



**GOBERNANZA Y
GESTIÓN DE LA POLICÍA:**

**AVANCES
DEL NUEVO
MODELO
POLICIAL
VENEZOLANO**

**GOBERNANZA Y
GESTIÓN DE LA POLICÍA:**

**AVANCES
DEL NUEVO
MODELO
POLICIAL
VENEZOLANO**

Ediciones Consejo General de Policía

Hacia la dignificación policial

Caracas, noviembre de 2011

Primera edición

Miembros del Consejo General de Policía

Tareck El Aissami,

Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia

Edgar Barrientos,

Viceministro del Sistema Integrado de Policía,

Rafael Isea,

Gobernador del estado Aragua

José Luis Rodríguez,

Alcalde del municipio Carrizal

Mercedes Prieto,

Representante del Ministerio Público

Larry Devoe,

Representante de la Defensoría del Pueblo

Pedro Tang,

En representación de los cuerpos de policía municipales y estatales

José Enrique González, †

En representación de los cuerpos de policía municipales y estatales

Soraya El Achkar,

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

Fotografías:

Amira Tremont

Coordinación:

Helga Malavé

Coordinación editorial

Nayví Morles

Astrid Bastidas

Diagramación:

Rithalorena Aumaitre

Impresión

Publicaciones Monfort C.A.

5.000 ejemplares

ISBN: 978-980-7392-24-2

Hecho depósito de ley

Depósito legal:

If41520113633444 ;

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

MATERIAL DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Está permitida la libre copia, impresión, divulgación, distribución y uso de este material a condición indispensable de que se cite la fuente original y siempre que no se use con fines lucrativos.

INDICE

Presentación 5

De la Gobernanza de Policía a la Gobernanza Policial: controlar para saber, saber para gobernar 9

Domício Proença Júnior, Jacqueline Muniz, Paula Poncioni

La rendición de cuentas en el nuevo modelo policial venezolano 43

Luis Gerardo Gabaldón

Comentarios sobre rendición de cuentas en la policía 51

Philip Stenning

Aspectos Fundamentales de la Gestión para el Fortalecimiento del Órgano Rector 59

Francisco Mora

Supervisión, control interno y actividad policial 75

Andrés Antillano

Formación Policial en Venezuela 89

Soraya El Achkar

Reseña del proceso de creación del Viceministerio del Sistema Integrado de Policía (Visipol) 97

Edgar Barrientos

Violencia y Uso de Fuerza Policial 107

Pedro Tang

La mujer y su rol dentro de los cuerpos de policía 113

Aimara Aguilar



El Gobierno del Comandante Presidente Hugo Chávez ha sostenido una política de transformación de la policía venezolana desde el año 2006 mediante acciones de carácter estratégico que nos han permitido avanzar hacia la reconfiguración del servicio de policía de cara a un servicio humanista, garantista de los derechos fundamentales y capaz de aproximarse a la comunidad para prevenir el delito y reprimirlo cuando fuere necesario.

El trabajo que durante estos años se ha realizado tiene la pretensión de erradicar las prácticas vejatorias que atentan contra los derechos humanos y hacer de la policía venezolana una institución prestigiosa, cercana a su pueblo, capaz de organizarse para responder de manera eficiente a las demandas de seguridad que en estos tiempos se exige. Todo el esfuerzo del Gobierno Bolivariano tiende a reorientar la prestación del servicio de policía en función de la universalidad, igualdad e imparcialidad para atender los intereses de toda la población en cuanto a la necesidad de la seguridad ciudadana y no los de sectores exclusivos o privilegiados que tradicionalmente han puesto la policía a su servicio.

El nuevo modelo policial que estamos perfilando bajo la orientación del Comandante Presidente Hugo Chávez, y que presentamos en esta oportunidad a la comunidad nacional e internacional, es muestra de cómo se puede diseñar una política pública de manera consultada. Tanto las dos principales leyes que establecen este nuevo marco (Ley Orgánica del Servicio de Policía y La Ley del Estatuto de la Función Policial), así como todas las resoluciones que concretan el modelo, han sido sometidas a una amplia consulta con los diferentes sectores de la vida nacional y, especialmente, con los funcionarios de policía del país porque entendemos que ninguna política pública debe hacerse de espaldas a nuestro pueblo.

Por otra parte, es muy importante destacar que el Nuevo Modelo Policial ha recogido todas las resoluciones y recomendaciones de Naciones Unidas con relación a la actuación de la policía frente a los ciudadanos y las dimensiones del equipamiento, la tasa de encuadramiento, el uso de la fuerza, la utilización de las armas de fuego y el entrenamiento. Para el Gobierno Bolivariano todas las recomendaciones de la comunidad internacional que aúpen un servicio policial que sea capaz de garantizar los derechos humanos y proteger la vida y la seguridad de las personas y las comunidades son altamente prioritarias y se asumen responsablemente con la idea de promover una policía eficiente y capaz de garantizar paz y tranquilidad para nuestro pueblo.

Esta publicación recoge reflexiones de un seminario cuyo propósito fue generar un espacio de diálogo con la comunidad nacional e internacional y, por ello, recoge las observaciones y comentarios de expertos en temas policiales y de seguridad, lo cual es una significativa contribución a los estudios y la reforma policial en Venezuela, demostrando, una vez más, la voluntad del Comandante Presidente Hugo Chávez en transformar radicalmente la relación de la Policía con su Pueblo y con las instituciones de la administración de justicia, de cara a erradicar los males heredados de impunidad y prácticas policiales desviadas.

