidad y propiedad tampoco tiene cómo dar cuenta de la corrupción policial en toda su complejidad. La posibilidad de corrupción sobrepasa las cuatro alternativas lógicas de categorizaciones apreciadas, pudiendo presentarse antes, durante y después de las acciones policiales (in)oportunas e (in) apropiadas.

Esta característica permisiva de corrupción hace compleja y desafiante su investigación y control. Acciones policiales oportunas y apropiadas pueden ser motivadas, creadas, modificadas o aprovechadas para atender intereses particulares de policías o de otros. Esto significa decir que pueden ocurrir modalidades o prácticas corruptas que no violen de forma explícita el mandato policial, porque se colocan y se benefician de lagunas, brechas e intervalos comunes y frecuentes entre contornos, alcances y ámbito de los mandatos policiales concretos. Estas prácticas pueden tener lugar en las intersecciones ineludibles y

vacíos necesarios entre lo que se desea de un mandato policial y las formas concretas de su atención, entre lo que puede y lo que no puede hacerse. Por eso mismo, éstas tienden a ser menos visibles y palpables, más enraizadas y longevas que aquellas que confrontan explícitamente al mandato policial.

A esto se suma un factor que agrega complejidad, el contexto de una *polity*, que construye y admite distintos niveles de tolerancia o aceptación social. En muchas comunidades, las fronteras que distinguen lo que se acostumbra a definir como actividades policiales corruptas pueden ser muy fluidas, poco nítidas. Ellas pueden ser favorecidas por, o incluso confundirse con, las prácticas culturalmente establecidas de intercambios sociales, con mecanismos informales de reciprocidad y gratuidad. En suma, pueden ser inscritas en las dinámicas de prestaciones y contraprestaciones que alimentan y vivifican eslabones entre distintos grupos sociales.

Se vio pues, el alcance y los límites de la apreciación de la acción policial por las consideraciones de oportunidad y propiedad como una herramienta para el ejercicio de accountability policial. Esta herramienta no cubre, ni pretende cubrir, indagaciones sobre las posibles motivaciones o intenciones para la acción policial. Ella las toma como elementos de partida de cualquier elección o juicio, sumergidos en los resultados y consecuencias que se pretende evaluar. Se restringe, por tanto, y esta es su virtud, al mérito sustantivo de la oportunidad y propiedad de la acción policial, orientando el establecimiento de cursos de responsabilización que, por medio de la orientación de la *polity*, pueden avanzar hacia el entendimiento de las motivaciones o intenciones más diversas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este ensayo fue encuadrar la cuestión de la accountability policial de manera útil. Por ello omitimos, en esta ocasión, el preámbulo usual de una revisión sistemática de la considerable literatura sobre el asunto, que puede encontrarse en las obras a las que se hace referencia más abajo. A pesar de ello, es oportuno compartir algunos de los vínculos con ciertas obras que, es importante señalar, son la semilla, la provocación, la invitación a partir de las cuales se pueden presentar los elementos arriba mencionados.

El vínculo más tenue refiere a la transitividad, al pasaje de los términos centrales de la problemática tratada (*accountable*, *account* y *accountability*). Esfuerzos anteriores ya habían identificado al conjunto de expectativas, de significados socialmente situados, que se asocian a cada uno de ellos en el idioma inglés. Aquí fue necesario romper con la ambición, en sí misma meritoria, de intentar una traducción, como ya fue presentado en la nota inicial que abre el texto. El simple hecho es que, como dicen los italianos, *traduttore tradittore,* toda traducción es (alguna) traición. Y el acervo de algunos desvíos se presentó como excesivo para los propósitos del texto.

Se reveló oportuno priorizar la discusión del contenido de los términos, preservándolos en su idioma original. Aquí la discusión fue propiamente exploratoria. Es oportuno registrar, apenas, el carácter del uso de las palabras en idiomas latinos, donde la raíz y trayectoria histórica apuntan hacia significados precisos, y la forma propia del uso del idioma inglés. Hasta donde se puede percibir, por ejemplo, *responsible* se entiende simultáneamente, o se admite entender alternadamente, tanto como responsable cuanto como ser objeto de responsabilidad (responsabilizable). Aquí los autores admiten francamente que lo que se presenta más arriba es un esfuerzo inicial que busca otorgar algún rigor a términos que se pretende que puedan ser categorías útiles.

Ya el vínculo con la temática tratada, en sí misma, es mucho más firme y fácil de relatar. El problema más amplio que es la accountability policial tiene su expresión más límpida en el trabajo de Goldstein (1977). La responsabilidad por un evento de violencia policial es ilustrada y problematizada por el autor, a partir de la explicitación de un árbol de responsabilidades posibles, que se inicia en la policía, pasa por el gobierno y llega hasta la sociedad policiada: se inicia con el policía individual, pasando por sus superiores hasta el jefe de policía, de ahí para el ejecutivo o para el legislativo (que controla y aprueba decisiones de nombramiento) y culmina afectando a los propios ciudadanos que eligieron a uno o a otro. Con esto se revela un problema central explorado en este texto. Esfuerzos de imputación de responsabilidad no llegan a ningún lugar cuando pierden de vista el encadenamiento de instancias de discrecionalidad, de proceso, de mediación y articulación entre la *polity* (que concede y es objeto del mandato policial) y la policía (que lo recibe y ejecuta). Producen, en el límite, lo inverso de la responsabilización, una vez que conducen a la total indistinción entre delegaciones, elecciones, acciones, sus resultados y consecuencias: si todos son, todo el tiempo, responsables por todo, entonces no hay cómo atribuir responsabilidades concretas a alguien en particular. Sin la pretensión de resolver este problema, Goldstein sugiere la responsabilización política como una rama fructífera a ser explorada en las democracias, indicando, por ejemplo, el proceso electoral como un espacio relevante de expresión de las autorizaciones, demandas y cuestionamientos del público, en fin, de su aprobación o desaprobación en relación al gobierno y a las policías.

Una aproximación contemporánea de cierta influencia es el esfuerzo de Bayley (2001b), que busca comprender la democratización de las policías en el mundo a partir de la reiteración de determinadas normas y rutinas. Su mayor preocupación es la perversión, en el sentido estricto, de la policía como un instrumento del Estado contra la sociedad, en un primer momento, y de grupos de poder sobre la sociedad, posteriormente. Aquí el problema es otro. Se trata del difícil pasaje entre lo que se espera producir por la adhesión a normas o rutinas y la construcción de mecanismos capaces de producirlas en una policía determinada, con un cierto mandato policial, en una *polity* dada, en un determinado momento. La generosidad y el coraje de ofrecer un modelo se ven empañados, por lo tanto, por la carga de elementos que quedan implícitos en el contexto de origen, esto es, la falta de una explicación sobre cómo se operan tales normas y rutinas diferenciadamente en la solución múltiple y concurrente de EEUU en la cuestión policial, que admite una infinidad de policías con ámbitos y alcances superpuestos o coincidentes y con elementos de contorno afines y conflictivos. Claro, eso significaría tener que lidiar con cuánto de este modelo es más una amalgama de experiencias y experimentos que un modelo propiamente dicho, y ahí exactamente está el punto: ¿hacer policía democrática sería, entonces, adoptar las prácticas policiales de los EEUU? Ese es uno de los elementos centrales que motivó la aclaración de los aspectos específicos que singularizan al proceso de accountability policial cuando se hace, se coloca y se pretende ser útil para una cierta realidad social, o sea, para una cierta policía en una determinada *polity* en un determinado momento.

Cuando Walker (2005) ofrece mecanismos adaptables, o la inspiración para la edificación de tales mecanismos, en su "nueva accountability", por su parte, se arriesga a ser demasiado ambicioso, más allá de lo que sea posible para a la producción de la accountability policial y sus usos. Su propuesta es establecer mecanismos en tiempo real, abarcadores, automáticos y redundantes. Sistemas de account autónomos y superpuestos que se accionan automáticamente para todo y cualquier incidente, por ejemplo, el uso de armas de fuego por la policía. Estos sistemas incluirían a los propios policías de la unidad involucrada, en una primera cobertura; departamentos especializados en account de la policía, en una segunda cobertura, automática y paralela a la primera; e incluso una auditoría externa de account, que monitoree en tiempo real a las dos primeras, ofreciendo una tercera cobertura paralela y con autonomía para revisar o rehacer account. A partir de un cierto punto, se arriesga a emancipar toda esta actividad de lo que la *polity*, o la policía, desean para diversos propósitos, poniendo en cuestión la oportunidad de los costos y recursos necesarios para tal sistema. Una primera mirada es que eso enfrenta problemas crecientes, de des-economías de escala, cuanto mayor sea la organización policial que ensaye esta propuesta. Lo que puede ser fácil para departamentos con algunos pocos policías, puede ser difícil para departamentos con millares e imposible para departamentos con decenas de millares de policías. Aún queda una cuestión de des-economías de ámbito, es decir, de la disponibilidad de personas, de la factibilidad concreta e, incluso, de la utilidad de account en tiempo real de todo un nivel estandarizado de detalle. Hay intercambios cruzados, evidentes en cualquier propuesta de este tipo, y en el caso de la accountability policial su solución es evidente: elecciones en las diversas instancias de discrecionalidad. Pero Walker no enfrenta el problema de la discrecionalidad que permea y sobrepasa a todo el mandato policial, aunque se sujete a él, en el mismo ejemplo, al aceptar sin discutir la prioridad de la accountability del uso de armas de fuego. Aquí, no hay espacio para las instancias reales de discrecionalidad en su propuesta, ni para el account ni para la accountability. Una "new accountability" es un pleito por una "full accountability", pura y simplemente. Por eso, pareció tan relevante dar cuenta, de hecho exponer la falacia, de la búsqueda de una full accountability, lo que llevó, a su vez, a lo que se explicó anteriormente sobre selective accountability como capaz, de hecho únicamente capaz, de llevar a la full responsibility.

El rumbo de esta solución parece corresponder a uno de los rumbos que Goldstein apuntaba como capaces de dar cuenta de la cuestión, del acercamiento teórico, de la construcción de ambición conceptual, capaz de aclarar lo que es accountability en general y de ahí dar cuenta de aquello que es específico y particular en la accountability policial. Sin duda que lo que se expuso aquí deriva y se desarrolla más a partir de Bittner (1970, especialmente 1974, 1990b) que de Goldstein, porque es en Bittner que se tiene el rumbo de una teoría.

Pero incluso así es una simple cuestión de justicia apuntar cómo la explicitación y apreciación de Goldstein del árbol de responsabilidades, reflejada a la luz de la construcción teórica de Bittner, permitieron avanzar en este texto rumbo a la comprensión del proceso de identificación de responsabilidades (account) y de la atribución de cursos de responsabilización policial (accountability). Es también una cuestión de justicia indicar cómo la claridad de Goldstein en la denuncia de una apropiación de accountability repercute en la elección del rumbo de la presentación. Sucintamente, cómo una proposición de accountability policial no puede ser sometida, no puede ser reducida, a una manera de buscar saber cómo ser popular o ser aprobado por la mayoría, o por una minoría cualificada. Sólo tiene sentido considerar una accountability policial como una manera por la cual la policía responde, en sentido amplio, sobre

el ejercicio del mandato recibido de la, y aplicado en la, *polity*. En otras palabras, para Goldstein, el problema de precisar la accountability policial es el de cómo impedir que la policía pueda ser un conducto hacia la apropiación del ejercicio del mandato policial legítimo y legal por intereses privados, sean los de la mayoría, sean los de las minorías cualificadas.

Que la accountability tenga utilidad para la propia policía sólo suena sorprendente porque no es alrededor de la ejecución del mandato policial que se acostumbra a colocar la cuestión. Lo más común es que la accountability policial sea cobrada por las policías de diversas formas, en diversos momentos, pero mucho más frecuentemente cuando la organización policial está fragilizada por algún resultado o consecuencia indeseable o no deseada. Pero, si la cuestión de la accountability es contextualizada, cuando se percibe que ella no pertenece exclusivamente a tales momentos, entonces se gana mucho en densidad y claridad.

La institucionalización de formas de accountability policial es fértil, una vez que estructura y recrea capacidades para producir account capaz de sustentar nuevas accountabilities útiles para el mejoramiento y para la multiplicación del efecto de la policía. Eso admite diversos desdoblamientos sobre las formas por las cuales legitimidad y legalidad, consentimiento social y su expresión legal, explican la credibilidad policial y las formas cómo esta última conforma la capacidad de que una policía cumpla su mandato, que pueden aguardar otra ocasión.

Lo más importante es destacar que este texto relata cómo la accountability policial no es, y si es accountability policial no puede ser, algo "contra la policía". Al contrario, como se espera haber demostrado, la accountability policial es la contrapartida necesaria de los poderes delegados del mandato policial. Su uso y perfeccionamiento pertenecen, también, al ejercicio mismo de este mandato. Dicho de otra manera: una policía que evalúa la manera en la cual ejerce su mandato, cómo practica discrecionalidad, en sus patrullajes o en sus investigaciones o en sus pericias forenses, con vistas a mejorar su desempeño, está haciendo accountability, aunque no lo llame así. Porque es de esta manera que se pueden apreciar las elecciones, resultados y consecuencias del ejercicio del mandato.

De ahí se abren dos alternativas conclusivas conexas. La primera es la de disponer del uso de la accountability policial como ella se presenta, esto es, como un instrumento de utilidad para quien delega y para quien recibe el mandato policial, esto es, tanto para la *polity* como para la policía. La segunda es abogar por su valor y oportunidad, lo que puede corresponder, en la práctica contemporánea, a abogar por la comprensión de su naturaleza y forma y estimular su práctica para todos los involucrados: para toda la *polity* y, sobre todo, para cualquier policía.

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.

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

------ (2001b), *Democratizing Police Abroad: what to do and how to do it*. Washington: 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.

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.

Chalon, Maurice; Leónard, Lucie; Vanderschureren, Franz and Veszina, 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., *Quatifying 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 securité 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?), eletronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm], 9 pages.

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

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

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 Policía 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.

------ (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 Profissionalism – 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.

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 policías' (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 policía", 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.

Robinson, Cyril D.; Scaglion, 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.

Varenick, Robert O. (2005), *Accountability: sistema policial de rendicion de cuentas*. Ciudad de Mexico: Instituto para la Seguridad y la Democracia.

Vargas, Ernesto López Portillo (2005), "Accountability: modelos distintos, lecciones comunes" in Robert O Varenik, *Accountability: sistema policial de rendicion de cuentas*: 19--48. Ciudad de Mexico: Instituto para la Seguridad y la Democracia

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.

------ (2005), *The New World of Police Accountability*. New York: Sage.

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.

Sobre los Autores

Jacqueline Muniz - *Mestre em Antropologia Social* y *Doutora em Ciência Política*. Profesora Adjunta del *Mestrado em Direito* de la Universidade Candido Mendes, Coordinadora del *Grupo de Estudos em Justiça Criminal e Segurança Pública*, Miembro del *Grupo de Estudos Estratégicos* y Socia fundadora de la *Rede de Policiais e Sociedade Civil da América Latina*. Ejerció las funciones de directora del *Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública* – SENASP/Ministerio de Justicio (2003); Coordinadora Sectorial de *Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos* (2002) y Directora de la Secretaria de *Segurança Pública* (1999) del Govierno del Estado de Río de Janeiro.

Domício Proença Júnior – *Doutor em Ciências* (D.Sc.) *em Estudos Estratégicos*, receptor de la *Ordem do Mérito da Defesa*. Profesor del *Programa de Engenharia de Produção da Coppe*/UFRJ. Miembro del Instituto Internacional de *Estudos Estratégicos* (IISS, Londres) y d la *Associação Internacional de Chefes de Policía* (IACP, Leesburg, Va.). Listado en *Marquis Who's Who in the World* desde 1996. Coordinador del *Grupo de Estudos Estratégicos*.

Son directores científicos del *Instituto Brasileiro de Combate ao Crime* (Recife, Pernambuco, Brasil).

EL MANDATO POLICIAL*

Peter K. Manning

La simbolización y dramatización del trabajo policial no son del todo arbitrarias, ni cultural ni socialmente. Las condiciones bajo las cuales surgió la policía, sus obligaciones legales, estructura organizacional, funciones especificadas, e intentos para crear y mantener un mandato a la luz de un contexto político pueden ser vistas como restricciones estructurales sobre su simbolización, así como sobre su acción (véase a Sperber,1975). La emergencia y transformación del mandato, o el dominio tácito y declarado sobre el cual los miembros de la organización creen que tienen "derechos dramatúrgicos," está tan basado sobre el "potencial de simbolización" del dominio, como sobre cualquier otra cosa. Los temas que han caracterizado la evolución de las políticas policiales en las sociedades anglo-americanas proporcionaron los materiales a partir de los cuales las políticas contemporáneas de los Estados Unidos construyen y mantienen sus pretensiones de legitimidad y cierto grado de licencia dramatúrgica. Leer la historia como si no tuviera relación con el potencial para conceptualizar la estructura dentro de la cual se asientan los dramas y sentimientos vinculados con la interacción, equivale a excluir ingenuamente fuentes para comprender el presente. La policía contemporánea de los EEUU actúa con base en su comprensión de las transformaciones que ha experimentado su mandato a partir de la concepción Peel, y en consecuencia su foco dramático criminal y los temas conexos deben ser vistos tanto histórica como dramatúrgicamente. Este capítulo se ocupa de pasar revista a estos temas, tal como se han transformado en los Estados Unidos: la obligación de emplear la violencia de un modo oficial y legalmente sancionado, al combinarse con una concepción particularmente elaborada del cómo y del por qué del control del delito, genera el carácter contradictorio de las políticas policiales estadounidenses. Es un hecho histórico que el ejercicio de la policía en Estados Unidos tiene una dimensión violenta y legalista, y que su derroche tecnológico, incluyendo armas de alta potencia, vehículos de patrulla rápidos, costosos y de envergadura, instrumentos electrónicos y sistemas de procesamiento de datos, caracterizan a la policía de los Estados Unidos más que a la policía de cualquier otra nación del mundo.

El foco central, el nudo dramático de las políticas policiales en los Estados Unidos, es el control del delito, y éste ha sido estructurado históricamente, especialmente por eventos que han ocurrido en los últimos 40 ó 50 años. La estructura del ejercicio de la policía ha evolucionado, y en la segunda sección de este texto ofrezco una visión general o esquemática del mandato policial estadounidense en la actualidad. También llamo la atención sobre las contradicciones implícitas en tal esquema, y sobre el hecho de que los mitos en torno a la policía (sus justificaciones públicas) son intentos por mediar en tales contradicciones estructurales. Yo sostengo que estos aspectos estructurales de la policía producen un conjunto de sentimientos, entre los cuales el más importante es el honor. Sentimientos que se asocian al rol de la policía, y que a nuestro modo de ver generan consecuencias tanto positivas como negativas. De manera que este capítulo es como una columna vertebral, puesto que intenta vincular los límites históricos del simbolismo con las formas de organizar y estructurar la policía, así como describir algunos de los aspectos socio-psicológicos del rol policial.

---

*Tomado de Peter K. Manning, Police Work, The Social Organization of Policing, Capítulo 4, pp. 85-117. Waveland Press. Prospect Heights, Segunda Edición, 1997. Traducciòn de Levy Farías.

LAS TRANSFORMACIONES
DEL MANDATO INGLÉS

La policía inglesa surgió en un período de turbulencias y fue concebida, al menos en parte, como una fuerza benigna que serviría como mediadora entre el pueblo, como un cuerpo relativamente desorganizado, y las elites, del otro lado. Se esperaba que la policía inglesa lograra este cometido como una organización paramilitar representada de modo visible por funcionarios uniformados. Casi desde el principio, a la policía se le concedió un notable grado de soberanía en Londres. El punto en discusión no era su rol como representantes de la Corona, ni su legitimidad, sino su derecho, en vista de las objeciones de los ciudadanos, de vigilar y sancionar al público. El temor a una fuerza organizada y controlada por el Estado, provista de autoridad para reprimir, fue una preocupación continua en los debates públicos y parlamentarios sobre el establecimiento de la policía; sin embargo, la preocupación pública disminuyó, y las principales dificultades enfrentadas por la policía de Londres durante sus primeros años fueron las de establecer su propio nicho organizacional. La búsqueda de legitimidad se le planteó a la policía como la aspiración de hacerse con un dominio por el cual también competían otras organizaciones que prestaban servicios similares. Así la policía se encontró compitiendo con el ejército y la marina, que la veían como rival en potencia, en cuanto al control de los disturbios internos; y con los bomberos y los agentes de seguros, que envidiaban la capacidad de la policía para responder rápidamente ante los incendios. Los sistemas de justicia privados o cuasi-privados que ya operaban en Londres, veían a la policía como un competidor económico directo. La policía privada establecida por Colquhoun para proteger los muelles, la policía privada asignada a los magistrados fuera del Condado de Middlesex, y los jueces de paz, todos se enfrentaban a pérdidas en sus negocios como consecuencia del establecimiento de la policía pública. Estas relaciones de rivalidad declinaron con la extensión del sistema público: la Ley de 1839 alentó a las provincias a que fundaran fuerzas policiales, y la Ley de 1855 las tornó obligatorias (Hart, 1951). En Inglaterra se asumió que la Corona y las elites aristocrática/mercantil controlarían a la policía, y así fue, con lo cual la preocupación sobre la vinculación entre una policía nacional coordinada a través de la Policía Metropolitana y la "alta política" (o el uso de la policía para respaldar la ventaja política de ciertos grupos) pareció desvanecerse después de 1829 (Bordua, 1968). Aunque el apoyo a la policía entre los políticos disminuyó después de que el partido de Peel perdiera el poder, el sentimiento del público continuó favoreciendo a los "bobbies" o "Peelers."[1] Así, aunque la policía inglesa nació en medio de conflictos, su supervivencia se debió más a cuestiones de competencia organizacional que a la fuente o grado de legitimidad de su mandato.

Los desórdenes que luego se le pidió controlar a la policía no implicaban acentuar determinadas diferencias de clase, etnia o religión entre los amotinados y los controladores. En casi todos los disturbios, los amotinados y los controladores estaban unidos por clase, pertenencia étnica y religión comunes. La explosiva combinación de controladores y amotinados extraídos de diferentes clases, razas y culturas, tan común en los motines y desórdenes que luego tendrían lugar en los Estados Unidos, no estuvo presente en Inglaterra.

Más aún, algunas de las grandes fuentes de conflictos sociales y étnicos en el Reino Unido, resultaron moderadas al continuar funcionando los sistemas de justicia penal separados o alternativos de Escocia y de Gales (Bordua y Reiss, 1967: 283). Así, se mantuvo cierto grado de descentralización de los sistemas jurídicos y de aplicación de la ley en el Reino Unido. Esto perseguía, en parte, mediar en las diferencias étnicas y regionales, y en parte, ganarse a las aristocracias locales que gobernaban fuera de Londres durante las últimas décadas del siglo diecinueve (F. M. L. Thompson, 1963). Eventualmente, el control local de la actividad policial cotidiana se complementaba mediante el control nacional de los "delitos importantes" (a través de acuerdos entre las fuerzas locales y la Policía Metropolitana, en cuanto a la provisión de asistencia técnica a las fuerzas locales); el control a través de la Inspectoría del Alguacilazgo de su Majestad (la cual inspeccionaba las fuerzas locales y hacía recomendaciones al Ministerio del Interior en cuanto al grado de apoyo financiero que la Corona le proporcionaría a las fuerzas locales); y mediante un control crecientemente centralizado del reclutamiento, entrenamiento y nombramiento de los jefes de policía.

La transformación del mandato en el contexto del sistema político estadounidense provino de dos fuentes presentes en los Estados Unidos y menos prominentes en la estructura social inglesa. La primera es el pluralismo político y el localismo en la asignación de responsabilidades políticas, y la segunda es la diversidad étnica. En efecto, el pluralismo político y la diversidad étnica actúan como núcleos cohesionadores puesto que cada uno es en cierta forma un reflejo de la otra: el pluralismo y el control local de la política estadounidense reflejaba la diversidad de los grupos étnicos y religiosos en los Estados Unidos, y la existencia de grupos plurales compitiendo por el poder político, contribuyó con los compromisos defendidos en los *Documentos Federalistas*, que a la postre serían institucionalizados en la Constitución.

Tal como explicaré luego, el pluralismo, el localismo en el control de la actividad policial en los Estados Unidos, o su descentralización, tiene consecuencias importantes para la simbolización del mandato. Más que depender de una autoridad central, los departamentos de policía de los Estados Unidos deben operar al interior de los contextos políticos locales. Así, las cuestiones locales se reflejan en el control y comportamiento de la policía, más de lo que lo hacen en el Reino Unido. Esto es un modo de decir que la cobertura simbólica de autoridad es más problemática para las organizaciones policiales estadounidenses, pues éstas se hallan constantemente en la necesidad de generar y mantener apoyo del público, en lugar de dar por sentado este apoyo en virtud de un estrecho lazo con una tradición de autoridad centralizada, tal como ocurre en el Reino Unido. El drama y el simbolismo se basan sobre desarrollos estructurales e históricos.

Estados Unidos institucionalizó el pluralismo en la Constitución, construyó un gobierno descentralizado, y fue gobernado por centros políticos pequeños y rurales. La exigencia de controlar a la policía no era una cuestión nacional, sino local. En las primeras fases de desarrollo de la policía estadounidense, los temas en discusión no eran los de la rendición de cuentas o la neutralidad política a escala nacional, como en las Islas Británicas, sino el grado y tipo de control local que podía ser sustentado por los jefes políticos locales y las maquinarias políticas, basadas en diferencias étnicas, de Boston y Nueva York.

El patrón que emergió en los Estados Unidos en el siglo diecisiete fue tomado en préstamo del sistema inglés del alguacil-sheriff-vigilante. Los primeros sheriffs fueron designados por los gobernadores y supervisaban a los alguaciles. Los sheriffs se responsabilizaban por las regiones rurales, mientras que a los alguaciles les correspondían las áreas urbanas. Los grandes terratenientes eran nombrados como sheriffs hasta la Revolución, después de la cual esos cargos se asignaron mediante elecciones. Las fuerzas de crecimiento urbano y diferenciación que subyacen a la creación del sistema inglés de vigilancia, habían llegado a declinar en los Estados Unidos a comienzos del siglo diecinueve (Chapman y St. Johnston, 1962).

La asamblea vecinal, en la cual se decidían los asuntos locales, perdió viabilidad a comienzos del siglo dieciocho. En Boston, por ejemplo, los principales funcionarios (concejales, alguaciles y veedores de linderos) dejaron de ser voluntarios escogidos sobre una base rotativa, para ser elegidos por distritos (Lane, 1967). Otros cargos siguieron rotándose entre la ciudadanía. Para mediados del siglo dieciocho, la asamblea vecinal ya no era sede exclusiva de autoridad, la población inmigrante se había desarrollado considerablemente y la población en general se había dispersado.

En Boston, los despachos públicos eran responsables del mantenimiento de la salud y de la policía.[2] Allí mismo, había un alto grado de problemas de alcoholismo y delitos, especialmente hurtos“. El estado de la paz pública era motivo de preocupación para muchos. Dos tercios de las condenas criminales se agrupaban en cuatro categorías, todas ellas relacionadas con infracciones altamente visibles: embriaguez común, vagancia, agresiones y lesiones, y comportamiento lujurioso y lascivo. Boston era especialmente sensible a las conductas indisciplinadas” (Lane, 1967: 6). La ciudad mantenía varios sistemas de control social: un sistema de informantes privados, vigilantes (36 en Boston para 1820), y alguaciles. Lane describe al Boston de comienzos del siglo dieciocho como un sitio en el cual la acción privada, producto de estándares compartidos y sentido de comunidad, iba perdiendo efectividad como base del control social: “Los mismos procesos que hicieron menos tolerable al desorden, también minaron los medios tradicionales de hacerle frente. Las agencias formales de control, los jueces de paz, sheriffs, alguaciles, y vigilantes, provenían en su totalidad del pasado pre urbano de Inglaterra. Su efectividad en Massachusetts, dependió de las mismas condiciones que hicieron viable a la asamblea vecinal” (1967: 7).

Al igual que en Londres de esa época, los comerciantes contrataban privadamente grupos de hombres para proteger sus negocios, especialmente de noche, en vista de que los vigilantes públicos se habían mostrado insuficientes a esas horas. No fue hasta 1854 que Boston empleó a una fuerza policial a tiempo completo, diurna y nocturna, siguiendo el ejemplo de la fuerza conformada en Nueva York entre 1844 y 1845.[3] Estas fuerzas reemplazaron a los alguaciles, quienes para ese momento, a menudo eran hombres corrompidos, frecuentemente designados para no tener que mandarlos a los asilos de los pobres. Antes de 1845, en la ciudad de Nueva York la situación era crítica y la acción policial ineficaz:

Las décadas de 1830 y de 1840 fueron épocas de rápido crecimiento poblacional; con agudos incrementos de la inmigración; acentuación de las divisiones por razones de clase social, etnia y religión, con la consiguiente tensión social; y un vertiginoso ciclo económico de expansión y contracción. Estos cambios sociales complicaron seriamente el problema policial. La ciudad dejó de ser una comunidad homogénea con una cultura común y un sistema compartido de valores y estándares morales. En lugar de eso, la ciudad se estaba convirtiendo en un mosaico de subcomunidades, separadas unas de otras por barreras de clase y de cultura, así como por actitudes y comportamientos derivados de distintas tradiciones, o en el caso de muchos de los inmigrantes, por la destrucción de la tradición ...Las calles de la ciudad eran senderos peligrosos. (Richardson, 1970: 24-25).

En las dos ciudades más importantes de la costa este (Boston y Nueva York), los principales problemas de

control social eran bajos salarios y moral entre los funcionarios encargados de mantener el orden público; la ausencia de la reponsabilidad colectiva en cuanto al trabajo policial proactivo (la identificación e intercepción de posibles delitos); el poco desarrollo de medios racionales para la distribución de recursos y personal desde un despacho u oficina centralizada, y la corrupción.

La demanda por una policía basada según el modelo de Londres creció, pero fue entorpecida por "ambos partidos políticos, que consideraban a la policía y la vigilancia como un botín legítimo ... abordando cualquier legislación sobre la reorganización policial con el ojo puesto en el impacto sobre sus intereses" (Richardson, 1970: 31). Antes de que la reforma policial fuese adoptada en 1845, fue necesario superar una serie de obstáculos. Estos mismos obstáculos ocasionaron que el funcionamiento de la recién creada policía siguiera siendo un problema:

...las tensiones y antagonismos grupales que exigían un sistema policial mejorado para Nueva York, hicieron que la creación de tal sistema se tornara más difícil. En Nueva York no había un amplio consenso sobre cuáles leyes debían hacerse cumplir, quiénes deberían hacerlas cumplir, y cómo... Cada grupo ejercía cualquier influencia política que estuviera a su alcance para promover su visión de los procedimientos policiales "apropiados"... Los arreglos policiales de Nueva York no se pueden considerar desvinculándolos de la estructura social y política de la ciudad, y si la tensión y el antagonismo marcaban esta estructura, no es de sorprender que la ineficiencia y la inestabilidad caracterizaran a la fuerza policial de la década de 1840 e inicios de la siguiente. (Richardson, 1970: 50).

MOLDEANDO **EL MANDATO**

Una vez establecida, sin embargo, la policía estadounidense hizo algo más que "heredar" el patrón organizacional de la policía inglesa. Este modelo de actividad policial, que evolucionó en Londres y se esparció a las provincias y a los Estados Unidos (como lo habían hecho antes los primeros sistemas de alguacil, sheriff y vigilante), se vio alterado por varios rasgos de la sociedad estadounidense y de la respuesta por parte de la policía: la violencia, el pluralismo, el apego de los Estados Unidos a la ley como núcleo de los ordenamientos simbólicos y las adaptaciones de la tecnología a los problemas de la actividad policial. Puesto que estos aspectos le han dado forma a la concepción actual del mandato policial, deben ser objeto de revisión.[4]

La actividad policial en los Estados Unidos, dado que ha surgido de una sociedad de frontera, con gran énfasis en la autoprotección, el individualismo, la violencia y un apego que se podría calificar de feroz a las armas como medios para garantizar la seguridad, siempre ha sido siempre orientada a la acción, valiéndose del armamento, y con la percepción del público como un adversario peligroso. El pluralismo étnico, especialmente hacia el final del siglo diecinueve y comienzos del veinte, así como en años recientes, hizo que el cumplimiento de ley se vinculara al conflicto de grupo. Este conflicto involucra dos áreas: en primer término, el control del reclutamiento de personal, comando policial y el clientelismo asociado con el control político de la policía; y en segundo lugar control sobre las políticas operacionales, la conducta y las estrategias de la policía. Los primeros aspectos constituyeron fuentes comunes de conflicto en el período entre la fundación, en 1839, de la policía estadounidense a tiempo completo, y el final de la prohibición del alcohol (aunque la lucha continúa en algunas ciudades de una forma distinta),[5] involucrando principalmente a los blancos-anglosajones-protestantes, a los irlandeses, y luego a los italianos. La segunda modalidad de conflicto, si bien continuamente presente, dominó el comienzo de la década de los sesenta, adoptando la forma de reclamos por un "control comunitario" mediante mecanismos externos para gobernar la conducta de la policía, tales como comités de revisión civil, sistemas de quejas, grupos de asesores civiles, así como intentos desde adentro por controlar la sindicalización, las contrataciones colectivas y las huelgas.

Como se ha subrayado repetidamente, en los escritos revisionistas de la historia de los Estados Unidos, el uso de la violencia ha sido un medio tradicional para resolver problemas (Skolnick, 1969). H. Rap Brown, un perspicaz líder negro, sostuvo que "la violencia es tan americana como el pastel de manzana". Los conflictos entre clases y el uso de la violencia para controlar los estallidos colectivos de las disidencias de clase también son tradicionales en los Estados Unidos (Graham y Gurr, 1969). La combinación entre violencia y conflicto de clases, y el hecho de que los policías fuesen ellos mismos tanto instrumentos de control como objetos a controlar en la lucha, contribuyeron con el racismo de las instituciones estadounidenses. En muchos casos, el compromiso policial para suprimirlo fue inadecuado, y el gobierno federal o estadal debió movilizarse, a través de la Guardia Nacional, para reforzar el estatus quo.

La tendencia estadounidense a apoyarse en el derecho, como un medio para establecer y simbolizar la dominación de un conjunto particular de códigos morales o del poder político en sí mismo, ha sido señalada a menudo (Gusfield, 1963). La ley y su mantenimiento han

sido siempre cuestiones más explosivas en el contexto estadounidense que en otras democracias anglo-americanas. El derecho es un ámbito de competencia entre grupos por la superioridad moral/simbólica: La prohibición del alcohol, diversas leyes de inspiración puritana (como prohibir la actividad comercial durante los domingos), y los crímenes "sin víctimas" (juegos de azar, prostitución, y posesión de drogas) se generaron a partir de cruzadas morales cuyos fines eran demarcar la dominación social de uno o más grupos.

Una de las transformaciones más importantes en la idea del trabajo policial en los Estados Unidos ocurrió como uno de los resultados de la prohibición alcohólica (Wilson, 1969). Se contrapuso lo que había sido una forma relativamente corrupta y simbiótica de organización policial en las grandes ciudades a amplios segmentos de las clases respetables en las comunidades donde se desplegaba la policía. Hacer valer las leyes de la prohibición alcohólica no sólo generó hostilidad y odio hacia la policía, haciendo que los contactos entre la policía y el público fuesen crecientemente conflictivos, sino que también aumentó las oportunidades para una corrupción legalmente creada y definida. Finalmente, la transformación del trabajo policial en una actividad más proactiva o intervencionista fue un estímulo para el desarrollo de una tecnología más eficiente para facilitar la intervención y la coordinación de acciones contra el delito.

Tres cambios que tuvieron lugar en la década de 1930 fueron fundamentales para cambiar el rol de la policía. El primero fue la vinculación de las estadísticas criminales con el profesionalismo policial. Al desarrollar un sistema de recolección y publicación de estadísticas criminales, los Reportes Uniformes del Delito [UCR: *Uniform Crime Reports*], y mantener el control sobre los mismos, J. Edgar Hoover y el FBI dieron un gran paso para consolidar al FBI como un modelo para otras agencias encargadas de hacer cumplir la ley. Segundo, la policía comenzó a amarrar su propio destino con los cambios en las tasas delictivas, tal como se las medía en estas cifras publicadas. Las tasas delictivas se convirtieron en la responsabilidad de la policía tanto en lo referido a medirlas, explicarlas, y dar cuenta de ellas, como en lo atinente a reducirlas sustancialmente. Tercero, la policía comenzó a simbolizar su misión en términos de los medios tecnológicos necesarios para demostrar al público que la policía podía actuar de modo que favoreciera los mejores intereses de la comunidad. Los policías no deseaban aparecer simplemente como "guardianes de la moral", una posición que de hecho dividía a la comunidad a lo largo de líneas de clase, etnia o religión.

Para mediados de la década de 1930, el uso de la radio, del automóvil para el patrullaje móvil, y la colección y sistematización de las estadísticas delictivas comenzó a caracterizar los grandes departamentos policiales urbanos. De este modo, la radio, el eficiente sistema de despacho/control/supervisión, las estadísticas delictivas oficiales, y el uso del automóvil (y antes de eso, de la bicicleta, introducida por Vollmer), no sólo contribuyeron a una fuerza más mecanizada y de más rápida respuesta sino que también le proporcionaron a la policía un nuevo conjunto de símbolos y de elementos retóricos. Ahora la policía podía presentar su trabajo como una labor responsable y profesional, basada sobre el conocimiento científico y la tecnología. La transformación del mandato recibido se logró, en parte, a causa de las relaciones sociales más diversas y conflictivas de los Estados Unidos y del sistema político que había evolucionado en respuesta a ese pluralismo, pero también fue, en parte, buscado activamente por la policía, que ávidamente adoptó, desplegó, y continuó buscando un mandato para controlar el delito, con base tecnológica y racionalización científica. Antes de que transcurrieran cien años de la invención de Peel, había surgido una nueva versión del trabajo policial de perfil estadounidense.

EL MANDATO **RECIBIDO**

El actual mandato policial estadounidense evolucionó durante un período de 165 años. Inicialmente, la policía fue diseñada basándose en principios enunciados por Sir Robert Peel, para prevenir el delito sin recurrir a sanciones legales represivas y para evitar la intervención militar en disturbios domésticos; para manejar el orden público de modo no violento, con la aplicación de la violencia vista como el último recurso para imponer el acatamiento; para minimizar en la medida de lo posible la separación entre la policía y el público; y para demostrar eficiencia a través de la ausencia de delincuencia y desorden, en lugar de evidencia visible de la acción policial para enfrentarlos (Peel, citado en Radelet, 1973: 5). En cambio, se podría decir, sujeto a verificación empírica, que la policía estadounidense *rara vez busca prevenir el crimen*, emplea de ordinario *excesiva violencia*, moviliza un esfuerzo organizacional sistemático para *aumentar la separación* entre la policía y el público, y procura ávidamente acopiar evidencias de la labor o intervención policial como una prueba de su efectividad[6].

Entre las funciones o actividades policiales más centrales para el cúmulo de obligaciones de la policía, ninguna es más sobresaliente que el proporcionar el rango de

servicios públicos requerido en sociedades complejas, plurales y urbanas. Estos servicios parecen transmitir simbólicamente las preocupaciones de las personas por los demás, a través de sus representantes autorizados. Ya que estos servicios se fundamentan en valores con un alto potencial conflictivo (derechos personales a la privacidad, propiedad, y expresión política) y son transmitidos por organizaciones que deben establecer prioridades en cuanto a la asignación, objetivos, contenidos, niveles y tipos de prestación de los servicios, ello ocasiona relaciones de enfrentamiento. Las relaciones de enfrentamiento en una sociedad compleja y pluralista, especialmente si involucran a gran cantidad de personas (bien sea rutinariamente o en contadas ocasiones), carecen de la estructura duradera de las restricciones normativas disponibles en sociedades más simples por la tradición venerable, con lo cual se hace inevitable la aplicación de la coacción. Para entender la operación de la actividad policial contemporánea en los Estados Unidos, estos requerimientos funcionales y sus implicaciones simbólicas deben considerarse junto con los patrones estructurales y organizacionales que manifiestan. En cierto modo, esto tiene que ver con los rasgos esenciales de la actividad policial y constituye un ensayo de definición sobre las actividades instrumentales de la policía.

En este sentido, debería preguntarse por qué la policía debe actuar de un modo coactivo. Primero, esto viene dado por la naturaleza de los servicios que presta. Más que cualquier otra agencia, tal como los policías están claramente conscientes, se espera que ellos estén a la disposición de los ciudadanos que clamen por ayuda. La policía fue diseñada para responder a las exigencias o pedidos de servicios de los ciudadanos, tanto porque ella representaba la prevención o disuasión del delito, como porque la policía fue concebida para actuar simbólicamente como lo haría un ciudadano por otro, en situación de necesidad. La centralidad simbólica de la acción policial, como representación de la preocupación colectiva de la gente, los unos por los otros, no puede y no debería ser subestimada. El derecho se ha desarrollado como un medio para formalizar las condiciones bajo las cuales la policía *debe* actuar y *no puede* actuar, pero no proporciona la base sobre lo que ella hace o debería hacer. La acumulación casi aleatoria de habilidades, herramientas, tecnología y sistemas de inteligencia (información y comunicación) asociados a la labor policial urbana, deben ser vistos a la luz del contexto de la virtual incapacidad de la policía para excluir las vicisitudes humanas de su esfera de autoridad. La ley debe ser vista como una importante fuente del derecho a emplear la coacción, pero no la única.

Las agencias a las que se les ha confiado prestar servicios con un alto potencial para la violencia, el desacato y el conflicto, perciben y pretenden al derecho como fuente de legitimidad. El punto de vista de que el derecho es el exclusivo legitimador de la violencia oficial se ha convertido en parte de la sabiduría convencional en las sociedades de masas, y así empapa la ideología de las concepciones cotidianas sobre la ley y el orden. El reconocimiento de este vínculo implica admitir el hecho empírico de que en una sociedad de ese tipo, *sólo tales normas, que apenas abarcan lo mínimo, como las de la ley, definen de modo abstracto la gama de eventos que requieren intervención por parte de la policía*. Para hacer encuadrar las relaciones que maneja la policía dentro del marco legal que les proporciona fuerza coactiva y legitimidad, la policía transforma simbólicamente los hechos en componentes y normas jurídicos, creando así casos. Las reglas jurídicas son empleadas por la policía y sus aliados legales para guiar la reconstrucción de los hechos y facilitar el ingreso de los casos al sistema legal. Al transformar así estos hechos, ellos declaran y hacen visibles las consecuencias oficiales (jurídicas) de la ocurrencia de ciertas secuencias comportamentales. La policía crea de este modo predecibilidad para anticipar las sanciones.

El ejercicio de la coacción oficial se hace posible mediante la legitimación jurídica de la policía y por la función de respaldo o soporte que ella puede obtener de otras agencias dentro de la comunidad. La policía proporciona una primera línea del sistema de codificación o definición a través del cual gran número de personas son procesadas y referidas a otras agencias de control cooperadoras o simbióticamente dependientes. De allí se generan dos resultados: los policías actúan como quienes "establecen tendencias", en cuanto a la definición de las desviaciones (infracciones controlables), y se beneficia de la codificación de apoyo proporcionada por otras agencias dentro de la red de control social. Aunque los estándares y concepciones sobre las causas de la desviación y las respuestas apropiadas ante la misma están en conflicto dentro del sistema, la aceptación de la jerarquía de referencia se mantiene incuestionable (Stoll, 1968). Las policías dependen, a su vez, de las agencias de la red de justicia penal que gozan de una mayor discrecionalidad —los tribunales (que tienen un control ex post facto sobre parte de la discrecionalidad de la policía)— para la reafirmación de sus decisiones (Reiss, 1971: 125-34). Este rol primario, de codificación cara a cara con la comunidad, combinado con el estatus de dependencia respecto a los tribunales, hace que la utilización de los códigos jurídicos resulte imperativa, como una formulación preliminar para la presentación (certificación y validación de la acción policial) de casos ante el nivel próximo "superior" del sistema de justicia penal. Esta manera de entender la relación entre la ley y la policía se puede plantear de un modo más enfático: *el*

derecho sirve como un mecanismo o manto mistificador, para cubrir selectivamente, legitimar, y racionalizar la conducta policial. No guía prospectivamente la acción policial, ni proporciona las principales restricciones sobre las prácticas policiales (véase a Alprin y Wilson, 1974; Bittner, 1970: Caps. 4 y 5).

El trabajo policial puede ser visto como (1) una representación del potencial coactivo y su puesta en acción, la aplicación de la fuerza a los asuntos cotidianos; (2) respaldado por el derecho y la estructura institucional convencionalmente establecida en la comunidad; y (3) que refleja los intereses de quienes controlan y definen las situaciones que requieren la aplicación de la autoridad. En las sociedades modernas, estos intereses no sólo se refieren a la estructura jurídico-política, ostensible, de la comunidad, sino también a los patrones de influencia sobre la toma de decisiones que son endémicos en las sociedades segmentadas en clases. Hay pocas dudas de que en todas partes la política pública está moldeada por las élites económicas y refleja en forma desproporcionada sus intereses políticos y sociales. La policía, un instrumento al servicio de las políticas públicas, no es la excepción (Runchelman, 1974)[7]. La actividad policial no puede ser más que un reflejo de aquellos intereses que definen la naturaleza de la legitimidad sobre la cual se basa. Esto no equivale a decir que la labor policial no pueda exceder su autoridad en diversas formas, sino que la dirección del exceso sigue los patrones determinados por los intereses de la comunidad expresados en la ley y definidos por las élites políticas. (En cuanto a otras influencias sobre la organización política, véase a Clark y Sykes, 1974: 466-72.)

LA ORGANIZACIÓN **POLICIAL**

La labor policial como actividad organizada hereda una posición mediadora entre las élites, los grupos de poder, los públicos y sus destinatarios (principalmente las clases bajas). La principal preocupación de la policía es sobrevivir. Esto lo intenta identificándose con los símbolos convencionales del orden, invocando el derecho, una moral absolutista (J. Douglas, 1971: Cap. 3), y el mito de la neutralidad del Estado (Chambliss y Seidman, 1971: 2-4ss). Más específicamente, la policía suscribe en público el punto de vista según el cual ella hace cumplir la ley, su legitimidad está atada al Estado, y define al Estado como una entidad neutral de la cual, por extensión, es la suplidora de "servicios policiales" adecuados. Así, las policías definen su acción como agentes políticamente neutrales de un estado políticamente neutral, que proporciona un producto uniforme.

Organizacionalmente, la policía procura arbitrar un ambiente organizacional problemático, presentando selectivamente aquellas funciones que más claramente la unen o asocian con (1) el derecho, específicamente las leyes penales; (2) las actividades relacionadas con el delito, en arrestos específicos, entrega de citaciones y audiencias en tribunales; y (3) símbolos y actividades que afirman la conexión entre el Estado y la policía, como un vehículo del poder y la autoridad seculares.

Por cierto número de razones históricas, entre las cuales la principal es el declive del reconocimiento de la violencia como un hecho genérico en las sociedades complejas (y la asignación simbólica a la policía de la carga moral asociada con la intervención violenta en la sociedad), la verdadera e ineludible naturaleza política del trabajo policial, y una creciente dependencia respecto de la ley y otros medios formales de control social, las policías se presentan retóricamente (simbólicamente) a sí mismas como entes burocráticamente organizados. Digo "retóricamente" a conciencia, pues si bien la policía reclama para sí un modo de organización burocrática, algunos aspectos críticos de la organización y de la práctica policial pueden calificarse como *acción situacionalmente justificada,* más que respuestas burocráticamente movilizadas y paramilitarmente controladas. Puede ser que el modo burocrático de organizar el servicio policial fuese el único modo de organización prometedor y bien desarrollado en 1829, cuando la policía fue creada formal o legalmente.[8]

En efecto, la descripción inicial de la misión policial la presentaba como preventiva del crimen y como controladora del orden público, con un énfasis mínimo sobre las intervenciones violentas. La principal garantía contra los excesos de violencia se decía que era una estricta rendición de cuentas, a través de una clara estructura de rangos, símbolos y procedimientos militares, una rígida jerarquía comunicacional, y una estrecha supervisión. Con el correr del tiempo, estas concepciones innovadoras se fueron haciendo menos vinculantes a medida que el tamaño y la complejidad de la organización, y la diversidad de la función policial, se hicieron patentes. Aún así, siguió siendo políticamente provechoso para la policía simbolizar su función en términos burocráticos. La retórica de la actividad policial se endureció de un modo tal que ha sido descrito como "burocracia simbólica":

...para una organización es posible apegarse poco o nada a los requisitos de la burocracia, mientras mantiene una imagen de completa fidelidad a los ideales burocráticos. La existencia de tal situación la denominaremos de aquí en adelante como "burocracia simbólica." Bajo tales condiciones, el relativo éxito de la organización en cuanto al logro de sus metas de un modo más eficiente, no será fácilmente sujeto a una evaluación precisa, ni por parte del personal administrativo de la agencia, ni por parte de observadores externos. (Jacobs, 1969: 414).

Este conjunto de imágenes, al combinarse con la diversidad real de la función policial, la naturaleza cuasi-empresarial de las actividades del policía que hace patrullaje, y la vulnerabilidad de la policía ante su ambiente político, genera una combinación explosiva. Es decir, las imágenes propias de la burocracia simbólica se contradicen con un estilo de operación internamente descentralizado. Clark y Sykes han planteado este dilema de un modo sucinto:

En la práctica real, en los aspectos críticos de la responsabilidad ante los comandos superiores, la identidad con una cadena de comando que culmina en el funcionario raso, y la adhesión a las nociones de comunicaciones, control y supervisión centralizadas, los departamentos de policía se apartan profundamente de lo militar... muchos de los efectos potencialmente militarizantes y burocratizantes del reclutamiento selectivo de militares, el entrenamiento bajo internado, la vestimenta estandarizada, la estructura y los procedimientos organizacionales formalizados, y factores semejantes, son neutralizados por los efectos desburocratizadores de las operaciones policiales relativamente aisladas y atomizadas a cargo de individuos independientes o de parejas de individuos patrullando e investigando, y operando además en el marco de un ethos organizacional que plantea la individualización de cada caso y de la solución que cada oficial le dé al mismo. (1974: 473).

La policía debe ser vista como un tipo más bien especial de organización de control social, que refleja y maneja expectativas públicas contradictorias. ¿Cómo se las arregla para hacer frente a un variado conjunto de tareas organizacionales mientras ocupa un lugar socialmente definido, dentro de un determinado ambiente político?

CARACTERÍSTICAS DE LA LABOR POLICIAL EN LAS SOCIEDADES ANGLOAMERICANAS

El siguiente esquema de las características estructurales, funcionales, organizacionales e informacionales de la actividad policial reproduce algunos de los temas de la sección introductoria de este texto, así como aspectos del mandato recibido. A su vez, introducirá un conjunto de ocho contradicciones estructurales inherentes al trabajo policial en los Estados Unidos contemporáneos, permitiendo el examen de algunas de las consecuencias socio-psicológicas de la estructura policial sobre el rol de la policía.

1. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

A. Las policías son, en términos simbólicos, la representación más visible de la presencia del Estado en la vida cotidiana y del potencial del Estado para imponer su voluntad sobre los ciudadanos.

1. Las policías dependen de la confianza y acatamiento de la ciudadanía al orden político y moral que legitima sus operaciones y existencia, y que santifica sus órdenes con autoridad.

2. Las obligaciones legales de la policía no pueden ser cumplidas en una democracia, a falta del acatamiento de la ciudadanía. (Véase más abajo, F. y F.1.).

3. Las policías dependen, en cuanto a sus mandatos, de la cultura política local: no hay un mandato unificador, abstracto, que traspase las fronteras nacionales, estadales, o incluso municipales[9].

B. Organizacionalmente, las policías están legalmente obligadas a aplicar sanciones contra personas y elementos

de la población de una región políticamente definida, donde hay una baja probabilidad de retaliaciones (contra la policía por parte de los ciudadanos) por parte de personas distintas a aquellas contra las cuales está dirigida la reacción (Gibbs, 1966; Reinstein, 1954: 5).

C. A las policías no se les ha delegado oficialmente la responsabilidad de evaluar y recolectar datos sobre el estatus moral/político del carácter de toda la población civil bajo su jurisdicción. De ellas se espera que se ocupen de aquellas cuestiones que se consideran como violaciones de las leyes penales (y estatutos juveniles), no de las cuestiones de "seguridad nacional" entendida en un sentido amplio.

1. Esta limitación distingue la tradición anglo-americana del "delito" o "baja" policía respecto a la tradición continental de "alta" policía, en la cual el mandato incluye tanto el hacer cumplir las leyes penales, como la vigilancia de la población civil (Bordua, 1968; Chapman, 1970; Tobias, 1972).

2. Este patrón centralizado de autoridad policial amplía los significados políticos de la actividad policial y los significados del delito para incluir los delitos "políticos" o la deslealtad en cuanto a la legitimidad del orden político en sí mismo.

D. Se espera que las policías actúen mediante una relación asimétrica con el ejército. El ejército sólo se usa en combinación con la policía, al sofocar, contener, o manejar los alzamientos domésticos.

1. La policía habrá sido llamada ante cualquier disturbio frente al cual se haya movilizado al ejército.

2. Las policías son vistas como la primera línea del control social formal, mientras que el ejército es visto como la aplicación última de la fuerza.

3. Esto implica, específicamente, que las policías están autorizadas para actuar cuando (a) la autoridad política del gobierno en sí mismo no es desafiada de un modo significativo por el número, poder, y organización de la oposición; (b) la intención de la oposición se define como "delictiva" más que como "rebelde" o "revolucionaria" (Horowitz y Liebowitz, 1967); y (c) la legislación militar y civil coinciden en cuanto a las definiciones de la actuación conjunta.

E. La autoridad para imponer o sancionar de la policía, se relaciona con la ley penal como sigue:

1. Las asociaciones privadas tienen normas vinculantes en el mismo sentido que el derecho; sin embargo, como máximo, tan sólo pueden expulsar asociados; carecen del monopolio de las sanciones violentas reservado para el Estado (Ross, 1958: 60). Permanece una competitividad entre los dominios sancionatorios público y privado (Johnston, 1992).

2. El derecho implica reglas sobre la aplicación de la fuerza y reglas (o normas) sobre la competencia de determinados cuerpos organizados o institucionales para estipular normas de conducta y el ejercicio de esta fuerza (Ross, 1958: 59).

3. De este modo, la policía aplica normas jurídicas, entre otras, en la medida en que la policía es la fuente de la violencia institucionalizada dentro de la sociedad (Bittner, 1974; Ross, 1958: 57-58).

4. Bajo las condiciones arriba estipuladas (D, D1, D2), la policía puede emplear, conforme a la ley, la violencia necesaria para imponer el acatamiento hasta el punto en que no se encuentre más resistencia (operacionalmente, estos modos de coacción —órdenes, persuasión, mentiras, amenazas y fuerza física— pueden ser usadas de un modo escalonado), incluyendo el uso de armas letales.

F. La policía sirve de mediadora activa entre las elites político-económicas y los ciudadanos.

1. Las amenazas a estos intereses son vistas como localizadas en las clases más bajas, y las repuestas de la policía trazan de ese modo los límites de los segmentos respetables de la sociedad, las fronteras del control social informal, y las formas y ubicaciones del mal.

G. Las policías dependen de la información.

1. Las policías dependen de información y cooperación por parte de la ciudadanía:

(a) Reiss (1971) encontró que 87% de las movilizaciones de las auto patrullas eran iniciadas por los ciudadanos; sólo el 13% eran iniciadas por la policía. (Esta cifra fluctúa nacionalmente a causa del trabajo policial comunitario).

(b) Las policías tienen poco control sobre los ambientes en los cuales trabajan: 70% de los encuentros iniciados por los ciudadanos, en los que un ciudadano estaba presente, tuvieron lugar en sitios privados.

(c) La cifra de los delitos que realmente ocurren (a juzgar por las encuestas de victimización), puede ser entre tres a diez veces mayor (dependiendo del tipo de delito) que la cifra de los delitos que se reportan (Hood y Sparks, 1970: Cap. 1).

1). La relación entre los delitos oficialmente registrados y las encuestas de victimización es muy compleja.

2. El trabajo policial proactivo (en el cual los policías

se movilizan mediante la información recolectada de informantes, otros policías o delincuentes) reduce la dependencia de la policía respecto del público en general, y

(a) aumenta el poder y la influencia potenciales de los informantes y agentes provocadores (Cobb, 1970; Marx, 1973).

(b) aumenta el poder amplificador de la policía y la importancia de su cultura ocupacional en cuanto a la definición del delito.

3. Mientras mayor sea la proporción de tiempo y energía que se conceda al trabajo policial proactivo, más se asemejará éste al trabajo policial estructuralmente "alto" (C, C1, C2).

2. Características funcionales

A. Sobre la base de datos de despacho policial, los policías de patrulla están "en servicio", respondiendo llamadas, alrededor de 30-40% del tiempo (Bayley, 1994: 42-43). Un estudio detallado (Mastrofski y Snipes, 1993) encontró que sólo el 19% del tiempo de patrullaje se dedicaba a encuentros con los ciudadanos.

1. Aproximadamente 7-10% de todos los incidentes despachados y reportados están nominalmente "relacionados con delitos" (Bayley, 1994: 17). Esto puede incluir detección de delitos, prevención, investigación, arrestos y adquisición o distribución de información.

2. La carga real de trabajo varía entre dos a tres llamadas por hora, hasta más de cinco veces esa cantidad en ciertos períodos, en las ciudades más grandes (Bayley, 1994: 41). Puesto que los policías procuran controlar el nivel y dirección de sus esfuerzos, el trabajo probablemente promedia alrededor de cinco llamadas por hora, por unidad de patrulla, en las grandes ciudades (Manning, 1988: Cap. 3).

B. Alrededor de 40-50% del tiempo de patrulla es "patrullaje al azar" no especificado, o administrativo entendiéndose por esto papeleo, recesos y "otros" (Greene y Klockars, 1991: 281).

1. Hay ausencia de datos detallados sobre la carga de trabajo, debido en parte a lo desigual de dicha carga, a que no se registra todo lo que se hace, y a la discrecionalidad al codificar y categorizar las asignaciones. Las estimaciones generales se basan en los registros oficiales. Investigaciones en una ciudad del Oeste, (Manning, 1996d) sugieren que los policías no registran mucho de lo que hacen, tal como servir de refuerzo a otros policías, o a veces responder a llamados fuera de su distrito o área asignada, parar gente e interrogarla y tener reuniones informales con otros policías.

2. Las acciones y los registros se vinculan muy someramente (Weick, 1995), permitiendo un alto grado de discrecionalidad por parte de los policías en patrullaje, la carencia de una supervisión estrecha y una tolerancia gerencial frente a diversos estilos de patrullaje.

C. El resto del tiempo de patrullaje se dedica al mantenimiento del orden o a acciones relacionadas con intervenciones proactivas. (Webster, 1973).

D. La labor policial comunitaria, cuando se introduce sin una dirección, supervisión o entrenamiento proporcionado a los sargentos o policías patrulleros, y se practica por fuera de una unidad especializada, crea tensiones duraderas entre el "servicio" —responder a llamados— y el "trabajo policial comunitario" —definido como algo residual o adicional a los llamados de servicio.

E. Una cantidad relativamente pequeña del tiempo de la actividad policial involucra "delitos", citaciones escritas o arrestos, aplicación de la fuerza o amenazas de aplicarla (Mastrofski, 1995: 383). "Que la policía ejerza los aspectos más dramáticos de su autoridad de un modo relativamente infrecuente no disminuye la importancia de esa autoridad" (Mastrofski, 1995: 383).

3. Características organizacionales

A. A. La policía se simboliza externamente como una burocracia paramilitar, pero la falta de control interno, de supervisión estrecha sobre los rangos más bajos y su libertad de acción, permite considerar esta atribución más como símbolo que como realidad (Clark y Sykes, 1974: Jacobs, 1969; Jermeir y Berkes, 1979).

1. Las modalidades de control sobre los participantes de menor rango son rudas, arbitrarias y punitivas, tienden a legitimarse según los valores de los administradores, y hacen de las organizaciones policiales "burocracias de farsa".

2. Hay una proliferación de reglas, y se emplean complejos sistemas de regulación interna para castigar a los infractores.

3. Predominan los uniformes y otros símbolos jerárquicos.

4. El ingreso permitido por vías colaterales es mínimo: casi todo el personal en posiciones de mando, administrativas

o de supervisión, ha ascendido a través de los distintos rangos en la misma organización que comanda.

B. Se produce una estructuración interna cuasi-legal, de modo que las divisiones dentro del departamento reflejan las categorías delictivas legalmente establecidas —juvenil, de tránsito, de detectives (homicidio, hurto, vehículos, y así por el estilo).

1. La estructura de tareas está relativamente poco diferenciada.

2. Los miembros del personal son transferidos dentro de la organización sin entrenamiento previo para los cargos a ocupar, y se espera que asimilen rápidamente nuevas destrezas, al modo de los aprendices.

3. Los movimientos entre unidades altamente especializadas, tales como drogas, división de detectives y tránsito, se efectúan haciendo referencia al rendimiento en los exámenes, las influencias políticas o el presunto potencial, más que sobre la base de entrenamiento, habilidades que se poseen o experiencia previa.

C. Los departamentos de policía se caracterizan por altos grados de segmentación, faccionalismo y agrupamientos informales.

1. La sindicalización es una base para la segmentación (y viceversa).

2. Las camarillas y "roscas" se forman en torno a temas de movilidad y éxito (en el último caso, se confabula para "salir adelante"; en el primero, se confabula en contra de los cambios o movimientos) [Burns, 1955]).

3. Las organizaciones raciales, étnicas y religiosas son puntos de confluencia muy importantes dentro de la organización.

4. Dentro de la organización la competencia gira en torno a la información (poder).

(a) Esto puede tomar la forma de competiciones informales entre personas o entre divisiones (detectives vs. patrulleros).

(b) El control de los archivos está envuelto por un manto de secreto.

D. Los departamentos de policía tienen un alto grado de conocimiento asimétrico —todos los participantes superiores han sido oficiales de patrulla, pero pocos (o ninguno) de los oficiales de patrulla han sido administradores o supervisores.

E. Todas las decisiones administrativas se toman situacional y contextualmente, discrecionalmente, y no se pueden basar en una teoría abstracta de la labor policial, en la autoridad que emana de la ley, o en las normas y regulaciones internas de la organización. Una decisión determinada, a cualquier nivel, no se puede basar tan sólo en un conjunto de precedentes, sistemas de proposiciones teóricas o ensamblaje de principios científicos (Bittner, 1970; Davis, 1969; wilson, 1968).

F. El trabajo policial, a niveles de sargento e inferiores, es discrecional.

1. Está al margen de una supervisión estrecha, y las normas formales no definen claramente cuándo, dónde, cómo y por qué debería uno intervenir. Se entiende que no todas las leyes pueden o deberían hacerse cumplir.

2. El trabajo policial es visto primordialmente como una actividad individualista, emprendedora, práctica, cara-a-cara, que involucra a personas particulares y sus problemas.

G. Como organizaciones, las fuerzas policiales están aisladas de otras organizaciones, interactúan mínimamente con instituciones fuera del sistema de justicia penal y se aislan a sí mismas por elección propia (J. P. Clark, 1965; Haurek y Clark, 1967).

4. Características informacionales

A. Las policías actúan como traductores que acopian, filtran y responden selectivamente a eventos que, o bien presencian o les son asignados para que los investiguen.

1. Los sistemas de 911 regionalmente basados, cuyo alcance y capacidad es variable (algunos departamentos eligieron no unirse), se encuentran ahora por toda la nación. Este sistema, cuando se combina con archivos regionales y vínculos con bases de datos, expande el alcance de las capacidades policiales para recoger y procesar información.

2. La policía traduce, arbitra y negocia el significado de las transacciones informacionales entre ciudadanos privados, grupos y el sistema jurídico.

3. El sistema informacional de la policía (cuando se contrasta con la estructura de autoridad, la estructura de tareas y la estructura moral de la organización) enmarca los casos reportados. Este sistema, conducido en parte por la cultura ocupacional del segmento que hace patrullaje, le da forma, define y pauta el pasaje subsiguiente de los casos a través del sistema jurídico (Clark y Sykes, 1974: 460-61).

4. Las definiciones que las policías hacen de los eventos son la base para su transformación desde la esfera privada hasta la pública o legalmente significativa. La policía decide cuándo sancionar y aplicar el control social gubernamental (Black, 1973).

B. La capacidad tecnológica policial está avanzando rápidamente.

1. La "tecnología" policial en el sentido más amplio, son los conocimientos, destrezas y prácticas que permiten a la policía persuadir a la gente para que acepte su autoridad. Ese es el núcleo de su tecnología. Su capacidad para "leer", interpretar y manejar a la gente, tanto individual como colectivamente, se multiplica de diversos modos mediante extensiones de los sentidos. Estas incluyen:

(a) Expansión visual (cámaras de video dentro de los autos, equipos de vigilancia basados en radar, sistemas de video para el fichaje de prisioneros).

(b) Expansión auditiva (radios, sistemas de correo de voz dentro de los departamentos, celulares, terminales digitales móviles [computadoras], y micrófonos dentro de las autopatrullas). Casi todos los departamentos que prestan servicio en ciudades de más de 50.000 habitantes tienen alguna forma de despacho controlado o asistido por computadora (y los sistemas de manejo de información asociados). La legislación federal ahora requiere sistemas regionales de 911 pagados vía la factura telefónica.

(c) Equipos de recolección y procesamiento de información (equipos portátiles de medición de niveles de alcohol y de drogas; servidores informáticos de gran capacidad e intermedios, programas para crear mapas citadinos codificados geográficamente, para el cotejo de huellas dactilares, para mapeo delictivo, para despachar, para acumular y archivar datos, aparatos de fax para enviar citaciones, o reportes de infracciones y accidentes de tránsito).

(d) Instrumentos de coacción directa e indirecta (esposas plásticas, armas con mira láser y miras de visión nocturna; armas semiautomáticas, bastones de aluminio, rociadores de gases tóxicos, pistolas electrizantes, rifles, destrezas en artes marciales, equipos entrenados en situaciones de rehenes y control de multitudes).

(e) Técnicas de solución de crímenes (técnicas láser para resaltar huellas digitales, análisis de ADN, pruebas sanguíneas, reconstrucción de accidentes).

2. La tecnología está estableciendo pautas en la práctica policial. A causa del dramático potencial de la tecnología, ésta es una fuerza en el campo de presiones, objetivas y subjetivas, que le dan forma a las relaciones de autoridad.

(a) Supervisión: La tecnología está reduciendo la supervisión cara-acara, reemplazándola con grabaciones de video y de audio, así como con dispositivos digitales móviles, que permiten descargar o acceder a una relación de las llamadas, paradas, búsquedas en bases de datos, y "actividades" vistas como relevantes para efectos de evaluación. Las llamadas telefónicas mediante celulares generalmente no se monitorean a través del centro de comunicaciones de la policía, facilitando así actuaciones discrecionales que pasan desapercibidas (Manning, 1996b). Las cámaras se pueden usar para vigilar celdas de prisión, como defensa ante juicios por daños y perjuicios, así como para entrenar, supervisar y castigar oficiales.

(b) Patrullaje y voces de alto: Los oficiales pueden tornarse más proactivos para confirmar o descartar sus sospechas iniciales. Las placas, el registro de vehículos, la licencia del conductor, las multas de tránsito y citaciones pendientes, pueden obtenerse rápidamente, o tramitarse con anticipación a la voz de alto, por vía de terminales digitales móviles.

(c) Orientación a las habilidades y tareas: Los policías de patrullaje y los detectives están aprendiendo a manejar las computadoras más velozmente que los sargentos y comandantes (Manning, 1992).

(d) Análisis delictivos y solución de problemas: Los dispositivos para crear mapas computarizados de algunos departamentos grandes (por ejemplo San Diego y Chicago) pueden imprimir rápidamente mapas que muestran los patrones delictivos (frecuencia, tipo, ubicación).

(e) Vínculos regionales: Radiocontacto, transmisión por fax, y comunicaciones basadas en computadoras para compartir citaciones pendientes, arrestos, e infracciones de tránsito entre departamentos de policía se están haciendo más comunes, facilitadas por el FBI (Centro Nacional de Inteligencia Criminal) y por vínculos entre policías estadales.

C. El impacto primario de la tecnología sobre la labor policial es facilitar o reducir el tiempo que se le dedica a las rutinas o procedimientos "tradicionales", tales como "correr" los datos de un vehículo, placa, o licencia, o revisar las citaciones pendientes.

1. Las bases de datos acumuladas para el trabajo policial se han expandido considerablemente, y el acceso a las mismas se ha hecho más fácil. Sin embargo, son difíciles de vincular y combinar sin esfuerzos especiales de programación, consolidación de bases de datos, reformateo de registros y nuevos programas informáticos.

2. El despacho y el archivo de registros basados en computadoras alteran ante todo el procesamiento

secundario de la información, antes que expandir la recolección de información, facilitar la "solución de delitos" o la investigación misma, porque constituyen formatos pasivos en los cuales se vierten los datos primarios.

3. Existe una creencia históricamente asentada de que la respuesta de las patrullas a las llamadas por radio, llenar planillas, procesar las comisiones, y ser un miembro respetado del equipo (de un turno, unidad o área)— impide la solución activa de problemas, el trabajo analítico (mapeo, agregación y desagregación de datos, entrevistar), y la consolidación activa de datos relacionados con el orden y el delito.

D. La labor policial es modelada por las tecnologías visuales.

1. Las cámaras de seguridad dentro de los departamentos de policía (especialmente en las celdas), las cámaras de video dentro de los vehículos y las cámaras de video de mano para filmar motines y protestas, hacen que la evidencia visual o filmada sean más comunes en el trabajo policial. Éstas son utilizadas para supervisar, sustanciar casos ante los tribunales (especialmente casos de tránsito), realizar investigaciones de asuntos internos, y como defensa ante posibles demandas contra la policía.

2. La capacidad de los medios de comunicación para acceder a las escenas del suceso rápidamente, usando luces, cámaras de mano, conexiones mediante redes satelitales de cobertura mundial, celulares y reportajes en vivo, así como el uso de videocámaras por parte de los ciudadanos, ha difuminado los límites entre la conducta policial que se da "tras bastidores" o frente a los mismos.

3. Nuevas técnicas de vigilancia pública, empleando videocámaras estratégicamente situadas para monitorear plataformas del metro, y plazas o calles muy concurridas, tal como se hace en Baltimore, Londres y otras ciudades del Reino Unido, abren nuevas posibilidades de detección o de captación policial de actividades que previamente eran menos visibles..

4. Los policías se ven a sí mismos en los medios de comunicación, ven simulaciones del trabajo policial (p.ej., la serie de televisión *Cops*), ven la cobertura en vivo de casos dramáticos (p.ej., los juicios de O.J. Simpson de 1996 y 1997), y están conscientes de cuán amenazante puede ser la filmación de incidentes por parte de los ciudadanos (p.ej., la filmación llevada a cabo por un ciudadano de la golpiza propinada a Rodney King, que se convirtió en un escándalo internacional) (Manning, 1996c).

CONTRADICCIONES INSTITUCIONALES DE LA UBICACIÓN ESTRUCTURAL DEL TRABAJO POLICIAL EN LAS SOCIEDADES ANGLOAMERICANAS

Al menos ocho contradicciones estructurales o dilemas parecen ser inherentes al mandato policial de la policía angloamericana en la actualidad. Primero, la policía simboliza el Estado (I. A-A3) en el sentido de demostrar la unidad de la organización política del Estado y las consecuencias si el público dejara de acatar los dictados del Estado. En un sentido general, las policías simbolizan la aparición de un orden moral consensual, unitario, bajo el cual todos los ciudadanos se encuentran en pie de igualdad y merecen igual protección. No obstante, la policía aplica la ley selectivamente contra algunos segmentos de la sociedad. Al hacerlo, realiza una elección, y de ese modo emplea el derecho para legitimar una decisión organizacional. Puesto que la policía invoca el derecho, se puede decir de ella que está "por encima" de él, o que controla su uso, más que ser su servidora o, tal como lo expresa el cliché, más que estar completamente "bajo el imperio de la ley". Como quiera que sea, la policía efectivamente ocupa un lugar especial en relación con el derecho y el Estado: el acto de hacer cumplir la ley coloca a la policía aparte, aun cuando se esté legitimando a sí misma como representante del Estado.

La policía representa los medios a través de los cuales las autoridades políticas mantienen el status quo. A pesar de que ella reivindica para sí un estatus más alto, de hecho, debe mediar entre grandes segmentos de la sociedad y jugar un rol anómalo. Ella sirve al respetable segmento de la clase media, aunque está obligada a aplicar la ley en contra

de estos mismos respetables ciudadanos. Está al mismo tiempo dentro de la sociedad, como su representante, y fuera de ella, como agente de la ley o por reaccionar en contra de los delitos de otros. Los policías pertenecen a la sociedad como ciudadanos, pero actúan desde afuera como adversarios de quienes se comporten mal. Ellos se ubican en una posición anómala, no sólo dentro de la sociedad sino también en cuanto a la línea trazada entre las concepciones de la sociedad y la no-sociedad, el caos, la amenaza o la anarquía. La policía ve su posición como una demarcación de las fronteras del orden social, que se erige entre lo más alto y lo más bajo, entre lo sagrado y lo profano, entre lo limpio y lo sucio.

Segundo (I. B, E), la policía simboliza sus actividades planteando que éstas se basan en el consenso social y que sirven a la sociedad como totalidad moral, pero al abrogarse una posición moral "más alta", la policía también ha reducido la base desde la cual pretende legitimarse como la agencia dominante en materia de control social. Pues si bien ella asocia sus acciones con la honorable defensa del orden social, también es la heredera de la obligación de ejercer la violencia. En esta sociedad, la aplicación de la violencia está asociada con ocupaciones honorables pero no especialmente prestigiosas. Se podría decir que mientras mayor sea la aplicación real de violencia por parte de una agencia de control, en contraste con la mera amenaza de violencia, más bajo será el rango de la agencia dentro de la jerarquía de las agencias de control. Puesto que la aplicación de la violencia en esta sociedad está limitada casi por completo al control de las clases más bajas, mientras mayor sea este ejercicio, más bajo será el prestigio del grupo y, como es obvio, mayor será contacto con los sectores más bajos.

Tercero, aunque la policía está legalmente obligada a hacer cumplir la ley y a mantener el orden público, ella se enfrenta a muchas condiciones ante las cuales la ley es un recurso débil (I. E; G1 [Banton, 1964; Bittner, 1967]; IV. A, A2-4). La ley no siempre proporciona los medios para controlar comportamientos que puedan ser "irritantes" para una persona y, sin embargo, éste es a menudo el tipo de situación donde, habiendo recibido una queja, la policía se siente forzada a actuar. (Los policías pueden tomar medidas para aliviar el fenómeno o para mitigar la presión sobre sí mismos)

Un cuarto dilema estructural se le plantea a la policía porque ésta debe mantener la paz con pocas guías de actuación y hacer cumplir la ley observando una serie de restricciones en materia de procedimientos, que tienen que ver con la protección de los derechos individuales (I. A-A3; B; C, C1-C2; D, D1-D3). Al ocuparse del mantenimiento del orden, las policías deben depender de sus propias sensibilidades y "lecturas" de la dinámica situacional con que se encuentran (I. E1-E2).

Sin importar cuál sea la base para las acciones de los ciudadanos privados, el trabajo del patrullero implica tomar decisiones prácticas.[10] De las decisiones policiales se espera que incluyan una comprensión del derecho como sistema de reglas formales, la aplicación de prácticas policiales enfatizadas por cada departamento, y un conocimiento específico de los hechos que conforman la situación presumiblemente antijurídica. El derecho presta escaso reconocimiento formal a las variaciones en los arreglos particulares de las personas, mientras la policía las toma muy en consideración.

La complejidad de la aplicación de la ley surge tanto del problema de la "discreción" policial, como de las tensiones inherentes entre el mantenimiento del orden y los derechos individuales. La ley contiene reglas sobre cómo mantener el orden; definiciones substantivas del delito; penas para las infracciones; condiciones bajo las cuales la comisión de un delito puede considerarse intencional; los procedimientos para administrar justicia y para la protección de los derechos individuales. Estructuralmente, la policía debe ejercer una discreción vagamente definida por el derecho (IV. A, A2-4). Wilson resume una dificultad inherente en la aplicación de la ley:

La mayoría de las leyes penales definen los actos (asesinato, violación, posesión de drogas) considerados ilegales; la gente puede diferir en cuanto a si el acto debería ser ilegal, como lo hacen respecto a las drogas, por ejemplo, pero hay poco desacuerdo sobre lo que constituye el comportamiento en cuestión. Las leyes referidas a la conducta desordenada y nociones afines afirman, generalmente de modo implícito, que hay una condición (el "orden público") que puede disminuir a causa de diversas acciones. La dificultad, por supuesto, es que el orden público no es definido en ninguna parte y nunca puede ser definido sin ambigüedad porque la constitución de ese orden es cuestión de opiniones y convencionalismos, no un estado de la naturaleza (1968: 21-22).

Por otra parte, al vérselas con situaciones cubiertas por el derecho penal (I. B; E, E1-E2), tal como el patrullero las percibe y entiende, se debe reconocer que el conocimiento operativo del derecho que tiene el policía está limitado, de hecho, por los tipos de situaciones que se espera él o ella manejen de forma rutinaria (Buckner, 1967; Harris, 1973).

Un quinto dilema estructural surge debido a que a partir de su experiencia previa en el trato con delincuentes, los policías creen que deberían y están obligados a decidir sobre la culpabilidad o inocencia antes de un

arresto, y las decisiones sobre culpabilidad o inocencia son asuntos complejos, negociados entre la policía, los abogados, los jueces, los jurados, y los acusados (Blumberg, 1967; Newman, 1956). La policía proporciona evidencia y está en la obligación de construir el caso más fuerte posible para el fiscal acusador, pero no puede determinar o controlar los resultados finales. Sus tareas discrecionales, "hallar" un crimen, investigar un alegato, y arrestar y acusar a una persona, son condiciones necesarias pero no suficientes para establecer la culpa o la inocencia desde el punto de vista jurídico (Reiss, 1971: 125-34; Reiss, 1974; Skolnick, 1966: apéndice).

Sexto, la policía debe recoger, organizar y usar, así como ocultar, información. La labor policial asume la importancia fundamental de *controlar* y *ocultar* información sobre las actividades de los delincuentes —sus movimientos, direcciones, registros delictivos pasados, compinches, ocupaciones actuales, automóviles que conducen o poseen, y las actividades de otras personas que podrían causar problemas a la policía: activistas políticos; familias involucradas con frecuencia en disputas maritales o familiares; ejecutivos de negocios "deshonestos"; posibles consumidores de drogas. Hacer cumplir la ley requiere preservar cierto grado de ignorancia por parte del público (y especialmente de lo que es percibido como el componente criminal de la sociedad), porque esto hace posible el trabajo encubierto contra los vicios (simular ser una prostituta, un cliente en busca de prostitutas, o un ávido comprador de narcóticos, sólo es posible si se asumen las apariencias de ser precisamente eso). La protección de los informantes, esencial para el trabajo del control de los hechos vinculados a los vicios, a menudo entra en conflicto con las veleidosas expectativas públicas en cuanto al arresto y condena de delincuentes comprobados. A fin de ganarse el respeto y la deferencia de las clases altas y medias, y de mantenerse en un plano moralmente ventajoso, la policía debe actuar *en contra* (y también *con*, en caso de estar empleando informantes) de los delincuentes y de las clases poderosas. Una cuestión alternativa, más frecuente en la aplicación de las leyes de tránsito y hasta cierto punto en las referidas a las drogas, está dada por las estrategias disuasivas, que enfatizan, entre determinados grupos definidos como blancos de la acción policial, el riesgo inherente en ciertos asuntos de interés policial. Los grupos sociales conscientes de tales aspectos, necesarios e inherentes al trabajo policial, como la discreción, la atención diferencial hacia ciertas actividades, y las cambiantes políticas administrativas ante problemas dados de la comunidad, pueden posiblemente, según la percepción policial, retirarle a ésta el apoyo de la clase media respetable a las operaciones policiales (Cain, 1973: 69).

Séptimo, en teoría, las policías estadounidenses son apolíticas. La policía debe hacer cumplir la ley, una herramienta política, absteniéndose públicamente de cualquier interés personal o políticamente organizado (I. A-A3; C-C2; E-E4; G-G1). Sus propios valores y metas políticas se suponen secundarias respecto al objetivo institucional de hacer cumplir la ley de un modo justo e imparcial. En la práctica, sin embargo, las organizaciones policiales funcionan en una arena política, y su mandato está políticamente definido. Así, pueden desarrollar estrategias para crear y mantener la apariencia de ser apolíticas, a fin de proteger su autonomía organizacional, pero no obstante, son un componente de la maquinaria política local de los Estados Unidos. Hay tres razones por las cuales las policías están inextricablemente involucradas en el sistema político: (1) La vasta mayoría de las policías en esta nación son controladas localmente. En muchos condados, el cargo de sheriff se asigna mediante elecciones. Los sheriffs están inmersos en el contexto de la cultura política local y responden a las expectativas, sobre todo a las de las élites, en relación a qué asuntos son importantes, cómo serán definidos, las opciones aceptables para su solución y los recursos disponibles. (2) El derecho es una entidad política, y la aplicación del derecho penal inevitablemente abarca valores y fines políticos. Las policías están atadas al sistema político que desarrolla y define el derecho, en sí mismo un producto de interpretaciones sobre lo correcto y apropiado según la perspectiva de los segmentos políticamente poderosos de la comunidad. (3) La policía debe administrar el derecho. Son muchos los factores que dan forma a la aplicación del derecho, pero todos ellos reflejan la organización política de la sociedad. La distribución de poder y autoridad, además de la lucha por la justicia, o por una aplicación igualitaria de la ley, tienen una influencia directa sobre las tendencias en la aplicación del derecho. Los rasgos de la policía y la política dentro de la comunidad están estrechamente entrelazados. La sensibilidad de la policía frente al entorno político, su operación dentro del sistema político de la justicia penal, y las propias actitudes políticas en lo personal, menoscaban los esfuerzos por cumplir un mandato contradictorio y parecer apolítica.

Octavo, y finalmente, aunque la policía afirma controlar activamente el delito y el orden público, de hecho depende considerablemente de la información (I. C; F-F3; HH3; IV. A-A4), y su capacidad para adquirir y diseminar información es facilitada por la tecnología (IV. B-C). La policía recibe una gran cantidad de llamadas pidiendo ayuda, entre ellas las relacionadas con los delitos, que desembocan en la mayoría de sus funciones de aplicación de la ley, vinculadas al poder de arrestar. Pocas las actividades policiales que resultan en arrestos tienen su origen en el patrullaje. La policía debe vérselas con problemas en escenarios donde su información propia y control a menudo son mínimos, y para los cuales requiere de la ayuda de los ciudadanos. Y más importante, la

policía procesa menos de una cuarta parte de los delitos reportados en las encuestas de victimización. Esto es, la policía pretende responsabilidad por fenómenos que en casos no puede definir abstractamente (eventos relevantes para mantenimiento del orden) y en otros cuenta tan solo con información mínima (eventos relacionados con el delito). Este es el problema del "nudo informacional" de la policía.

Estas características de la policía y los ajustes organizacionales que crea surgen en parte por sus intentos por conquistar y retener estas funciones y características, y en parte por la inercia acumulada de los patrones organizacionales. Estas características no son exclusivamente el producto de las políticas policiales formuladas en el pasado, sino que también son producto cada vez más de la conjunción de lo que más arriba fue denominado la violencia heredada, de la obligación de aplicar el derecho penal y de la acumulación del desempeño de servicios residuales y de funciones de inteligencia-información.

SENTIMIENTOS ASOCIADOS CON EL ROL DE LA POLICÍA

Los sentimientos o actitudes generales en torno al rol del funcionario policial reflejan estas condiciones estructurales. La policía, como muchos autores lo han notado (Cain, 1973; Skolnick, 1966; Westley, 1970; Wilson, 1968), percibe al público como personas ingratas, y en el contexto de las sociedades semisecretas en que se han convertido las organizaciones policiales, este punto de vista propicia el cinismo policial. El rol institucionaliza y recompensa cierto grado de suspicacia y desconfianza sistemáticas (Banton, 1964). Un funcionario policial aprende a ser suspicaz, y a menudo percibe riesgos para sí mismo o para otros en los encuentros ciudadano/policía. La policía se identifica a sí misma con el orden jurídico y moral, y la violación de las normas y los desafíos a la autoridad son vistos como afrentas a la autoestima. Un policía busca evidencia de delincuencia en situaciones cotidianas, duda de las apariencias y de las declaraciones verbales, ve a la gente cínicamente, y utiliza las incongruencias (de los hechos, de personas y ambientes y del comportamiento "normal" versus el "extraño") en una forma áspera. Idealmente, el policía emplea los sentidos de un modo estratégico y explícitamente auto consciente, organiza y mantiene estos hechos, sentimientos, y percepciones en un cuaderno y así, de un modo especialmente concienzudo, suspende al menos uno de los principales rasgos de la vida cotidiana, el principio de la confianza (Buckner, 1967; Sacks, 1972). Una vez que los demás son vistos como indignos de confianza y diferentes (puesto que no comparten los secretos del mundo policial), se convierten, como sucede hasta cierto punto con todos los clientes, en objetos a ser controlados, manipulados, coaccionados, y quizás engañados.

En la medida en que los policías esperan ser capaces de funcionar como luchadores contra el delito pero, de hecho, actúan rutinariamente como servidores públicos en una diversidad de roles de ayuda y de mantenimiento del orden, tenderán a volverse cínicos y a alienarse de sus roles. Esto intensifica y se combina con las actitudes asociadas y compatibles de suspicacia y desconfianza. En la medida en que ellos perciban que su trabajo real es de lucha contra el delito, asociarán su deber con el peligro y riesgo. El público no sólo es visto con desconfianza, se piensa que no es suficientemente agradecido y que a menudo es hostil. La percepción de la policía, en cuanto a la hostilidad del público, es correspondida por la actitud del público hacia la policía, y en los únicos estudios que tenemos sobre el fenómeno, el público en realidad parece abrigar una buena dosis de hostilidad como respuesta al funcionario policial. La hostilidad es una amenaza al honor colectivo de la ocupación. El honor colectivo de la policía, conferido mediante chapas, insignias, uniformes, armas, y aquellos signos mediante los cuales los miembros del grupo son reconocidos, es problemático en una sociedad donde tales actitudes son cuestionadas. La policía es profundamente "chapada a la antigua". El hecho de que el público no honre a la policía es, en efecto, una fuente de posible deshonra y vergüenza. El orgullo, por otra parte, puede decirse que aparece cuando las aspiraciones de autoestima gozan de credibilidad, cuando son satisfechas. El orgullo colectivo se denomina generalmente moral.

A menudo se señala que los funcionarios policiales sienten que el público les niega respeto y honor, los trata con hostilidad y prescinde de sus aspiraciones de estatus.[11] A pesar de que estas características psicosociales se mencionan a menudo, el estudio de Wilson (llevado a cabo durante una reforma substancial del Departamento de Chicago) es el citado con más frecuencia para respaldar el punto de vista de que la policía tiene una baja moral (1963, 1967). Según Wilson, la baja moral encontrada entre los sargentos indica una brecha entre la deferencia que se espera y la que se recibe. Además, Wilson plantea que esta brecha se hace más notoria en los departamentos donde se espera que él o ella "produzca", que genere un número, a menudo establecido en forma implícita, de arrestos o de boletas.

A pesar de que se espera que el oficial produzca en ese sentido, la mayoría del esfuerzo se dedica a desempeñar diversos servicios públicos y muy poco a situaciones que pudieran representar la posibilidad de ejecutar arrestos. Las funciones rutinarias de servicio generan muy poca auto estima y pueden, de hecho, implicar riesgos para la dignidad del funcionario (por ejemplo, dirigir el tránsito, resolver una disputa doméstica, devolver a un joven a su casa después del toque de queda para menores de edad). La falta de acatamiento o las interacciones hostiles pueden plantear amenazas al honor del oficial y conducir a que se le impute un bajo estatus. Por otra parte, funciones menos comunes, como las actividades de control de la delincuencia, implican riesgos físicos ("peligro").

Puesto que este problema de la moral ha sido un rasgo importante de la descripción de la "personalidad del policía", el mismo amerita un examen algo más cuidadoso. Pues si bien puede haber cinismo y sentimientos de rechazo, puede que esto no sea el resultado de la secuencia lógica que Wilson plantea. Van Maanen (1975), en un importante estudio de la socialización policial (que sigue siendo certero hoy día), encontró que en cuanto a compromiso, satisfacción en el trabajo, y valor percibido de las tareas, la policía (una muestra de 128 de patrulleros en un departamento urbano de gran tamaño) calificó más alto que cualquier otra ocupación analizada con los mismos instrumentos (van Maanen, 1975: 217, figura 3). El trabajo policial, tal como él señala, se caracteriza por rasgos que muchos sostienen contribuye a una alta moral y satisfacción intrínseca: gran variedad y significación de las tareas, razonable identidad con las tareas y autonomía. Más aún, los policías toman decisiones importantes, controlan equipo valioso y sofisticado, trabajan fuera de la oficina y por su cuenta la mayor parte del tiempo y son bien pagados, además de recibir excelentes beneficios. Largas listas de aspirantes esperan empleos en Boston y Nueva York (Bayley, 1976: 55, n8). Las tasas de rotación de personal son bajas (5 a 7% en la mayoría de los departamentos. Una mayoría de los que se marchan son jubilados con veinte años de servicio). Van Maanen argumenta:

Los investigadores han confundido el cinismo, inducido por el rol, con una baja moral. Sin duda, los policías sienten que los tribunales los están maniatando, impidiéndoles hacer su trabajo como es debido, pero a mi criterio esto es porque les importa su trabajo. Como dicen, "policía una vez, policía siempre": es una forma de vida. La mayoría tiene pocos remordimientos por haber elegido la ocupación. Cuando yo les preguntaba a los patrulleros si volverían a escoger el mismo trabajo, 78% contestó que sí (n=128). (Comunicación personal, 1975)

Más precisamente, entonces, la "baja" moral (nada baja, comparativamente) y el cinismo son rasgos de una subcultura policial que recompensa la baja motivación, mantenerse con bajo perfil, no mover el bote, o no meterse en problemas. De ese modo, el compromiso ocupacional y la motivación declinan durante los primeros seis meses entre los jóvenes patrulleros estudiados por Van Maanen, pero aquéllos que fueron juzgados como de "buen desempeño" en el campo, resultaron los de las expectativas ("fuerza motivacional") más bajas. El nivel de motivación, en constante declinación, y la apreciación de los sargentos por el segmento menos motivado de la cohorte, sugiere que el valor que se le concede a la solidaridad, la cohesión, y el apoyo mutuo, aparecen pronto, sobrepasa otras "características de fondo," y refuerza un rechazo a la ética de trabajo. El trabajo policial es un trabajo de equipo; enfatiza la reducción de incertidumbre (los que logran evaluaciones muy altas generan incertidumbre y ansiedad, antes que restricción y control grupal del trabajo), y hace más probable que el funcionario sea castigado por sus errores que recompensado por sus acciones adecuadas. Probablemente sea necesario ver el cinismo policial como protectivo, como una reacción ante el sistema de supervisión punitivo y ante la amenaza potencial de las interacciones con el público. La moral (o el compromiso intrínseco) por sí solo puede no ser tan significativo como el hecho de que el mundo organizacional del patrullero recompensa una motivación reducida, y que la falta de eficiencia no deriva de un bajo compromiso, sino de un alto compromiso con un rol particular, subculturalmente definido. (Si el "rol" es visto como las expectativas normativas movilizadas en una situación, se puede entender cómo la policía exhibe un maravilloso heroísmo, paciencia y energía en algunas situaciones, y letargo, violencia, brutalidad, y absoluto desprecio por el bien público en otros momentos. Pareciera que estas reacciones se van infiltrando y son definidas por el mundo de suposiciones aprendidas por el recluta, durante sus primeros seis meses de labor, aproximadamente). Estos sentimientos han sido invocados como una especie de crítica convencional de la conducta policial. Los sentimientos fluyen desde las estructuras sociales y a la vez las apuntalan, estos sentimientos asociados con el rol policial en los grandes centros urbanos tienden tanto a aislar a los oficiales de policía respecto de la sociedad, como a integrarlos en ella.[12]

Las consecuencias negativas del aislamiento han sido sugeridas por Westley (1970) y Skolnick (1966). Ambos las ven como un precipitante de la violencia, o como la fuente de una rápida racionalización de la violencia dirigida hacia un público ingrato, hostil, cuasi humano. Como quedó indicado también, a través del argumento anterior, si a la policía se le pide que produzca arrestos, entonces sus relaciones con el público quedarán marcadas en considerable medida por sus actitudes y actividades orientadas hacia los arrestos. A su vez, una

orientación hacia los arrestos puede producir una mayor distancia social entre la policía y algunos segmentos de la población, aumentando aún más la falta de respeto mutuo.

Sin embargo, también hay consecuencias positivas que derivan del aislamiento de la policía. Si se piensa que la acción policial requiere, ocasional o regularmente, hostigar y vigilar a algunos grupos, mantener las distancias respecto de esos segmentos de la sociedad, tal aislamiento debería resultar útil cuando la policía se vea en la necesidad de actuar contra ellos. También es algo que puede permitir a la policía hacer que se cumplan leyes impopulares. Si su aislamiento reduce su visibilidad en un determinado segmento de la comunidad, también puede reducir el conflicto de la policía con otros segmentos. El desarrollo del profesionalismo policial puede incluir el desarrollo de un conjunto de criterios universalistas, un menor apego hacia los estándares clasistas, étnicos, religiosos o familiares, y una visión neutral de la aplicación del derecho. Ese tipo de rol aísla algo más que un punto de vista personalizado, según el cual la ingratitud del público amenaza al policía en el desempeño de su rol. De este modo, la distancia policía-público en los Estados Unidos puede ser vista como un fenómeno "positivo", como de hecho sucede en Inglaterra y Escocia (Banton, 1964).

El público procura controlar la policía y reducir el aislamiento, generando la tensión que existe entre los que hacen el "trabajo sucio" para la sociedad, y la "gente decente" (Hughes, 1963). Como se discutirá más cuidadosamente al ocuparnos de las estrategias operativas del trabajo policial, un cierto número de grupos sociales mantiene relaciones simbióticas con la policía: están, en efecto, en el mismo "juego" y proveen roles complementarios los unos a los otros. Prostitutas, apostadores, traficantes de drogas, algunos de los cuales son informantes, están en contacto frecuente con los policías y mantienen peculiares relaciones con ellos. Estas relaciones son características de los delincuentes organizados y profesionales. La policía también construye relaciones con aquéllos que solicitan sus servicios frecuentemente: "gerentes de establecimientos financieros, propietarios de teatros … los dueños de ciertas propiedades, y los que manejan bares" (J. P. Clark, 1965: 389). Para muchos, el rol policial se reviste de cierta atracción y glamour, y esos miembros del público que admiran el rol son más comprensivos y útiles en sus encuentros con la policía. Los funcionarios policiales procuran ser reconocidos y respetados, y al hacerlo tienden a asemejarse más a los ciudadanos que vigilan: ellos se adaptan a la comunidad en la cual trabajan y a las expectativas de aquellos a quienes más respetan. Tal como lo muestran los estudios de Reiss (1971) y Black (1968, 1970), los policías tienden a satisfacer las peticiones de quienes los han movilizado, y a responder a sus indicaciones, tácitas y manifiestas, sobre el cumplimiento de la ley.

Estos últimos rasgos tienden a disminuir el aislamiento de la policía y a reducir en cierto sentido las contradicciones estructurales del trabajo policial. Las variaciones entre el control policial de las interacciones policía/público, y la adhesión de la policía a los estándares de la comunidad no puede ser vista como una cuestión dicotómica, sino como un intercambio cambiante, en continuo movimiento y acomodación, a veces conflictivo y a veces integrador. Es precisamente esta clase de dinámica la que da cuenta de las dinámicas internas, del *ajuste situacional* de la policía ante las demandas internas y externas, así como de sus intentos por mantener una disciplina dramatúrgica al presentar tales dinámicas como si se tratara de una imagen estática, ante las comunidades en las cuales opera. Este manejo de las apariencias se logra mediante un conjunto de estrategias racionalmente concebidas. Si bien son estrategias características de todos los departamentos de policía, están asociadas más que todo con lo que se ha dado en llamar los "departamentos de policía profesional". Los departamentos de policía profesional, en muchas ciudades de los Estados Unidos, sistemáticamente procuran abordar las contradicciones señaladas a través de políticas y "estrategias de presentación".

NOTAS

[1] Reith (1943) sugiere que un eficaz control de varios disturbios, el sereno y comedido manejo del increíblemente caótico tráfico de Londres, y la respuesta pública al asesinato (a patadas) de dos jóvenes alguaciles de policía por parte de una turba, contribuyeron a fomentar una opinión pública favorable a la Policía Metropolitana en los primeros cinco o diez años de su creación.

[2] Los funcionarios encargados de la salud, si bien eran exitosos en el manejo de las epidemias, eran incapaces de manejar las necesidades rutinarias de controlar los riesgos sanitarios porque conformaban un pequeño grupo de aficionados, a tiempo parcial, con poca autoridad para hacer que se cumplieran las ordenanzas. Típicamente, respondían a las situaciones intolerables sólo después de que éstas se habían desencadenado (Lane, 1967).

[3] Otras fuerzas establecidas fueron: Chicago (1851), Cincinnati y Nueva Orleans (1852), Filadelfia y Boston (1854), Newark y Baltimore (1857). Véase el útil resumen de Richardson sobre la policía de Nueva York y su historia del trabajo policial urbano (1974).

[4] Este resumen se presenta como una versión muy abreviada de la evolución del mandato policial, y de las bases estructurales para el desarrollo de una manera de adelantar el trabajo policial, no del desarrollo concreto de sistemas policiales o de la evolución organizacional. Tales temas son tratados a profundidad en otras fuentes, como Fosdick (1920), Vollmer (1936), Carte (1972), Richardson (1974), y Monkkonen (1981). Asuntos como el impacto del desarrollo de nuevos sistemas de comunicación, esquemas gerenciales, ciclos de reformas y corrupción en determinados departamentos, y otros parecidos, escapan al alcance de este trabajo.

[5] Estos dos conflictos, uno relacionado con a quién se le permitirá convertirse en policía, y el otro relacionado con cuándo y ante qué actuarían los policías, seguirán formando parte de la discusión pública. El primero toma la forma de controversias sobre el empleo de minorías y mujeres, así como las prioridades al momento de realizar despidos; y el segundo sale a la superficie de vez en cuando, en las controversias sobre cómo actuará la policía ante ciertos delitos, especialmente los relacionados con el vicio y con violaciones del orden público. La reiteración de estas polémicas bajo distintas formas añade evidencia al argumento de que se producen por razones estructurales.

[6] Véase a Banton, 1964; Bittner, 1970; Bordua, ed., 1967; Cain, 1973; Cicourel, 1968; Hahn, ed., 1971; Laurie, 1972; Manning, 1971, 1972; Niederhoffer, 1967; Niederhoffer y Blumberg, eds., 1970; Preiss y Ehrlich, 1966; Rubinstein, 1973; Skolnick, 1966; Wesley, 1970. Además, véanse las interesantes biografías o libros semibiográficos: Daley, 1974; Maas, 1973; Moore, 1970; Radano, 1969; Walker, 1969; Wambaugh, 1970, 1972, 1974; Whited, 1973.

[7] Tal como muestra la investigación de Runchelman (1974), e ilustra la larga historia del estudio de la estructura de poder de la comunidad en los Estados Unidos, las generalizaciones sobre los vínculos entre los intereses políticos, las élites de la comunidad y las acciones de la policía (o de otras agencias) son sumamente específicas para cada contexto o comunidad. Las comunidades y los procesos políticos difieren. En algunas, como Detroit, las elites desean el control de las clases inferiores, mientras que en otras, como la ciudad de Nueva York, son más tolerantes y desean la asimilación de las clases bajas dentro de las masas de consumidores. Incluso si las élites llegaran a acuerdos sobre los propósitos de su elitismo, el problema empírico seguiría planteado: ¿Cómo se articula y se transmite a la

policía tal interés? Se necesita mucha investigación para establecer los mecanismos de la influencia de las élites sobre la policía, así como sobre la forma en que la policía gerencia las demandas de servicio por parte las clases bajas y medias, y las demandas de control por parte de las élites (véase a Scheingold, 1991). (Agradezco a John van Maanen por señalar esta ambigüedad y la exageración en que se incurre al argumentar que las "élites controlan la policía").

[8] Peel estaba impresionado con la efectividad del Alguacilazgo Irlandés, una agencia cuasi-militar que conoció cuando fue Secretario de Irlanda, entre 1812 y 1815, y se empeñó en asegurar el control de la acción policial mediante una serie de medios, que garantizarían su honestidad, incorruptibilidad, y efectividad al tratar con disturbios y delitos en las calles de Londres. Entre ellos, el principal fue la instalación de dos Comisionados (uno con experiencia legal, otro con experiencia militar), el aislamiento de la policía respecto de la política doméstica (más que respecto de la política parlamentaria), y la creación de mecanismos para que los Comisionados rindieran cuentas ante el Secretario del Interior, y por consiguiente ante el Parlamento y el Primer Ministro. Propuso establecer rigurosos estándares de reclutamiento y de disciplina, y diseñó un sistema de control administrativo. Estos mecanismos tenían como propósito generar transparencia, control organizacional y acatamiento, así como permitir el control de la acción policial por parte de los políticos.

[9] Se ha estimado (B. Smith, 1960) que hay cerca de medio millón de personas empleadas en alrededor de 40.000 agencias de aplicación de la ley en este país. Trabajan para agencias ubicadas en cinco niveles distintos de responsabilidad gubernamental. En 1966 había 420.000 oficiales y civiles encargados de la aplicación de la ley a tiempo completo y a tiempo parcial empleados por agencias policiales en los Estados Unidos. La mayoría —370.000— eran empleados a tiempo completo; alrededor del 11% —46.000— eran civiles. De los de tiempo completo, 23.000 prestaban servicios a nivel federal, 40.000 a nivel estatal, y los restantes 308.000, u 83% del total se dividían entre los condados y las jurisdicciones políticas locales. Además de 50 agencias al nivel federal, incluyendo al FBI, el Buró de Narcóticos, la Oficina Postal, IRS [Oficina de Impuestos], Aduanas, el Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF), la Unidad del Tesoro, la Patrulla de Inmigración y Fronteras, y los Marshals de los Estados Unidos, hay agentes en 100 agencias, incluyendo fuerzas policiales estadales y agencias de investigación criminal, sheriffs de condado y sheriffs delegados en alrededor de 3.000 condados; hay 33.000 agencias de policía en 1.000 ciudades y en aproximadamente 20.000 pequeñas poblaciones urbanas y pueblos de Nueva Inglaterra; además de los policías de 15.000 aldeas, ayuntamientos, y municipios, junto con un pequeño número de fuerzas para propósitos especiales, sirviendo a cuasi-corporaciones públicas y distritos ad-hoc. Dentro de ciertos condados o áreas metropolitanas, hay "escuadrones" ad hoc para hacer frente al crimen organizado, las drogas o disturbios, que están compuestos por miembros de un cierto número de fuerzas policiales y comandados por oficiales de varios departamentos. El número de agencias policiales privadas, tales como Pinkerton (una agencia que actualmente emplea a más de 30.000 personas), y otras agencias de protección o de detectives está en el presente por encima de las 30.000 y sigue creciendo. La cifra de lo gastado en fuerzas privadas legalmente constituidas supera los 3 billones de dólares. También existe un número desconocido de grupos que van más allá de los "vigilantes" ad hoc (que ciertamente continúan apareciendo a fin de conducir búsquedas voluntarias, patrullaje del vecindario, y para hacer indagaciones en las comunidades), tales como los Macabeos en Brooklyn (Marx y Archer, 1971). No hay estimaciones precisas del número de personas involucradas sobre una base ad hoc o con atribuciones semi-oficiales como éstas, pero ellas conforman un tipo de control social cuasi legal a pesar de que normalmente no efectúan arrestos.

Estas cifras indican que si bien los Estados Unidos tienen una proporción per capita más bien alta de policías por ciudadanos (0,0022 [Bayley, 1976: 190, n17]), hay una tremenda dispersión de la autoridad policial —y de la autoridad política— a lo largo y ancho de la nación. El derecho y ordenanzas locales, muchas de las cuales se superponen, son arcaicas, o se contradicen, le dan forma al trabajo policial. En la medida en que las normas locales, regulaciones y ordenanzas ejercen una influencia controladora sobre las pautas de la actividad policial (que incluye más que la mera aplicación de la ley), los policías tienden a estar más controlados por las concepciones locales de orden, moralidad y decencia política y civil. La descentralización de autoridad es tan grande que incluso las cifras recién citadas han sido cuestionadas, sugiriéndose cifras alternativas (véase a Bailey, 1976: 189, n15). El hecho es que nadie sabe con certeza cuántos funcionarios, agencias y jurisdicciones de policía hay en los Estados Unidos para este momento.

A fin de resumir brevemente estas cifras para los años 90, y respaldar la conclusión que acabo de formular, se puede hacer referencia al sumario más útil sobre los números, distribución y funciones de la policía (Bailey, 1994). Él señala que las encuestas LEMAS (Estadísticas de Gerencia y Administración de la Aplicación de la Ley) informan sobre

595.869 funcionarios a tiempo completo en unidades estadales, municipales, locales y especiales en los

Estados Unidos para 1991. Bailey estima que el 8,2% de todos los oficiales son federales. Añadiendo el 8,2% a la cifra base, el total, incluyendo a los oficiales federales, es de 649.037. La Oficina del Censo ofrece una cifra de 560.799 después de restarle el 25% de los funcionarios no juramentados, o "empleados civiles", al total de empleados para el cumplimiento de la ley. La diferencia entre los informes LEMAS y la estimación de la Oficina del Censo es de 90.000. Mastrofski (1995: 378), citando cifras del FBI para 1991, afirma que había "alrededor de 800.000 funcionarios juramentados y civiles empleados a tiempo completo o a tiempo parcial" haciendo trabajo policial a todos los niveles. Casi 600.000 son funcionarios estadales y locales a tiempo completo, y 35.000 son funcionarios estadales y locales a tiempo parcial. Estos oficiales prestan servicios en unas 16.961 agencias estadales y locales, 3.093 de las cuales son organizaciones de condado o municipales, a cargo de un sheriff.

La cifra 649.037 representa un aumento estimado de funcionarios, en comparación con 1966, de 229.037, ó un 35%. Entre 1970 y 1990, mientras las cifras delictivas oficiales descendían, la policía en los Estados Unidos aumentó en un 64% (Bailey, 1994: 37). El número de policías per capita en Gran Bretaña (un oficial por cada 406 personas) y los Estados Unidos (uno por 393) eran notablemente similares para 1991(Bailey: 1994: 37). El costo de la aplicación de la ley se estimó en 27.8 billones en 1991 (Sourcebook, 1991). La seguridad privada ha prosperado y mantiene un predominio porcentual de aproximadamente cinco a uno (dos millones de empleados versus unos 650.000 policías públicos) sobre la policía pública (Bayley, 1994: 10). Esta es una tendencia internacional, como lo es la tendencia hacia el trabajo policial trasnacional, o trabajo policial que trasciende los Estados nacionales (Nadelman, 1993; Sheptycki, 1996).

[10] La perspectiva del patrullero en su trabajo, es cuasi legalista. La ley y las acciones administrativas de su departamento le proporcionan a él o a ella un marco de referencia para el ejercicio del mandato policial. Los ciudadanos, por otra parte, no viven sus vidas de acuerdo a un marco legalista, sino de acuerdo a códigos éticos o morales proporcionados por la familia, la religión o la clase social. En la mayoría de los casos, los ciudadanos ven la actividad de aplicación de la ley como una intervención en sus asuntos privados.

[11] Agradezco a John Van Maanen por sus detallados y perceptivos comentarios sobre el "problema de la moral." Las siguientes páginas se basan en sus estudios sobre la socialización policial (1973, 1975) y su cuidadosa crítica de un borrador del presente capítulo.

[12] Mis argumentos en las siguientes páginas siguen a los de J. P. Clark (1965).

REFERENCIAS

Banton, M (1964) The Policeman in the Community. Basic Books. Nueva York. Baylely, D. (1976) Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States.

University of California Press. Berkeley.

Bayley, D. (1994) Police for the Future. Oxford University Press. Nueva York.

Bittner, E. (1965) ¨The concept of organization¨, Social Research, 32, invierno, pp.

230-255.

Bittner, E. (1967) ´´The police on Skid Row¨, American Sociological Review, 32, octubre, pp. 699-715.

Bittner, E. (1970) The Functions of the Police in Modern Society. United States Government Printing Office. Washington.

Bittner, E. (1974) ¨A theory of the police¨, en H. Jacob, editor, Potential for Reform in Criminal Justice. Sage, Beverly Hills, pp. 17-44.

Black, D.J. (1970) ¨The production of crime rates¨, American Sociological Review, 35, agosto, pp. 733-747.

Black, D.J. (1973) ¨The mobilization of the law¨, The Journal of Legal Studies, 2, enero, pp. 125-149.

Bordua, D.J. (1965) ¨Recent trends: deviant behavior and social control¨, Annals, 57, enero, pp. 149-163.

Bordua, D.J. (1968) ¨ The police¨, International Enciclopedia of Social Science. Free Press. Nueva York, pp. 174-181.

Bordua, D.J. y A. J. Reiss Jr. (1967) ¨Law enforcement¨ en P. Lazarsfeld, W. Sewell y

H. Wilensky (editores) The Uses of Sociology. Basic Books. Nueva York, pp. 275-303.

Burns, T. (1953) ¨Friends, enemies and the polite fiction¨, American Sociological Review, 18, diciembre, pp. 654-662.

Burns, T. (1955) ¨The reference of conduct in small groups¨, Human Relations, noviembre, pp. 467-486.

Cain, M (1973) Society and the Policeman´s Role. Routledge and Kegan Paul. Londres.

Carte, G. (1972) Police Reform in the United States: The Era of Vollmer. University of California Press. Berkeley.

Chambliss, W.J. y R. Seidman (1971) Law, Order and Power. Addison Wesley. Reading.

Chapman, B. (1970) Police State. Pall Mall. Londres.

Chapman, S. y T.E. St. Johnston (1962) Heritage in England and America. Michigan State Institute for Community Development. Lansing.

Cicourel, A.V. (1968) The Social Organization of Juvenile Justice. Wiley. Nueva York.

Clark, J.P. y R. Sykes (1974) ¨Some determinants of police organization and practice in a modern industrial democracy¨, en D. Glaser (editor) Handbook of Criminology. Rand McNally. Chicago, pp. 455-494.

Cobb, R. (1973) The Police and the People. Oxford University Press. Oxford.

Daley, R. (1974) Target Blue. Delacorte Press. Nueva York.

Davis, K.C. (1969) Discretionary Justice. Louisiana State University. Baton Rouge.

Douglas, J. (1971) American Social Order. Free Press. Nueva York.

Fosdick, R. (1920) American Police Systems. Century. Nueva York.

Gibbs, J. (1966) ¨The sociologoy of Law and normative phenomena¨, American

Sociological Review, 31, junio, ppp. 315-325.

Graham, H.D. y T.R. Gurr (1969) The History of Violence in America. Basic Books. Nueva York.

Greene, J. y C. Klockars (1991) ¨Police workload¨ en C. Klockars y S. Mastrofsky

(editores) Thinking About the Police. Mc Graw Hill. Nueva York.

Gusfield, J. (1963) Symbolic Crusade. University of Illinois Press. Urbana.

Hahn, H. (1971) Police in Urban Society. Sage. Beverly Hills.

Hart, J.W. (1951) The British Police. Allen y Unwin. Londres.

Haurek, E. y J.P.Clark (1967) ¨Variants of integration of social control agencies¨,

Social Problems, 15, verano, pp. 47-61.

Hood, R. y R. Sparks (1970) Key Issues in Criminology. McGraw Hill. Nueva York.

Horowitz, I. y M. Liebowitz (1967) ¨Social deviance and political marginality toward a

redefinition of the relation between Sociology and Politics¨, Social Problems, 15, invierno, pp. 280-296.

Hughes, E.C. (1958) Men and Their Work. Free Press. Glencoe.

Jacobs, J. (1969) ¨Symbolic bureaucracy: a case study of a Social Welfare Agency¨, Social Forces, 47, junio, pp. 413-422.

Jermier, J. y L. Berkes(1979) ¨Leader behavior in a police command bureaucracy: a closer look at the quasi military model¨, Administrative Science Quarterly, 23, marzo, pp. 1

23. Johnston, L. (1992) The Rebirth of Private Policing. Routledge. Londres. Lane, R. (1967) Policing the City-Boston, 1822-1855. Harvard University Press.

Cambridge.

Laurie, P. (1972) Scotland Yard. Penguin. Harmonsdsworth.

Maas, P. Serpico. Dell. Nueva York.

Manning, P.K. (1967) ¨Problems in interpreting interview data¨, Sociology and Social

Research, 51, abril, pp. 302-316. Manning, P.K. (1971) ¨The police mandate, strategies and appearances¨, en J.D. Douglas (editor) Crime and Justice in American Society. Bobbs-Merrill. Indianapolis, pp. 149

194. Manning, P.K. (1988) Symbolic Communication. MIT Press. Cambridge. Manning, P.K. (1992) ¨The police and technology¨, en M. Tonry y N. Morris (editores)

Modern Policing. University of Chicago Press. Chicago, pp. 348-398.

Manning, P.K. (1996 b) ¨Technology in the police context¨, Information Systems Review, 7, pp. 52-62.

Manning, P.K. (1996 c) ¨Dramaturgy, politics and the axial media event¨, The Sociological Quarterly, 37, pp. 101-118.

Manning, P.K. (1969 d) ¨Community policing teamwork¨ (documento no publicado). School of Criminal Justice. MSU. East Lansing.

Marx, G. (1973) ¨Alternate measures of police performance¨. Documento no publicado presentado en la Sociedad Norteamericana de Sociología.

Marx, G. y D. Archer (1971) ¨Citizen involvement in the law enforcement process: the case of community police patrols¨, American Behavioral Scientist, 15, 1, pp. 52-71.

Mastrofski, S. (1983) ¨Information on the beat¨, en R. Bennett (editor) Police Work. Sage. Beverly Hills.

Mastrofski, S. (1995) ¨The police¨ en J. Sheley (editor) Criminology. Wadsworth. Belmont.

Mastrofski, S. y J. Snipes (1993) A task-time analysis of community policing in Richmond, Va. Pennsylvania State University. Papel de trabajo.

Monkkonen, E. (1981) Police in Urban America: 1860-1920 Cambridge University

Press. Nueva York. Moore, R. (1970) The French Connection. Bantam Books. Nueva York. Nadelman, E. (1993) Cops without borders. Pennsylvania State University. Niederhoffer, A. (1967) Behind the Shield. Doubleday Anchor Books. Nueva York.

Niederhoffer, A. y A. Blumberg (1970) (editores) The Ambivalent Force. Cainn-Blaisdell. Boston.

O´Brien, R. (1995) ¨Crime and victimization data¨ en J. Sheley (editor) Criminology. Wadsworth. Belmont.

Preiss, J. y H. Ehrich (1966) An Examination of Role Theory: The Case of the State Police. University of Nebraska Press. Lincoln.

Reinstein, R. (1954) Max Weber on Law and Society. Harvard University Press. Cambridge.

Reiss, A.J. Jr. (1971)The Police and the Public. Yale University Press. New Haven.

Reiss, A.J. Jr. (1974) ""Discretionary Justice¨ en D. Glaser (editor) Handbook of Criminology. Rand McNally. Chicago, pp. 679.699.

Reith, C. (1938) The Police Idea. Oxford University Press. Londres.

Reith, C. (1943) The Police and the Democratic Ideal. Oxford University Press. Londres.

Richardson, J. (1970) The New York Police. Oxford University Press. Nueva York.

Richardson, J. (1974) Urban Police in the United States. Kennikat Press. Port Washington.

Ross, A. (1958) On Law and Justice. Stevens and Sons. Londres.

Rubinstein, J. (1973) City Police. Farrar, Straus y Giroux. Nueva York.

Scheingold, S. (1991) The Politics of Street Crime. Temple University Press. Filadelfia.

Sheptycki, J. (1996) ¨Law Enforcement, Justice and Democracy in the Transnational Arena: Reflections on the War on Drugs¨, International Journal of the Sociology of Law, 24, pp. 481-506.

Skolnick, J. (1966) Justice Without Trial. Wiley. Nueva York.

Skolnick, J. (1969) The Politics of Protest. Bantam Books. Nueva York.

Skolnick, J. (1972) ¨Changing Conceptions of the Police¨. Great Ideas Today.

Encyclopedia Britannica. Chicago.

Smith, B. (1960) Police Systems in the United State. Harper. Nueva York.

Soucebook of Criminal Justice Statistics (1990-1991). USGPO.

Sperber, D. (1975) Rethinking Symbolism. Cambridge University Press. Cambridge.

Stoll, C.S. (1968) ¨Images of Man and Social Control¨, Social Forces, 47, diciembre,

pp. 119-127.

Thompson, F.M.L. English Landed Society in the Nineteenth Century. Routledge. Londres.

Tobias, J.J. (1967) Crime and Industrial Society in the 19th Century. Shocken Books. Nueva York.

Tobias, J.J. (1972) ¨Police and the public in the United Kingdom¨, Journal of Contemporary History, 7, enero-abril, pp. 201-219.

Van Maanen, J. (1973) ¨Observations on the making of policemen¨, Human Organization, 32, invierno, pp. 407-418.

Van Maanen, J. (1975) ¨Police socialization: a longitudinal examination of job attitudes in an urban police department¨ Administrative Science Quarterly, 20, junio, pp. 207-228.

Vollmer, A. (1936) The Police and Modern Society. Bureau of Public Administration. University of California. Berkeley.

Walker, T.M. (1969) View from the Bottom. Growe Press. Nueva York.

Wambaugh, J. (1970) The New Centurions. Little Brown. Boston.

Wambaugh, J. (1972) The Blue Knight. Little Brown. Boston.

Webster, J. (1973) The Realities of Police Work. Brown. Dubuque.

Weick, K. (1989) The Social Psychology of Organizing. Addison-Wesley. Reading.

Westley, W. (1953) ¨Violence and the police¨, American Journal of Sociology, 49, agosto, pp. 34-41.

Westley, W. (1970) Violence and the Police. MIT Press. Cambridge.

Whited, C. (1973) Chiodo. Undercover Cop. Playboy Press. Chicago.

Wilson, J.Q. (1963) ¨The police and their problems¨, Public Policy, 12, pp. 189-216.

Wilson, J.Q. (1967) ¨Police morale, reform and citizen respect: the Chicago case¨, en

D. Bordua (editor) The Police: Six Sociological Essays. Wiley. Nueva York, pp. 137-162. Wilson, J.Q. (1968) Varieties of Police Behavior. Harvard University Press. Cambridge. Wilson, J.Q. (1974) ¨Crime and the criminologists¨, Commentary, 58, Julio, pp. 47-53.

LAS REFORMAS POLICIALES EN IRLANDA DEL NORTE

Y EN VENEZUELA: UNA VISIÓN COMPARADA

Luis Gerardo Gabaldón - Andrés Antillano***

Resumen

La policía, como institución estatal encargada de controlar el delito, prestar un servicio de seguridad ciudadana y administrar el uso de la fuerza física para el mantenimiento del orden y la convivencia pacífica, se encuentra permanentemente en la agenda de las políticas de gestión social. Dos países de perfil socioeconómico y cultural muy diferentes, como Irlanda del Norte y Venezuela, han abordado recientemente procesos de reforma policial. Este artículo discute los antecedentes y perfiles de dichos procesos, que guardan paralelismos en cuanto a los problemas de tutela de los derechos ciudadanos, regulación de la fuerza física y desarrollo de mecanismos de control comunitario de la policía, destacando las diferencias, que giran en torno a una mayor autonomía y protagonismo policial en la reforma, así como a una mayor confrontación político-ideológica, en el caso norirlandés frente al caso venezolano. Se destacan los desafíos para la implementación y seguimiento de las reformas propuestas y los logros alcanzados, a nivel organizativo o normativo, así como la necesidad de involucrar activamente a la policía en todo proceso de reforma, para asegurar su implementación y continuidad.

1. CONTEXTO

Irlanda del Norte y Venezuela son dos entornos muy diferentes desde el punto de vista geográfico, cultural y político. Irlanda del Norte es una región templada, por arriba del paralelo 54, con población de origen indoeuropeo, perteneciente al Reino Unido como provincia disidente de la emancipación irlandesa en 1921, con gran conflictividad político religiosa entre el grupo protestante dominante y el grupo católico dominado. Venezuela es un país tropical, por debajo del paralelo 12, con población mestiza de origen indígena, europeo y africano, políticamente independiente desde 1811 y con elevados niveles de integración cultural y movilidad social. Ambos entornos atraviesan una crisis política importante y ambos han emprendido una reforma policial recientemente.

La policía es una agencia de control social crucial para definir la posición del ciudadano frente a la colectividad políticamente organizada después de la consolidación del Estado nacional moderno (Gabaldón, 1993) y se ha encontrado vinculada, particularmente en los países latinoamericanos, al control y al modelaje militar (Rico, 1998). La policía, independientemente del modelo de inspiración, civil o militar, marca, de manera situacional y no negociada, los límites de la coacción necesaria para arbitrar disputas entre los individuos cuando alcanzan el punto del quiebre de la comunicación verbal. Algunos autores definen el uso de la fuerza como el rasgo distintivo y determinante de la policía, de modo que su abordaje teórico se vincula con los alcances y dinámica de dicho uso (Bittner, 1991) y con los parámetros aceptables para regularlo (Klockars, 1996). La pretensión de monopolio en el uso de la fuerza y las fricciones y riesgos que ello implica para el mantenimiento de la convivencia organizada atraviesa las discusiones sobre seguridad y gobernabilidad en todas las sociedades, aunque en algunas de ellas parecieran ser más explícitas y recurrentes (Muniz, 2007).

---

*Profesor de la Universidad de Los Andes, Profesor e investigador del Instito de Investigacioens Jurídicas, UCAB.
**Instituto de Ciencias Penales. UCV.

Tanto en Irlanda del Norte como en Venezuela la policía ha atravesado recientemente una crisis de credibilidad, en el primer caso por asociarse a la represión de un grupo político y religioso por parte de otro (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999), y en el segundo por asociarse a la corrupción, la ineficiencia y al maltrato cotidiano (Achkar y Riveros, 2007: 509-514). En ambos casos han surgido las cuestiones de la violación de los derechos y garantías ciudadanos y de la ineficiencia para brindar seguridad en condiciones de justicia y equidad. Dos regiones muy diversas en cuanto a instituciones y cultura, y, sin embargo, semejantes en cuanto a la necesidad percibida de promover una reforma policial que generase consenso y apoyo entre los diversos sectores de la colectividad.

2. LA GÉNESIS Y EL PROCESO DE LA REFORMA EN IRLANDA DEL NORTE

La reforma policial norirlandesa se inicia en 1998 como consecuencia de los acuerdos políticos entre los partidos unionistas protestantes y los partidos separatistas católicos que permitieron dar por terminadas las hostilidades que durante 30 años cobraron la vida de 3000 civiles y 300 policías en atentados y choques de diversa naturaleza. El reconocimiento de la policía como una instancia imparcial, al servicio del mantenimiento del orden y la protección de todos los habitantes, en condiciones de igualdad e independientemente de su credo religioso o afiliación política, se convirtió en una cuestión de primera importancia. Dicho reconocimiento se tradujo en un logro efectivo solo en 2007, cuando la representación política del partido católico recomendó a sus seguidores incorporarse a la policía sobre la base de una participación paritaria de 50% a lograrse a partir de 2010.

La denominada Comisión Patten[1] (debido al nombre de su Presidente, antiguo gobernador británico en Hong Kong y miembro del Parlamento), integrada por políticos, académicos y representantes de la sociedad civil, dentro y fuera de Gran Bretaña, trabajó entre 1998 y 1999 en un diagnóstico de la institución policial, para entonces la *Royal Ulster Constalbury*, determinando sus fallas y debilidades, así como, mediante audiencias y encuentros públicos con diversos participantes de las fuerzas sociales, políticas, económicas y religiosas, recogiendo observaciones y recomendaciones sobre los posibles cambios en la institución. Después de la consulta, la Comisión Patten produjo un documento con 175 recomendaciones para ejecutar en un periodo de cinco años, estableciéndose otra Comisión independiente de seguimiento, de nuevo con participación internacional, quien evaluaría los progresos mediante la fijación de estándares e indicadores de cumplimiento de los principios establecidos por la Comisión de Reforma (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 105-106).

Fueron creadas nuevas dependencias para la gestión y la contraloría social de la policía, entre ellas, fundamentalmente, el Consejo de Supervisión de la Policía (*Police Board)* y la Defensoría del Pueblo para la Policía (*Police Ombudsman).* El Consejo de Supervisión de la Policía es un organismo de participación plural, integrado por 19 miembros, de los cuales 8 son representantes de partidos políticos y 11 ciudadanos independientes, y cuyas principales responsabilidades son la vigilancia de la efectividad y eficiencia del Servicio Policial de Irlanda del Norte (su nueva denominación después de la Reforma) y exigir responsabilidad personal al Comandante y sus dos Sub comandantes inmediatos, a quienes puede remover de los cargos. La Defensoría del Pueblo para la Policía es un organismo independiente que reporta al Parlamento Regional de Irlanda del Norte, y cuyas funciones son las de investigar quejas ciudadanas y de parte de la propia policía sobre el desempeño de sus miembros, con el fin de recomendar acciones disciplinarias internas, modificación de prácticas para la identificación de las faltas y proponer a la Fiscalía la persecución penal de las infracciones que constituyan delitos (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 36-38).

Durante el proceso de reforma, la participación de la policía fue importante, y según algunas fuentes, contribuyó con el 70% de las propuestas de reforma, además de redactar el borrador del Código de Ética para la policía, aprobado dentro del marco de la nueva ley de 2001, que establece principios y procedimientos sobre el deber profesional, la investigación policial, la privacidad, el uso de la fuerza, el tratamiento de los detenidos, igualdad, integridad, honestidad y decoro. El rol fundamental de la policía norirlandesa para las recomendaciones y el código de ética, refleja la gran autonomía que se le atribuye a la corporación policial en la sociedad anglosajona, bajo el principio de que los criterios profesionales y el trabajo policial los define la propia institución, mientras las instancias de supervisión y control evalúan el cumplimiento de metas predefinidas en los planes de intervención policial.

La policía norirlandesa incorporó cambios simbólicos en su iconografía y en el juramento que deben prestar los funcionarios, para minimizar la idea del predominio colonial británico y la parcialidad en la defensa y

[1] Su denominación oficial fue Independent Commission on Policing for Northern Ireland.

protección de los grupos protestantes unionistas, que han tenido control político territorial en dicha región desde su incorporación al Reino Unido. Por consiguiente, la dinámica del proceso de reforma pasa por el convencimiento de la población, particularmente la de origen católico, de que la policía se ha convertido (o pretende hacerlo) en una agencia imparcial cuya misión es la garantía y el respeto de los derechos de todos los ciudadanos, sobre la base de la igualdad, desterrando cualquier prejuicio o sectarismo.

3. LA GÉNESIS Y EL PROCESO DE REFORMA EN VENEZUELA

La Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela fue instalada por el Ministro del Interior y Justicia el 10 de abril de 2006 (Chacón, 2006: 13-15), luego de algunos episodios dramáticos que mostraron la participación de funcionarios policiales en graves hechos delictivos, especialmente secuestros seguidos de homicidios. Participaron 16 miembros, de los cuales 4 formaban parte del Ministerio del Interior y Justicia, incluyendo uno del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, un representante de la Asamblea Nacional, uno del Tribunal Supremo de Justicia, uno de la Fiscalía General de la República, uno de la Defensoría del Pueblo, un Gobernador y un Alcalde, tres profesores universitarios, dos representantes de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y un empresario. La Comisión ejecutó un plan de consulta nacional, a través de talleres con expertos nacionales e internacionales, grupos de interés, víctimas, policías y guardias nacionales, organizaciones de defensa de derechos humanos, niños y adolescentes, personas en situación de vulnerabilidad, campesinos, trabajadores, transportistas, empresarios, religiosos y comunidades indígenas. Por otro lado, instrumentó un mecanismo de consulta abierta a través de buzones, llamadas telefónicas y página web, sobre cuestiones vinculadas a los problemas y efectos del desempeño policial, en un esfuerzo sin precedentes que cubrió aproximadamente 70.000 personas en un lapso de seis meses. Realizó un inventario y caracterización de 123 cuerpos de policía en el país y preparó 10 informes técnicos, incluyendo una encuesta nacional de victimización, sobre diversos aspectos de la organización, formación, presupuesto, marco jurídico, percepciones de roles y funciones y régimen disciplinario de los cuerpos policiales venezolanos. Además, sistematizó los resultados de 15 talleres de consulta en todo el país con diversos sectores sociales diversos y elaboró un informe sobre 8 grupos de discusión con personas vulnerables a la acción policial (Gabaldón y Antillano, 2007; Achkar y Riveros, 2007). En este sentido se puede decir, con propiedad, que todas las voces y perspectivas fueron escuchadas y tomadas en cuenta, y de allí la fortaleza de este proceso, inédito por su alcance y proyección.

La participación directa policial en el diagnóstico y propuestas en Venezuela fue menos protagónica que en Irlanda del Norte. Si bien en la Comisión de Reforma y en la Secretaría Técnica que preparó los informes finales hubo representantes policiales, ellos no fueron tan numerosos ni tan determinantes. Es cierto que una representación significativa de más de 2200 funcionarios que cumplen funciones de policía fueron encuestados para procesar su visión sobre el rol, la función y las necesidades ciudadanas (Monsalve, 2007), pero algunos recelos políticos derivados de la polarización en Venezuela dificultaron la selección de incorporación de mayor número de funcionarios

policiales al trabajo directivo de la Comisión. Por otro lado, la redacción del Código de Conducta Policial, cuya promulgación mediante Resolución del Ministerio del Interior y Justicia se realizó el 21 de Septiembre de 2006 (Venezuela, 2006), no fue obra de la policía, lo cual indica una diferencia en cuanto al espacio y presencia de esta institución en ambos contextos.

La reforma policial venezolana, por otro lado, no ha enfatizado cambios simbólicos sobre la iconografía policial para moldear una nueva imagen, salvo la recomendación de que los uniformes deben ser estandarizados para todos los cuerpos policiales y la identificación de los funcionarios sea claramente visible, con la finalidad instrumental de que su reconocimiento y definición de eventuales responsabilidades sean manifiestos (Gabaldón y Antillano, 2007, vol II: 244).

4. LAS RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES DE REFORMA POLICIAL

Los alcances de ambas reformas coinciden en sus aspectos más generales, seguramente por su común preocupación en adecuar la agencia policial a los nuevos requerimientos de la sociedad democrática. En su preámbulo, el Informe de la Comisión Independiente para la Policía de Irlanda del Norte denuncia el papel partisano que ha jugado la policía en el reciente conflicto en esa región, señalando que el servicio de policía "ha fallado en el pasado en proveer las bases democráticas para garantizar la gobernabilidad de Irlanda del Norte en apego a los derechos y aspiraciones tanto de las comunidades unionistas como nacionalistas" (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 2). Se plantea la necesidad de una función policial imparcial, transparente, sujeta a la ley y a las demandas ciudadanas, representativa de la heterogeneidad de la sociedad norirlandesa, eficiente y efectiva, que incorpore en su actividad el respeto a los derechos y dignidad humana como un objetivo central. Transformar la policía, en suma, "de una fuerza en un servicio" (p.3).

Por su parte, la Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela se propone como objetivo alcanzar una policía definida por su "función indelegable, civil, que opera dentro del marco de la Constitución Nacional 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 proceso de planificación y desarrollo conforme a las necesidades dentro de los ámbitos territoriales, estadal y municipal"(Gabaldón y Antillano, 2007, II: 237). En un documento posterior, se señala como propósito de la labor de la Comisión "construir(…)un nuevo modelo policial que rinda cuenta de los desafíos que debe encarar la policía en el proceso de democratización e inclusión social que vive el país y por tal, se adecue al marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia" (Conarepol, 2007: 1).

Estas formulaciones generales dan lugar a medidas concretas que apuntan a elementos claves en la trasformación de la policía en los términos planteados: su ajuste a los derechos humanos, el desarrollo de mecanismos eficientes y democráticos de rendición de cuentas, la adecuación de las tácticas y métodos de actuación policial y procesos de cambios organizativos.

La perspectiva de los derechos humanos

Uno de los elementos fundamentales en ambos procesos de reforma es la incorporación de los derechos humanos como eje transversal de la actividad policial. Esto incluye la definición de objetivos y estándares de actuación ajustados al respeto y protección de los derechos y la dignidad humana, así como el desarrollo de instrumentos normativos y deontológicos informados por esta perspectiva. En Irlanda del Norte, se sugiere la obligatoriedad de un juramento para los oficiales de policía en que expresan su compromiso de actuar con justicia y respeto a los derechos humanos y adecuación al Código de Ética (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 20); en Venezuela, esta centralidad se expresa, entre otros aspectos, en la promulgación de un Código de Ética que regule la actividad policial, la recomendación de desarrollar normas claras para el uso de la fuerza física, así como la incorporación de los derechos humanos en la formación y adiestramiento, tanto como contenido sustantivo y como eje transversal a otros contenidos (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 243, 246).

Adicionalmente, la Comisión Patten plantea mecanismos internos y externos para monitoreo y evaluación de la actuación policial con respecto a los DD.HH, y la incorporación de abogados especialistas en la materia de Derechos Humanos dentro de la organización policial (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 20). La Conarepol, por su parte, sugiere la creación de una Oficina de Atención a las Víctimas de abuso de poder, y de una Comisionaduría General de

Policía para procesar, investigar y remitir casos graves de violación de los derechos humanos por parte de las policías. Una proposición adicional, incluida en el pliego de recomendaciones de la Conarepol, es la institución de la "Defensoría del Policía", encargada de conocer episodios de abuso y violación de los derechos de los funcionarios policiales (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 248, 250).

Fortalecimiento de mecanismos internos y externos de rendición de cuentas

Ambos procesos de reforma le otorgan particular cuidado a la creación de mecanismos democráticos y eficientes de rendición de cuentas y control, como fórmula para lograr mayor gobernancia sobre la policía, reducir la ocurrencia de eventos indeseados y posibilitar cambios en otras esferas de su actividad.

En su informe, la Comisión Patten señala como deficiencia en la rendición de cuentas (*accountability*) la ausencia de mecanismos democráticos de control, resultado de la injerencia política sobre las decisiones policiales y de la sujeción a autoridades no electas por los ciudadanos y distantes tanto simbólica como geográficamente de éstos (designadas por el gobierno central, residente en Londres) (*democratic accountability)*; la opacidad frente al escrutinio público y deficitaria comunicación con los ciudadanos (transparency); dificultades en una clara subordinación de la función policial al imperio de la ley y los principios y garantías de los ciudadanos, así como ausencia de estándares y mecanismos que registren y procesen eficazmente violaciones a la ley por parte de los uniformados (*legal accountability*); la carencia de procedimientos claros para rendir cuenta de los procesos administrativos, las inversiones y recursos utilizados por la organización policial (*financial accountability);* finalmente, debilidades en los procedimientos de gestión, control y rendición de cuentas a lo interno de la organización, tanto de los procesos como de la conducta individual de los agentes (*internal accountability*) (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 22-27).

En respuesta, se propone un nuevo sistema de control y rendición de cuentas, que supone una clara distinción y distribución de responsabilidades entre distintos niveles de autoridades políticas, ciudadanos y oficiales policiales (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 28-39). Se diferencia entre las competencias del futuro órgano ejecutivo de Irlanda del Norte en materia policial, que debe establecer las estrategias y planes a largo plazo, el Consejo de Supervisión de la Policía (*Police Board*) que define las metas y objetivos a mediano plazo, mientras el jefe de la policía (*Chief Constable*) asume los planes operativos y las decisiones tácticas a corto plazo.

El Consejo de Supervisión de la Policía es el centro del nuevo sistema de rendición de cuentas. Conformado por 19 miembros (diez diputados designados por la Asamblea de Irlanda del Norte y nueve miembros independientes, procedentes de distintos sectores de la sociedad norirlandesa), tiene como tarea definir los objetivos y prioridades de la policía, aprobando su plan anual y estableciendo su presupuesto, monitorear y evaluar su desempeño, auditar sus recursos y costos operativos, investigar y conducir audiencias explicativas cuando se requiera, así como el poder de pedir cuenta, aprobar o desaprobar la actuación y despedir al jefe de la policía (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 28-33). Los poderes de supervisión del Consejo de Supervisión de la Policía van más allá del servicio de policía, coordinando con otras agencias vinculadas con la seguridad ciudadana. El reporte también propone la creación de instancias descentralizadas que se encarguen de la supervisión local de la actuación policial. La participación ciudadana en estos consejos locales, así como la recomendación de reuniones públicas del Consejo de la Policía, al menos una vez al mes, se sugieren como medidas para mejorar la transparencia y escrutinio ciudadano del servicio de policía.

Por otra parte, se crea la figura del Police Ombusdman (Defensor del Pueblo encargado de asuntos de la policía), como instancia independiente y externa a la corporación policial encargada de conocer, investigar y acusar en caso de quejas ciudadanas y mal comportamiento de funcionarios policiales (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 36-38, 40-42). Esta instancia contaría con amplios poderes legales, recursos suficientes y personal especializado para llevar adelante su cometido.

En cuanto al control interno, se sugiere la optimización de los procesos de evaluación, control, gestión, recolección de data del desempeño policial, así como de los procedimientos disciplinarios y de evaluación para la supervisión del comportamiento individual de los agentes (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 59-60).

En el caso de la policía venezolana, su diagnóstico dio cuenta de severas debilidades en el control y rendición de cuenta de las distintas policías (Antillano, 2007: 103-112). Aparecen como rasgos centrales de la policía venezolana la confusión entre decisiones operativas y organizativas del servicio de policía y las decisiones políticas, lo cual supone un bajo grado de profesionalización y autonomía y un alto grado de

dependencia e injerencia de los mandos políticos en las decisiones propiamente policiales; la desregulación de la actividad y comportamiento policial, que se expresa en carencia de marcos normativos y reglamentarios claros, consistentes y eficientes; la ausencia o inadecuación de los indicadores de desempeño para evaluar y supervisar la actuación de los agentes; la debilidad y arbitrariedad de los procedimientos disciplinarios; la ausencia de datos precisos sobre el desempeño policial o casos de abusos y mala conducta; impunidad de las infracciones cometidas por agentes policiales; un intenso corporativismo y la impermeabilidad al escrutinio público, todo lo cual dibuja un cuadro preocupante en cuanto a la gobernabilidad, control y supervisión de la organización policial en el país.

Frente a eso, la Comisión propone un conjunto de medidas dirigidas a distinguir entre distintos niveles de competencia, garantizar la autonomía operativa y profesionalización de la policía, y a crear un balance entre mecanismos internos y externos de rendición de cuenta, atribuyendo un papel crucial a la participación ciudadana (Gabaldón y Antillano, 2007, II : 237-250). Por un lado, se diferencia entre autoridades políticas, responsables de trazar las líneas estratégicas y políticas de seguridad ciudadana, definir las metas, prioridades e indicadores de desempeño, y designar a los directivos de los cuerpos policiales, y las autoridades policiales, encargadas de la ejecución de estas políticas, normas y estándares, así como responsables de las decisiones operativas y organizacionales de las policías. Por otra parte, se crea un Consejo Nacional de Policía, como instancia de definición, planificación y coordinación de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y policía, conformada por el ministro del Interior y Justicia y representantes de los gobernadores, los alcaldes, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

Este Consejo tiene como tarea formular las políticas públicas en materia de policía y los planes de seguridad ciudadana, definir estándares para el servicio policial, supervisar, certificar o descertificar a las distintas organizaciones policiales y asegurar la coordinación entre ellas. Aunque sus competencias se asemejan a las funciones asignadas al Police Board en la reforma norirlandesa, su poder sobre la organización policial es aún mayor, prescribiendo los planes operativos, los estándares propios de la organización policial y pudiendo incluso inhabilitar cuerpos de seguridad que no se ajusten a los mismos. Probablemente las diferencias remitan a la mayor autonomía y discrecionalidad con que tradicionalmente cuenta la organización policial en el contexto anglosajón.

Como se mencionó anteriormente, se planteó la creación de una Comisionaduría General de Policía**,** que "constituye un organismo de carácter nacional, dependiente de la Defensoría del Pueblo, encargada de procesar, investigar y remitir para consideración del Ministerio Público las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios policiales en todo el país. Estará integrada por un Comisionado General, un Consejo de Investigación con participación de defensores del pueblo, fiscales y funcionarios policiales retirados de respetabilidad y hoja de servicios intachable, además de un equipo auxiliar que le permita emprender investigaciones independientes sobre hechos graves y emblemáticos, proponiendo las recomendaciones que estime oportunas para reducir sus efectos, compensar a las víctimas y mejorar el desempeño policial" (Gabaldón y Antillano, 2007,II:250) Adicionalmente, se propusieron dos sistemas de supervisión, uno externo y otro interno. El sistema de supervisión externa lo constituiría el *Comité Ciudadano de Supervisión Policial*, integrado por ciudadanos electos dentro de cada comunidad, teniendo como función revisar los procedimientos disciplinarios contra policías de su jurisdicción, con el propósito de hacer recomendaciones en caso de faltas graves o muy graves; el *Auditor Policial*, quien tendría la responsabilidad de revisar, evaluar y sugerir cambios en las prácticas y procedimientos policiales para mejorar su eficiencia y responsabilidad frente a la comunidad. En el proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y el Servicio de Policía (Venezuela, 2008), la figura del auditor policial es fundida con la del Comisionado General de Policía a través de la Defensoría Delegada del Pueblo para los Derechos Humanos. El sistema interno de supervisión lo integran el Departamento de Asuntos Internos, responsable de identificar y averiguar los comportamientos irregulares e infracciones disciplinarias de los agentes policiales, y el órgano de decisión disciplinaria, que será independiente del primero, y se encargará de la adopción de la medida disciplinaria correspondiente.

Cambios en técnicas y tácticas

Ambos procesos de reforma coinciden en sugerir cambios en las tácticas y métodos de policiamiento, procurando su adecuación a los nuevos horizontes propuestos para la agencia policial, aunque estos cambios enfatizan en las características de cada contexto. En el caso de la policía norirlandesa, la preocupación está en dar al traste con tácticas divisivas y de fuerte connotación bélica, propias de su actuación durante el conflicto. Se propone, como alternativa, modificar la apariencia tanto de las instalaciones como de las unidades móviles de la policía, sustituyendo los signos que remiten al contexto bélico (barreras de protección en las estaciones de policía, camiones acorazados) por otros más afines a las actividades de una policía civil, reducir la intervención del ejército en funciones

de policía, derogar la legislación anti-terrorista vigente para entonces, cerrar centros de detención ad-hoc para sospechosos de participación en el conflicto, adopción de medidas para evitar interrogatorios ilegales, desarrollar estructuras y estrategias adecuadas y dotar de tecnología y dispositivos apropiados para el control del orden público dentro del marco democrático y del respeto de los derechos humanos, y finalmente, reorientar a labores de policía comunitaria (Independent Commission on Policing for Northern Ireland: 46- 50, 51-56).

La propuesta venezolana, por su parte, centra su preocupación en la reducción de las violaciones de los derechos humanos, del uso indebido de la fuerza física y del mejoramiento de la eficiencia de la policía. Desde un primer momento, la Comisión recomendó la proscripción de los puntos móviles de control urbano (las llamadas "alcabalas") por ser fuente de abusos a los ciudadanos y un método ineficiente de policiamiento, así como se propuso el control y registro de las armas en manos de la policía o decomisadas. Entre las recomendaciones finales, se planteó la definición de la función policial en general y la asignación de competencias concurrentes en función de criterios de territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad, la proscripción de la utilización de la Guardia Nacional y el Cuerpo de Investigaciones en funciones ordinarias de policía ostensiva, y se establecieron normas de actuación dirigidas a promover la adecuación de la actividad policial a los estándares de respeto a los derechos humanos y buenas prácticas policiales, objeto de una Resolución Ministerial (Venezuela, 2006) e incorporadas en el Capítulo I del Título IV del proyecto de Decreto Ley (Venezuela, 2008). Se propuso también una normativa uniforme que regule el uso de la fuerza física por parte de los agentes policiales, y el desarrollo de una política nacional en esta materia, basada en la escala progresiva del uso de la fuerza, de forma que pueda aplicarse al entrenamiento, instructivos, adquisición y utilización de armas y equipos. Se sugirió concentrar los grupos de control de orden público en las policías estadales, y restringir los grupos tácticos de asalto a la futura policía nacional. El uso de la fuerza y el registro de control de armas conforma, en el Proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y el Servicio Nacional de Policía, el capítulo II del Título IV, reconociéndose su relevancia para el establecimiento de buenas prácticas policiales (Venezuela, 2008). De igual modo, se sugirió la adecuación de los equipos, instalaciones y demás recursos materiales a las condiciones necesarias para respetar los derechos de los ciudadanos, garantizar la prestación eficiente del servicio y mejorar las condiciones de trabajo para los agentes policiales.

Estructura y organización de la policía

Otro aspecto compartido en ambas propuestas es la necesidad de promover cambios en la estructura organizativa y carrera policial, con miras a lograr cuerpos menos centralizados, menos militarizados, con mayor flexibilidad organizativa y funcional y más profesionales. En el caso de Irlanda del Norte, esos cambios incluyen descentralizar los mandos, transfiriéndoles mayores responsabilidades a los jefes de distritos, la promoción de cambios organizacionales y en los estilos de dirección (pasar "de comandar a gerenciar", Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 57), o la reducción sustancial de la talla de la fuerza, reduciendo el número de efectivos de aproximadamente 13.000 agentes (incluyendo la fuerza de reserva) a 7.500, entre otras medidas (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 57-80). En Venezuela, las recomendaciones sobre este tema se dividen entre las que configuran la organización y estructura del nuevo sistema de policía (creación de estructuras encargadas de la rectoría, coordinación y gestión del sistema en su conjunto, distinción de funciones y competencias), y aquellas que competen a la estructura y organización de cada cuerpo policial singular (estandarización de los rangos entre las distintas policías y reducción de su número, diferenciación entre la instancia que conoce las infracciones disciplinarias y la que decide sobre las mismas, etc.) (Gabaldón y Antillano, 2007, II: 242, 248)

En ambas propuestas se pone especial atención en los diversos aspectos de la carrera policial (reclutamiento y selección; formación y adiestramiento, ascenso y retiro, condiciones y beneficios laborales), sugiriendo su estandarización, profesionalización (en el sentido de reducir la discrecionalidad e injerencia externa) y su adecuación a los objetivos y contenidos generales de la reforma.

5. LEGITIMIDAD Y UNIFORMIDAD

A pesar de las coincidencias, cada una de las reformas intenta dar respuestas a problemas singulares, que modulan contenidos que las diferencian entre sí. En el caso norirlandés, si bien aspectos como la independencia y la adopción de estándares profesionales y democráticos de actuación son relevantes, la necesidad de ampliar el espacio social de la policía, o conseguir legitimidad y acatamiento por parte de sectores hasta ahora reticentes a su desempeño (particularmente, la población católica

y republicana), se convierte en un eje central en el proceso de reforma. En el Preámbulo del Informe Patten (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 2) se insiste en el carácter contencioso que ha jugado la policía en el conflicto. Los datos recogidos refuerzan la homogeneidad de la composición religiosa y política de la organización, la desconfianza de los grupos católicos y la participación de agentes en prácticas discriminatorias contra estos sectores. Medidas como el cambio de denominación de la organización, sustitución de insignias, uniformes y demás signos identificatorios, los procesos de reclutamiento y selección, etc., revelan la preocupación por lograr cambios que permitan una mayor aceptación de la policía por parte de estos sectores. Otras medidas, como los métodos de policiamiento comunitario (Ibid: 40-45), los cambios en las tácticas de orden público (Ibid: 51-56), la desmilitarización de la función policial (Ibid: 46-50), tendrían un significado semejante. Como se afirma en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998, se trata de "un nuevo comienzo para la policía en Irlanda del Norte, con un servicio policial capaz de atraer y lograr el apoyo de la comunidad como un todo" (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999; 1).

En el caso venezolano, aunque por supuesto la legitimidad y aceptación de la policía es un aspecto fundamental, el énfasis estaría colocado en lograr la uniformidad y coherencia de un servicio hasta ahora disperso y heterogéneo, proponiendo un sistema que articule y estandarice la función policial de acuerdo a principios democráticos, eficientes e informado de la perspectiva de los derechos humanos. Esto estaría asociado con lograr una mayor profesionalización del servicio, respondiendo a estándares definidos más que a decisiones discrecionales, y con la elevación de la gobernabilidad y control democrático de la actividad policial, resentidos por la utilización partisana de la policía y su participación frecuente en delitos y casos graves de abuso de poder.

Estas dos dimensiones (legitimidad social de la policía, uniformidad y profesionalización de su desempeño), parecen constituir tareas centrales que, más allá de los énfasis según uno u otro contexto, deben acometerse para lograr una policía acorde con la realidad de hoy.

6. EL SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA REFORMA

En junio de 2000, luego de un año de trabajo, la Comisión Patten estableció un plan de ejecución de la reforma. Las 175 recomendaciones fueron agrupadas en las siguientes categorías temáticas: derechos humanos, rendición de cuentas, policía con la comunidad, policía en una sociedad pacífica, mantenimiento del orden público, gerencia y manejo de personal, tecnologías de la información, estructura del servicio policial, talla (tamaño) de la policía e integración y reclutamiento. Una Comisión de Seguimiento, integrada por 5 profesionales externos, cuatro de ellos provenientes de la policía y uno de la universidad, desarrollaron 772 indicadores de desempeño policial, luego de consultar detalladamente con el Servicio Policial de Irlanda del Norte, a fin de evaluar, en un lapso de 5-6 años, mediante informes sucesivos, el grado de adecuación de los cambios propuestos conforme a los indicadores desarrollados (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999: 105-106). En el segundo informe de esta Comisión de Seguimiento (OOC, 2001: 7) se señala que los indicadores *son sólo un instrumento para comenzar la evaluación de los adelantos, suministrando una guía de las mejores prácticas policiales que se espera sean adoptadas,* que la falta de adecuado apoyo económico podría ser aún más adversa que la falta de voluntad política para adelantar la reforma, y que el proceso de seguimiento sería *apolítico, totalmente objetivo, riguroso y cumpliría con los más altos estándares de integridad.*

La evaluación de los indicadores para el cambio operaría a través de tres estimaciones: a) adecuación de directivas, manuales, instructivos y órdenes como expresión de acatamiento administrativo a los lineamientos de la reforma; b) resultados de las prácticas administrativas a través de entrevistas con los funcionarios y equipos clave para la implementación de la reforma; c) inspección *in situ* de la adopción de recomendaciones específicas en aspectos puntuales, para comprobar si están siendo efectivamente aplicadas (OOC, S/F: 3).

En el décimo sexto informe de la Comisión de Seguimiento (OOC, 2006: 6) se reporta que se han adoptado 124 de las 175 recomendaciones iniciales de la Comisión Patten, aunque se requiere supervisión adicional para que no "resbalen", lo cual sugiere que no están firmemente ancladas en la práctica policial. Entre los temas de particular preocupación destacan la rendición de cuentas y la participación que en este proceso tiene el Consejo de Supervisión de la Policía y los Comités de Participación Distrital, una instancia de discusión comunitaria sobre las prioridades y procedimientos policiales (OOC, 2006:

9). Destaca también la necesidad de reducir el perfil intimidativo de la policía (OOC, 2006:11), el problema de transferir funciones de seguridad a grupos de élite (OOC, 2006: 12) y las perspectivas de contar en las calles con visibilidad policial a través de funcionarios de soporte comunitario que no cuentan, sin embargo, con plenos poderes policiales, como el arresto (OOC 2006: 13).

Este proceso de implementación y seguimiento de la reforma norirlandesa muestra que, por una parte, es fundamental contar con la participación de la policía en la reforma, a través del concepto de desarrollo de buenas prácticas policiales, que la adopción y estabilización de estándares es un proceso largo y no necesariamente lineal, y que los vaivenes políticos y los cambios de perspectiva sobre la problemática delictiva pueden significar demoras e incluso retrocesos en el proceso de reforma. No podía ser de otro modo, pues la policía es la agencia de control estatal más sensible y de más inmediata repercusión en cuanto a las políticas públicas de seguridad.

En Venezuela, por otro lado, el proceso de implementación de la reforma ha sufrido los vaivenes de la política. La Comisión designada el 10 de abril de 2006, realizó un esfuerzo sin precedentes para caracterizar, abordar y consultar a la población en relación a 123 cuerpos de policía estadales y municipales, presentando los resultados consolidados en cuatro volúmenes: uno sobre los talleres de expertos nacionales e internacionales convocados para definir cuestiones conceptuales de la materia policial, dos sobre la caracterización y diagnóstico institucional policial mediante instrumentos cuantificables y uno sobre el análisis temático y cualitativo de la gran consulta nacional. (Achkar y Gabaldón, 2006; Gabaldón y Antillano, 2007, Achkar y Riveros, 2007). En enero de 2007 el Vicepresidente de la República anunció la conformación de una Comisión de Implementación del nuevo modelo, o segunda fase, sin que tal propósito se realizara durante dicho año. En enero de 2008, tres antiguos miembros de la Comisión de Reforma Policial fueron convocados por el nuevo Ministro de Interior y Justicia para asesorar en la redacción de un proyecto de Decreto Ley sobre Policía Nacional y Servicio de Policía que desarrollase el modelo propuesto por la Comisión, tarea que culminó con un proyecto presentado al Presidente de la República en Consejo de Ministros el 12 de febrero de 2008. La Secretaría Técnica de la Comisión de Reforma Policial presentó en marzo de 2007 un plan estratégico para cinco años, con particular énfasis en las tareas a desarrollarse en el primer año, comprendiendo la difusión del modelo, el desarrollo de estándares para desempeño, uso de fuerza, formación, acreditación, rendición de cuentas y contraloría, conformación del sistema nacional integrado de policía y sistema de asistencia técnica, así como las bases para la creación de una policía nacional y del desarrollo de un sistema concurrente de competencias en función de criterios de territorialidad, distancia social y vulnerabilidad, complejidad situacional y sofisticación y experticia en la resolución de problemas.

7. PERSPECTIVAS

En muchos países se han intentado reformas policiales, frecuentemente fallidas. Hemos querido destacar los casos de Irlanda del Norte y Venezuela porque, a diferencia de otros contextos, aquí se emprendieron diagnósticos y se realizaron propuestas con base en estudios sistemáticos y mediante amplios mecanismos de consulta pública. Esta consulta es fundamental no sólo en cuanto a la legitimación misma del proceso de reforma sino en cuanto a la recepción de expectativas de la población sobre la policía. En el caso norirlandés, la participación activa de la policía en su reforma, un cuerpo único con cuadros profesionales, jerárquicos y tradicionales bien establecidos y con un pasado tormentoso en cuanto a la segregación, el abuso de los derechos humanos y la politización, puede explicarse como una estrategia de sobrevivencia ante un cambio político inequívoco. En el caso venezolano, la relativa opacidad de la presencia policial en el proceso de reforma, con muchos cuerpos de diverso cariz organizacional, menor profesionalización y tradición, dentro de un marco de confrontación política y de reformas constitucionales, es de alguna manera explicable. Esta opacidad debe ser superada. Ninguna reforma llegará a ningún punto sin la activa participación de la policía. La estrategia en este momento es difundir, discutir y consolidar un modelo democrático de policía que cubra a todos los venezolanos, sobre los principios de la publicidad, el respeto de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas y el aseguramiento de la presencia estatal en el arbitrio de los conflictos entre los ciudadanos, con credibilidad, ponderación y profesionalismo.

El esfuerzo que sobre información y concientización fue adelantado en Venezuela en 2006 no puede perderse, pues se trata de un valor agregado de nuestro pueblo y nuestra sociedad para el desarrollo de políticas públicas de seguridad en beneficio de toda la población.

REFERENCIAS

Achkar, Soraya y Luis Gerardo Gabaldón (editores) (2006) *Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro.* Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial.

Achkar, Soraya y Amaylin Riveros (editoras) (2007) *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso.* Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial.

Antillano, Andrés (con Centro para la Paz y Derechos Humanos, UCV) (2007) "Características de la policía en Venezuela", en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores), *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (vol I.)* Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, pp. 65-158.

Bittner, Egon (1991) "The functions of the police in modern society" en Carl B. Klockars y Stephen D. Mastrofsky, (editores) *Thinking about the Police.* Mc Graw Hill, New York, pp. 35-51.

Comisión Nacional para la Reforma Policial (2007) Recomendaciones Generales**.** Mimeo

Chacón, Jesse (2006) "Palabras de Apertura", en Soraya Achkar y Luis Gerardo Gabaldón (editores), *Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro.* Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 13-15.

Gabaldón, Luis Gerardo (1993) "Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del estado autoritario", Derecho Penal y Criminología, (Universidad del Externado, Bogotá, Colombia) 15, 51,. pp. 193- 210.

Gabaldón, Luis Gerardo y Andrés Antillano (editores) (2007). *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (2 vols.)* Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial.

Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999) *A new beginning. Policing in Northern Ireland* (Informe de la Comisión Patten, septiembre 1999).) (www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf)

Monsalve, Yoana (con la colaboración de Andrés Benavides y Manuel Peraza) (2007). "Visión de los policías sobre su función y desempeño", en en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores), *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio (vol I.)* Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, pp. 267-305.

Muniz, Jacqueline (2006) "Indicadores de desempeño policial", en Soraya Achkar y Luis Gerardo Gabaldón (editores) (2006) *Reforma Policial: una mirada desde afuera y desde adentro.* Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 94-109.

Klockars, Carl (1996) "A theory of excesive force and its control", en William Geller y Hans Toch (editores) *Police Violence.* New Have, Yale University Press, pp. 1-22.

OOC, Office of the Oversight Commissioner (2006). Report 16. Belfast.

OOC, Office of the Oversight Commissioner (2001). Report 2. Belfast.

OOC, Office of the Oversight Commissioner (S/F). The Policing oversight process. Mimeo.

Rico, José María (1998) "La policía en América latina: del modelo militarizado al comunitario", Pena y Estado, Policía y Sociedad Democrática, 3, 3, Buenos Aires, Del Puerto, pp. 173 – 187.

Venezuela (2008) Proyecto de Decreto con valor, fuerza y rango de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía (www.mpprij.gob.ve)

Venezuela (2006) Código de Conducta Policial. Resolución n. 364 del 21/6/2006. Ministerio del Interior y Justicia.

LA CALIDAD DE VIDA

Y SU RELACIÓN CON EL SERVICIO POLICIAL

*Yoana Monsalve Briceño**

Resúmen

Este artículo aborda la relación entre la calidad de vida, como concepto vinculado al bienestar, la realización en libertad con las capacidades por parte de la población, y la prestación del servicio de policía, como una instancia pública que, mediante la adecuada respuesta a los requerimientos de la población y la minimización de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo, contribuye a incrementar la seguridad ciudadana, que a su vez redunda en el estado de bienestar. Se revisan algunos datos sobre desempeño policial, incidencia delictiva y percepciones públicas hacia la policía, para enfatizar la relevancia de la conexión entre las necesidades sociales y el servicio de policía, proponiendo el desarrollo de investigaciones que permitan incrementar el conocimiento sobre las demandas, niveles de satisfacción y desempeño policial en el medio latinoamericano.

1. EL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA

La calidad de vida ha sido definida por la Organización Mundial de Salud y Calidad de Vida (1995: 1303) como una percepción individual sobre expectativas y metas relacionadas con la salud psicológica y física, nivel de independencia, creencias personales, relaciones sociales y relaciones con las instancias estatales en un momento, en un lugar y cultura específicos. De esta definición se puede hacer notar que la calidad de vida es un concepto amplio e integrado básicamente por expectativas y metas, las cuales están condicionadas por factores personales, grupales e institucionales. Estos considerandos justifican una indagación sobre la relación entre la calidad de vida y desempeño policial, si se entiende que la policía como instancia estatal tiene funciones para garantizar la seguridad ciudadana. La policía tiene una responsabilidad importante en la respuesta efectiva a los requerimientos efectuados por parte de la población, cuando se trate de amenazas a la integridad física o a los bienes. Las políticas públicas forman parte de la agenda de los Estados, y en ésta se plantea como meta la calidad de vida de los ciudadanos para ello las instancias públicas mediante su desempeño deben formalmente apuntar a la fase de ejecución de políticas orientadas hacia la búsqueda del bienestar de los ciudadanos. Siendo así, es factible comprender de acuerdo con la percepción de ciudadanos si las expectativas y metas individuales son alcanzadas mediante las acciones públicas, lo cual forma parte del significado de la calidad de vida.

El concepto de calidad de vida es admitido en las políticas públicas a nivel de los Estados, y surgió como producto del cuestionamiento de las corrientes económicas sobre el bienestar que daban peso importante a los indicadores económicos para explicar las condiciones sociales, la satisfacción de necesidades y el consumo (Huggins, 2005:45; Phillips, 2006:65; Gómez-Vela y Sabeth, 2005: 1). El término calidad de vida está representado por la utilidad como un dato cuantitativo, definido en cantidades de dinero, relacionadas con el consumo material de bienes y servicios de la población (Phillips, 2006:66). Sin embargo, aparte de la utilidad como expresión económica, el concepto de calidad

---

* Profesora Agregada de la Escuela de Criminología, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela y cursante de la Maestría sobre Planificación del Desarrollo, Mención Políticas Sociales, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Sus líneas de investigación cubren policía y control social y necesidades sociales en la planificación de políticas sociales. E-mail: yoanamob@ula.ve. El presente trabajo ha contado con el apoyo del CDCHT-ULA bajo el código: D-364-07-09-B.

de vida también está conformado por dimensiones difícilmente mensurables en datos cuantitativos, como lo son la libertad, la autonomía, el conocimiento individual o de los grupos sociales, desde el punto de vista de las percepciones. Analizar dichas dimensiones sería interesante en un estudio sobre calidad de vida, porque ello permitiría comprender más a fondo cómo se define la calidad de vida por parte de la población en un espacio y en un momento determinado.

La sociedad está compuesta por grupos sociales que ocupan espacios geográficos determinados en los que comparten opiniones, valores y hábitos. Aunque el concepto de calidad de vida considera expresamente la percepción individual, se entiende que para hablar de políticas y agenda pública, se debería trabajar con un agregado de opiniones, que implique un acercamiento a la percepción grupal sobre los aspectos que integran la calidad de vida. Cuando no hay acuerdo entre los miembros de los grupos sociales sobre sus expectativas personales o grupales, hay desagregación de los miembros del grupo social. De ello se infiere que hay variación entre los sectores de la población, en cuanto a niveles de libertad, capacidades y oportunidades para alcanzar la calidad de vida deseada. Sin embargo, en este trabajo se parte de la base que en la población hay valoraciones estándares para reconocer por una parte cuáles son los aspectos que deben ser abordados por parte del sector político para diseñar las políticas, y por otra parte la población está calificada para definir el criterio sobre si hay secuencia adecuada entre las acciones estatales y la calidad de vida, como expectativa de la población.

La libertad y la capacidad tanto individual como grupal son valores que forman parte del concepto de calidad de vida (Phillips, 2006; Sen, 2002). En cuanto a la libertad, si bien puede ser entendida en un sentido amplio como libre desenvolvimiento de la personalidad, implica en este contexto la posibilidad permanente que tiene la población de manifestarse sobre la ejecución de las políticas. La coacción de la voluntad individual o grupal inhibe la manifestación espontánea de las personas e induce al sesgo de opinión por parte de amenazas a los ciudadanos, o al silencio de los mismos. Ello podría afectar la definición de la calidad de vida, entendiendo que ésta depende conceptualmente de las percepciones de la población. En el contexto de sociedades no democráticas, en las cuales son efectivas algunas formas de coacción sobre la libertad hacia determinados sectores de la población, es de suponer que las acciones estatales no responden a los requerimientos de los ciudadanos, por el distanciamiento entre el Estado y la población. La falta de libertad de la población, resta importancia a la misma, como beneficiaria directa de las políticas públicas. La libertad individual o grupal como aspecto valorativo de la calidad de vida, en el sentido planteado en este ensayo, está asociada al fortalecimiento de la opinión ciudadana, y ello tiene una repercusión importante tanto para el sector político cuando se trata de abordar temas que por la constante presión de opiniones, se traducen en el diseño de políticas, como para quienes se encargan de ejecutar o implementar las mismas.

La calidad de vida, admite también la capacidad de la población, como una combinación de lo que los ciudadanos logran "hacer" y "ser" (Vethencourt, 2004:137; Sen, a 2002:55). El "hacer" son los medios a través de los cuales se logra el bienestar. Desde el punto de vista del Estado, es de suponer que las instancias públicas tienen injerencia en el "hacer", si ello implica ejecutar políticas, mediante el desempeño institucional como un ejercicio operativo posterior a la comprensión de la realidad social. De acuerdo con esta apreciación, en materia de calidad de vida, el nexo entre las expectativas de la población y el Estado se sustenta en la disposición por parte de éste último de servicios públicos para atender los requerimientos de la población en sentido amplio (Phillip, 2006: 66). El "ser", definido como la obtención del fin último (bienestar, Sen 2002a: 62), es la meta. El bienestar como propósito de la política pública debe ser consultado con la población y el mismo está relacionado con la superación de las necesidades básicas. Ello puede conceder la validez de las herramientas disponibles por parte del Estado lo cual está asociado con los servidores públicos como ejecutores de políticas tendientes a la búsqueda del bienestar general de la población a la que sirven.

2. EL SERVICIO PÚBLICO Y LA CALIDAD DE VIDA

La organización burocrática de los funcionarios públicos, supone una estructura de jerarquía piramidal, en la cual se siguen reglas y procedimientos uniformes e impersonales, para asegurar mediante el desempeño de los funcionarios la mayor eficiencia en cuanto a la satisfacción de los requerimientos de la población. Desde el punto de vista del diseño, la gestión e implementación de las políticas públicas, se distinguen varios niveles de funcionarios, de acuerdo con las actividades que formalmente les son encomendadas, así se encuentran los funcionarios de alto gobierno tanto en el contexto nacional o estatal, según se trate, seguido por los funcionarios intermedios como es el caso de los administradores, luego los supervisores y el último nivel corresponde a los servidores públicos (Lynn, 2000:166).

Los funcionarios del nivel superior y los intermedios se ocupan de discutir y decidir sobre cuáles necesidades de la población se incorporan a la agenda pública y, en función de ellas, diseñan las políticas mediante la estructuración de planes y proyectos, con lo cual se propone satisfacer las necesidades más importantes. Los supervisores y servidores públicos se ocupan de actividades operativas relacionadas con la implementación de las políticas propuestas por los niveles superiores.

El servicio público es una expresión empleada para describir en sentido amplio la provisión de acciones públicas, ejecutadas por parte de un personal profesional, capacitado para contribuir con la satisfacción de los requerimientos de la población. En este sentido, desde el punto de vista de estructura de funcionarios públicos, en cada nivel la población está reconocida como receptora inmediata de la prestación de los servicios y en función de sus necesidades se diseñan e implementan las políticas públicas. Este sentido socioeconómico del servicio público no es sustancialmente distinto del jurídico administrativo, si bien este último enfatiza el régimen de prestaciones suministradas por el Estado y la regulación de las exigencias y reclamos de los particulares (Rodríguez Laverde, 1999). Sin embargo, la aproximación a los requerimientos de la población con respecto a los funcionarios de niveles superior y medio es más distante que cuando se trata del desempeño de los servidores públicos del nivel más bajo. Estos admiten la interacción constante con los ciudadanos, los cuales acuden al servidor público para plantear situaciones, que ameritan la intervención del Estado. En este sentido, el manejo de la información sobre las necesidades de la población es más difuso cuando se trata de los funcionarios altos y medios, por no recibir de los mismos ciudadanos las presiones permanentes e inmediatas como receptores de la respuesta oficial para resolver alguna situación particular. De allí que las discusiones sobre el diseño de políticas públicas en los niveles superiores de funcionarios públicos, deben estar enriquecidas por el aporte de expertos en los temas vinculados con los requerimientos de la población. Ello permite plantear políticas acordes con la realidad ciudadana en un momento determinado.

La diferenciación de niveles en la gestión pública da cuenta de que aunque se trata de funciones de diversa naturaleza, es de utilidad mantener la coordinación de la agencia, es decir, que el desempeño por parte de los funcionarios en cada nivel no extravíe los objetivos de la política, y los parámetros de implementación de la misma (Kelly, 2003: 77). En este sentido, dado que el servidor público es el nivel más cercano a la población de funcionarios estatales, su desempeño es sensible a la opinión de la población en cuanto a la adecuación de las acciones públicas con relación a sus requerimientos. Aunque estudiar la correspondencia interna del desempeño de funcionarios entre los niveles alto y medio pasa por varias fases, que van desde las discusiones de las necesidades de la población, el diseño de políticas hasta el diseño de la implementación de las mismas, y ello podría implicar un estudio complicado por las posibles dificultades de acceso a la información en cuanto a la correcta comprensión del propósito de la política y su ejecución por parte de los funcionarios de dichos niveles, la opinión emitida por parte de la población con respecto al desempeño de los servidores públicos es una manifestación de relativo fácil acceso para obtener información sobre la percepción de correspondencia entre las necesidades y respuesta del servidor público.

El desempeño adecuado de los servidores públicos con respecto a las necesidades de la población podría estar relacionado con los mejores niveles de calidad de vida toda vez que la respuesta pública se adecúa a la solicitud de la ciudadanía para activar un servicio público. Desde el punto de vista conceptual, la calidad de vida se refiere a la percepción grupal o individual que considera como punto de partida las expectativas del ciudadano entre las cuales se encuentran las necesidades y cómo estas se relacionan con las instancias formales del Estado, estas instancias disponen de los servicios públicos como herramientas profesionales que están destinados a brindar respuestas que correspondan a las peticiones de la población. En este sentido, a mayor reiteración de los patrones de respuestas por parte de los servidores públicos frente a la población, ante situaciones semejantes, las respuestas vistas como estándares de actuación pública forman parte de la ejecución de una política específica. A su vez, también la explicación oportuna por parte del servidor público hacia la ciudadanía sobre su activación o no, es un aspecto que podría ayudar a que el ciudadano comprenda si el funcionario público en su desempeño entiende que la población como receptora del servicio público, merece atención inmediata cuando se trate de asuntos vinculados con su competencia. De lo anterior se desprende que la población tiene la facultad para evaluar mediante su opinión el desempeño de los servidores estatales en calidad de receptora permanente de la respuesta pública. Visto así, los servidores públicos comprenden que sus respuestas rutinarias hacia la población son el reflejo de la implementación de políticas públicas, lo cual da indicios de la relación entre los servidores públicos de más bajo nivel y otros niveles de funcionarios estatales de nivel intermedio o superior.

La población tiene libertad para emitir opinión sobre el alcance del bienestar como meta, lo cual está en función del desempeño del servidor público que involucra brindar a la población atención a sus requerimientos sin discriminación, un trato digno a seres humanos, que

concede respuestas proporcionales con las demandas sobre la necesidad de provisión de servicios. Así mismo, la población puede percibir la receptividad del servidor público y la disposición de éstos para explicar sobre sus acciones como parte del desempeño correspondiente a su trabajo.

En el caso de la policía, la misma está reconocida como un servicio público que atiende requerimientos por parte de la población de naturaleza variada (Banks, 2004:19; Rodríguez Laverde, 1999:50,81). Interesa en este trabajo reconocer desde un punto de vista teórico si la percepción de la población sobre el trabajo de la policía está relacionada con la calidad de vida de los ciudadanos, toda vez que la policía tiene funciones para atender demandas vinculadas con la seguridad ciudadana como necesidad social. En conjunto, lo anterior podría reconocerse como un aspecto orientado hacia la búsqueda del bienestar, como meta de la calidad de vida de la población.

3. EL DESEMPEÑO POLICIAL COMO SERVICIO PÚBLICO

En la escala organizativa de los funcionarios públicos, los policías son servidores públicos de cuyo desempeño depende, el bienestar de la población a la cual sirven (Faulker, 2006:81). Sin embargo, el servicio policial no está separado de la percepción comunitaria sobre las necesidades en materia de seguridad. En la medida en que la comunidad comparta la utilidad de la acción pública mediante el servicio policial en situaciones puntuales, la acción comunitaria a través del llamado a la policía se fortalece en cuanto a la claridad de definición de necesidades y los problemas comunes a todos sus miembros (Wells; Schafer; Varano y Bynum, 2006: 527). Manteniendo este criterio se supone que los miembros de las comunidades comparten la pertinencia de la convocatoria del servicio policial, si bien alguna investigación en Venezuela sugiere que la coincidencia total sobre la prestación policial no es posible *(*Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990: cap. VII*).* Por otro lado, se admite que los funcionarios policiales están capacitados para satisfacer la demanda de la comunidad, de manera que ésta maneja herramientas para determinar un criterio sobre la satisfacción.

La definición de la policía como una instancia de control social formal, de carácter estatal, dotada de poder coactivo inmediato, encargada primordialmente de individualizar, detectar al autor, restringir y/o prevenir conductas jurídicamente inaceptables (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990:22) sugiere que los funcionarios policiales en calidad de servidores públicos ejecutan acciones relacionadas con el control delictivo y aunque comparte con otras instancias del Sistema de Justicia dichas actividades, la policía es probablemente la instancia de control social formal más cercana al ciudadano y en función de esto, debe asumir la responsabilidad de la calidad de sus respuestas, cuando su actuación es convocada, siempre que se trate de situaciones de vulnerabilidad y riesgo. En este sentido, la opinión individual o grupal sobre la actuación policial puede estar asociada con el alcance del bienestar, si se entiende que la provisión del servicio policial, está orientada a dar curso a las denuncias realizadas por parte de la población. Ello permitiría que la población perciba protección de los derechos definidos en mandatos constitucionales, como es el caso de la seguridad ciudadana y con ello satisfacer necesidades sociales de tal naturaleza.

El criterio de calidad de vida de la población en una localidad determinada tiene relación con las respuestas por parte de la instancia policial cuando se trata de resolver situaciones indeseadas por parte de la población (Moore,1992: 110). Para la seguridad ciudadana con respecto a la función policial, el concepto de calidad de vida está asociado con la percepción de la población sobre las acciones oportunas de los funcionarios policiales, tendientes a inhibir, neutralizar o castigar situaciones delictivas o no delictivas que vulneren o amenacen la seguridad ciudadana. La calidad de vida de la población en este caso, es una expectativa grupal con respecto a la policía como instancia pública que provee un servicio público destinado a su satisfacción.

En el caso de Venezuela, aunque existe una presión continua sobre la policía para responder a las demandas de seguridad, los datos disponibles revelan que el 70% de la población victimizada considera que la policía y el sistema de justicia no tienen respuestas eficientes y eficaces ante el problema de la victimización de los venezolanos (Consultores 21, 2001). Ello podría significar que para la estructura jerárquica de los funcionarios estatales la opinión de la población con respecto a la calidad de vida, tomando en cuenta el servicio que presta la policía para satisfacer la necesidad de seguridad ciudadana, no ha sido desarrollado en profundidad, tal vez debido a que ello implica la ejecución de un trabajo cuidadoso en el que se analicen las valoraciones subjetivas por parte de la población venezolana, para estandarizar las expectativas grupales sobre el tema y adecuarlo a la respuesta estatal. Entre tanto, es posible que este vacío en la agenda pública y también a nivel de diseño de políticas e implementación, repercuta en ausencia de parámetros racionales que fundamenten una política en materia de seguridad ciudadana, mediante el servicio policial.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SU DEFINICIÓN

La seguridad ciudadana es un requerimiento permanente de la población que se refiere a las exigencias específicas vinculadas con la delincuencia y las situaciones de vulnerabilidad y riesgo para las personas y bienes, las cuales estarían estrechamente asociadas a la policía pública, que tiene la función de resolver, o al menos de minimizar, los efectos negativos de dichas amenazas.

La seguridad en sentido restringido es definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes que tienden a garantizar la paz pública, por medio de la prevención y represión de los delitos a través del control penal y policial (Arraigada, 2002:111). Diversos estudios latinoamericanos destacan el aumento de las tasas delictivas, particularmente las de naturaleza violenta.

Las tasas de mortalidad en accidentes de tránsito superan con creces, en América Latina, a las reportadas para Estados Unidos, Canadá y otros países angloparlantes del Caribe (Carrión, 2002: 24). Un estudio centroamericano en cinco localidades: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica determinó porcentajes de victimización por hogares entre dos y tres veces superiores al de los países industrializados, predominando los asaltos callejeros, robos en morada y agresiones armadas (Rico, 2000: 23-26). Un estudio brasileño determinó la duplicación de la tasa de homicidios para una de las principales ciudades del país entre 1997 y 2001 (Beato: 2003: 185).

La última Encuesta Nacional de Victimización en Venezuela muestra un incremento notable de los delitos de robo (16 veces más), hurto (7,5 veces más) y lesiones personales (3 veces más) respecto a los datos de la estadística oficial. En conjunto, la tasa delictiva expandida para los delitos contemplados en la encuesta es de 8.986/100.000, nueve veces más alta que la registrada oficialmente (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 318-319). Estos datos sugieren que el incremento de las tasas delictivas presentadas en algunos estudios, con respecto a los datos oficiales no reflejan la realidad, el sesgo de la información impide a las instancias públicas la ejecución de un análisis serio sobre los indicadores en materia de delincuencia violenta o no violenta, y la relación con el servicio público prestado por parte del Estado mediante las funciones institucionales. En este sentido, las políticas y acciones tendientes a garantizar la seguridad ciudadana para la población, a través del control de las instancias públicas con funciones de prevención y represión de los delitos, a la luz de los datos oficiales parecen menos ineficientes, que la descripción de otros estudios en el contexto latinoamericano sobre el mismo tema.

Por otro lado, algunos datos sobre percepción pública sugieren desconfianza en la policía como agencia de control social; en la encuesta venezolana de 2006, el 54% de las víctimas manifestó no denunciar porque la denuncia no se registraría o porque los funcionarios no harían nada con ella, mientras 12,4% de los encuestados reportaron que el victimario era policía o guardia nacional, llegando dicha participación al 84% de los casos de corrupción y al 74% de los casos de extorsión (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 327). La participación reconocida por parte de la población de los funcionarios policiales en conductas delictivas da cuenta del deterioro del servicio policial y de la falta de reconocimiento de su operatividad para el alcance de las metas y objetivos de las políticas públicas, entre los cuales se encuentra la calidad de vida de la población. A esto se puede añadir que las percepciones de los encuestados mayormente asociadas con la policía son de prepotencia (21,6%) y negligencia (17,70%) así como que, en cuanto a los encuentros con la policía, los estratos más pobres de la población tienden a percibir violencia policial más

frecuentemente (16%) que los estratos más aventajados (7,9%) (Ibidem: 332). Esto sugiere que los ciudadanos, en especial los más necesitados, no tienen una percepción favorable del trabajo que realizan los funcionarios policiales cuando requieren atención directa e inmediata, existiendo un vacío del servicio policial para satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad ciudadana, vista como un derecho social que se refleja en el criterio universalista de las políticas públicas.

Por otro lado, el concepto sobre calidad de vida apoyado en las percepciones grupales sobre expectativas de seguridad con respecto al servicio policial, considerando los datos reportados agrava la situación en el contexto venezolano. La población percibe que algunos funcionarios policiales tienen actitudes y conductas inapropiadas que antes de contribuir a prestar servicios de utilidad a la población se dirigen a la satisfacción de intereses puramente personales. Ello podría contribuir a desmejorar la calidad de vida y el bienestar, generando desconfianza y reservas frente a la instancia policial (Achkar y Riveros, 2007: 261 ss.). De allí que estudiar la relación entre la calidad de vida y la policía, es un tema de utilidad si se considera que a nivel teórico la percepción pública debería tener repercusión para el diseño e implementación de políticas sobre seguridad.

Los datos presentados aunque no provienen de estudios académicos específicos sobre la calidad de vida en los contextos latinoamericano ni venezolano, sí parecen asociar que las expectativas de la población no son cubiertas por el servicio policial en cuanto a la seguridad ciudadana. En mi opinión no habría dudas en que la prestación del servicio policial en materia de seguridad ciudadana es un aspecto que puede hacer contribuciones sobre la calidad de vida de los venezolanos. Aunque los datos reportados en este trabajo, definen por una parte delitos y por otra parte percepciones de la población sobre el servicio policial y la confianza institucional, deben ser tomados en cuenta por parte de las instancias pertinentes y hacer alguna reflexión sobre la importancia que merece la opinión de la población sobre el tema de seguridad y la calidad de vida. De esta manera debería contribuir con el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. El incremento notable de la criminalidad pareciera sugerir que la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas en materia de seguridad no funcionan adecuadamente, si bien el tema de la seguridad es una necesidad ciudadana, de carácter público y así se plantea en el artículo 55 de la Constitución Nacional (Venezuela, 2000).

Por otra parte, es pertinente evaluar la respuesta de la policía frente a las demandas ciudadanas sobre seguridad. La literatura en materia de la estructura piramidal de los funcionarios públicos, desde el nivel más alto hasta el más bajo, destaca la relación entre el ciudadano y Estado como un aspecto importante cuando se trata de diseñar e implementar políticas. El ciudadano es un cliente permanente del Estado (Lynn, 2000: 168) y, en un supuesto ideal, debe creer en la efectividad de las instituciones formales. Estas deberían atender los problemas sociales, sobre todo en el contexto latinoamericano, donde las constituciones políticas han incorporado, recientemente, la seguridad como un derecho general de la población.

La minimización de la desconfianza frente a las instancias formales de control social es necesaria. De lo contrario se permite la ocupación de espacios por parte de instancias privadas sustitutivas de control social que no responden con criterios de amplitud y equidad ante las necesidades sociales. En este momento se necesita reflexión sobre el tema de la seguridad y su repercusión en las políticas en torno a la articulación de las expectativas ciudadanas, las necesidades puntuales sobre el tema de la seguridad y los recursos disponibles por parte del Estado para enfrentar las necesidades sociales. Esto contribuiría a diseñar una política viable que se adapte a las tendencias actuales en materia de seguridad ciudadana.

5. HACIA UNA INTEGRACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA

El concepto de calidad de vida de la población implica la búsqueda del bienestar de la misma por parte de las instancias estatales, mediante las acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades de la población. Admitir de tal manera el concepto sobre calidad de vida, permite suponer que el desempeño de los funcionarios estatales, desde el nivel de más alto rango hasta el nivel correspondiente a los servidores públicos de más bajo nivel, abarcan actividades que van desde el reconocimiento y procesamiento de necesidades sociales hasta la ejecución de políticas públicas. En este sentido, desde un punto de vista formal, es importante que el ejercicio de coordinación de actividades entre los diversos niveles de funcionarios corresponda con los lineamientos de las políticas, que ello dé cuenta de la maximización de la planificación en materia del desempeño de los funcionarios y que minimice la discreción de los mismos cuando están en el terreno de actuación.

En el caso de los servidores públicos, éstos son considerados como funcionarios que implementan políticas y en su condición de interactuar permanentemente con

la población, reciben por parte de ella presiones directas para que la activación del servicio público responda a las demandas de la población y satisfagan necesidades.

La opinión de la población sobre el desempeño de los servidores públicos permite hacer una evaluación sobre la adecuación entre las expectativas o necesidades de la población con la acción pública ejecutada a través del servicio público. La policía definida como una instancia de control social formal, está considerada como un servicio público asociado a las acciones tendientes a inhibir, neutralizar o castigar situaciones delictivas o no delictivas que vulneren o arriesguen la seguridad ciudadana. Si esto es así, aunque en el contexto venezolano el último estudio de victimización en 2006, no tiene como origen estudiar la calidad de vida de los venezolanos, parte de su información permite inferir que de algún modo se trata de una forma de evaluación por parte de la población victimizada, cuando hay demandas oportunas al servicio policial, por parte de la población, vinculadas con la seguridad. En dicha encuesta algunos datos específicos con relación a la policía, como el reconocimiento por parte de la población de la participación de algunos funcionarios policiales en hechos delictivos como victimarios; la manifestación de actitudes inadecuadas por parte de los funcionarios policiales cuando la ciudadanía pretende atención; el desestímulo de la población para formalizar denuncias ante los funcionarios policiales, podrían indicar que si se trata de patrones de respuesta frecuentes por parte de los funcionarios policiales frente a la población, cuando es victimizada, no hay correspondencia entre los objetivos de las políticas específicas en materia de seguridad con el desempeño policial, y la población como destinatario directo de las políticas públicas pasa a un segundo plano cuando se trata de satisfacer sus necesidades.

La correcta operatividad de los funcionarios policiales sugiere la certeza de respuestas adecuadas a los requerimientos ciudadanos, y ello contribuye a mejorar la calidad de vida de la población. La falta de estímulo por parte de la población para acudir a la policía implica que antes de ser una instancia de control social formal tendiente a mejorar el nivel de vida de la población venezolana, es una instancia que por el inadecuado desempeño de sus funcionarios, contribuye a generar desconfianza de la población, en la policía. Pareciera que los funcionarios policiales en su condición de servidores públicos, actúan más por intuición, que como profesionales capacitados para satisfacer necesidades en el contexto de la seguridad ciudadana.

Plantear investigaciones cualitativas sobre el tema de calidad de vida de los venezolanos, que permitan que la población exprese su opinión con libertad sobre el desempeño de los funcionarios policiales, podría tener utilidad para comprender desde la óptica ciudadana cómo se percibe el ensamblaje entre las necesidades de la población y la acción de los funcionarios policiales, toda vez que ello descansa en las actividades formalmente establecidas en la instancia policial. Este tipo de análisis podría tener una repercusión importante para el diseño de las políticas públicas, toda vez que éstas respondan con eficiencia a las necesidades de la población mediante la ejecución de acciones de los servidores públicos. De no plantearse ese tipo de estudios, y dejar de lado la calidad de vida de la población con respecto al desempeño policial, se podría correr el riesgo de permitir a la población avalar instancias y mecanismos informales que supriman el vacío del correcto desempeño de las instancias públicas al ejecutar acciones tendientes a responder algunas necesidades como la seguridad ciudadana.

Finalmente, este trabajo pretende dejar abierto el debate sobre la relación entre la calidad de vida y el desempeño policial. Se trata de un aporte, más teórico que de investigación empírica, en el cual se admite la importancia de profundizar más sobre el tema, sobre todo por la ausencia de investigaciones académicas en Latinoamérica, y específicamente en Venezuela.

REFERENCIAS

Achkar, Soraya y Amaylin Riveros (2007) “Consulta con Comunidades”, en *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso.* Comisión Nacional para la Reforma Policial. Caracas, pp. 261-296.

Arraigada, Irma (2002) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, en Fernando Carrión, editor, *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad.* FLACSO, Quito, pp. 109-138.

Banks, Cyndi (2004). *Criminal Justice Ethis. Theory and practice*. Thousand Oaks, Sage.

Beato, Claudio (2003) “Proyecto para el control del homicidio en Belo Horizonte”. En Llorente, María Victoria y Rubio, Mauricio compiladores, *Elementos para una criminología local.* Bogotá, Alcaldía Mayor, pp.183-213.

Bliss, Christopher (2002). “El estilo de vida y el estándar de vida” en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (editores). *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 534- 557.

Carrión, Fernando (2002) “De la violencia urbana a la

convivencia ciudadana", en Fernando Carrión, editor, *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad.* FLACSO, Quito, pp. 13.- 58.

Consultores 21 (2001). "*Estudio nacional de victimización*". Ministerio de Interior y de Justicia. Dirección de Prevención del Delito, Caracas.

D'Elia, Yolanda (2002). *Las políticas sociales desde el enfoque de la promoción de la calidad de vida.* Cooperación Técnica Alemana, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.

Faulker, David (2006). *Crime, State and citizen: A field full of folk.* Winchester, Waterside Press.

Gabaldón, Luis Gerardo, Birkbeck, Christopher y Bettiol, Daniela (1990). *La policía en el vecindario.* Mérida. Universidad de Los Andes. Gobernación del Estado Mérida.

Gabaldón, Luis Gerardo; Benavides, David y Parra, Yasmery (2007). "Victimización delictiva y percepción de la policía", en Luis Gerardo Gabaldón, y Andrés Antillano, (editores) *Policía venezolana, Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Comisión Nacional Para la Reforma Policial. Caracas, pp.307- 341

Gómez Vela, María y Sabeth, Eliana (2005). "Calidad de vida. Evolución del concepto y su influencia en la investigación y la práctica. Redes, 19, 3. pp 1-7.

Huggins Castañeda, Magali (2005). *Género, políticas públicas y promoción de la calidad de vida*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas.

Kelly, Janet (2003). "Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas". En Kelly, Janet (Coordinadora). *Políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica.* Caracas, IESA, PP. 59-86.

Lynn, Jr. Lawrence E. (2000). "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales", en Bozeman, Barry (editor). *La gestión pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 162-191.

Moore, Mark Harrison (1992). "Problem-solving and community policing". En Tonry, Michael y Morris, Norval. *Modern Policing*. Chicago. The University of Chicago Press, pp 99-158.

Phillip, David (2006). *Quality of life, concept, policy and practice*. Routlege. London.

Rico, José María (Coordinador) (2000), *Seguridad ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre la situación.* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Rodríguez Laverde, Ninoska (1999). "Servicio público y potestad administrativa. Fines y medios del Derecho Administrativo", en Araujo Suárez, José (Coordinador). *Servicio público balance y perspectiva*. Editores Vadell Hermanos. Caracas, pp. 43-98.

Sen, Amartya (2002a). "Capacidad y bienestar", en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (editores). *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 54-83.

Sen, Amartya (2002b). "Comentario a estilo de vida y estándar de vida", en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (editores). *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 558- 567.

Sojo, Ana (1990). "Naturaleza y selectividad de la política social". Revista CEPAL, 41, pp 183-199.

Vethencourt, Fabiola (2004) "Capacidad e igualdad" (Una evaluación de los distintos enfoques igualitaristas contemporáneos como forma de aproximación indirecta a la perspectiva de la capacidad de Sen), Episteme, 24,2, pp. 135-163.

Venezuela (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial 5.453 24/03/2000.

Wells, William, Schafer, Joseph A., Varano, Sean P. y Bynum, Timothy S. (2006). "Neighborhood residents´production of order:The effects of collective efficacy on responses to neighborhood problems". Crime and Delinquency, Vol 52, Nro 4, October, pp 523-550.

World Health Organization Quality of Life Group (1995). Field Trial WHOQOL-100. February. Face definitions and questions. Geneva WHO (mnh/PSF/95.1.B)