**Independencia y Patria Socialista
Viviremos y Venceremos**

► Tareck El Aissami

Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia



VILAMZAR J.

MORENO J.

HERNANDEZ

MOLINA J.

POLICIA
TRINIDAD

De la Gobernanza de Policía

A LA GOBERNANZA POLICIAL:

controlar para saber, saber para gobernar(*)¹



Para Paulo Roberto y Alessandra
Para João Roberto y Cleyde, in memoriam

- ▶ Domicio Proença Júnior²
- ▶ Jacqueline Muniz³
- ▶ Paula Poncioni⁴

Abstract:

Este ensayo define y explica cómo la gobernanza de policía se distingue de la gobernanza policial y la subordina. Desarrolla lo que implican una y otra y cómo se relacionan. Examina la esencia del profesionalismo policial y cómo se inserta en la gobernanza democrática. Enlaza lo indispensable para gobernar la policía con la forma de hacerlo. Señala cómo esto empodera al gobierno para que pueda atender a las expectativas de la vida social democrática. Sugiere rumbos para el perfeccionamiento de la gobernanza pública.

This essay defines, distinguishes and explains the governance of the police and how it subordinates police governance. It characterizes one and the other and their relationship. It addresses the role of core police professionalism to democratic governance. It identifies what is required to govern the police and how to do it. It discusses how this empowers public administration over the police and how it can be improved so that it can better meet democratic expectations.

Invitación a la lectura

El problema es la gobernanza. La seguridad es sólo un síntoma. He aquí un inicio que resume el contenido del texto que se presenta a continuación. Corresponde al matrimonio de lo que se sabía antes de que el texto comenzara con lo que se llega a saber al término del proceso de su escritura.

Qué se sabía: que las diversas cuestiones sobre la Seguridad Pública (para reconocer el término constitucional brasileño) no representan imposibilidades desde el punto de vista del conocimiento policial o de políticas públicas. Quien se asome profesionalmente al tema identifica un amplio acervo de conocimientos, saberes y experiencias. Capta lo mucho que se puede hacer para controlar la criminalidad, el desorden y todo lo que se quiera anotar en la amplia rúbrica de la Seguridad

(*) La versión resumida de este artículo fue publicada en la Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, Edição 5, Ago/Set 2009, PP: 14-37, y su versión original - sin cortes por "razones editoriales y de espacio" - se encuentra disponible en el sitio web del Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <http://www.forumseguranca.org.br/institucional/revista/> Traducción del portugués por María de Lourdes Cotrim.

1 Este texto fue elaborado con el apoyo de la Fundación Ford y el Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
2 Profesor de la Coppe/UFRJ, Coordinador del Grupo de Estudios Estratégicos. Este artículo fue desarrollado con el apoyo de una Beca de Productividad de Investigación del CNPq.
3 Profesora de la Maestría en Derecho/UCAM, miembro del Grupo de Estudios Estratégicos.
4 Profesora de la Escuela de Servicio Social de la UFRJ.

Pública. Y, al hacerlo, comprende cómo descomponerla analíticamente. Reconoce que - con todo lo que la Seguridad Pública puede contener, y contiene - el centro de la posibilidad de su puesta en marcha reside en la acción de la policía: las disponibilidades, orientación y control de lo que la policía debería o podría hacer para tal o cual propósito, de tal o cual manera; las expectativas multisectoriales de integración en el campo de la Seguridad Pública, describiendo los términos de las vinculaciones interagenciales desde y alrededor de las agencias policiales.

Era, y sigue siendo razonablemente evidente, qué se puede hacer desde el punto de vista del conocimiento profesional de la policía en tales o cuáles cuestiones con expectativa de éxito. Cualquiera haya sido el problema del momento, ese problema sí tenía solución. Tanto es así, que se podía discutir qué alternativa de solución atendería a las prioridades y disponibilidades y, sobre todo, cuál serviría mejor a la especificidad de un determinado contexto. Ante la riqueza de alternativas policiales la conclusión era que los obstáculos a la toma de decisión por una solución - aunque ampliamente políticos - eran más propiamente 'politiqueros': "mucha politiquería y poca política, esos son los problemas de la policía" (Muniz & Proença Jr 2007d).

Además, se ha podido percibir más densamente los límites de la política concreta, esto es, los límites del gobierno, lo que quien gobierna puede hacer para gobernar la policía. Se delineó un entendimiento articulado de lo que signifique la gobernanza de la policía. Con esto se llegó a un resultado curiosamente similar al de Monteiro Lobato hace noventa años en Problema Vital, de 1918. El diagnóstico de Lobato fue puesto, por el arte de Mário de Andrade, en boca del personaje Macunaíma en 1928 - "poca salud y mucho bachaco, esos son los males del Brasil" - con todo lo que de comprobación, reflexión y advertencia puede aportar el dicho de un antihéroe (Miskolci 2006). Este lema sirvió de inspiración para el título del estudio anterior. Pero, como en el caso del personaje Jeca Tatu - cuya inapetencia e incapacidad no eran consecuencia de una indolencia intrínseca sino de los parásitos que lo infestaban, y de la falta de conocimiento y herramientas adecuadas a su salud y de la larva en suelo brasileño -, se hacía necesario comprender las limitaciones que quien gobierna confrontaba al intentar gobernar la policía. Había que vencer el reduccionismo de que gobernar la policía no era más que una cuestión de presencia de "voluntad política" y que cuando no se evidenciase "voluntad política" se insinuaba inapetencia, indolencia o lo peor de quien estuviese en el gobierno. Era necesario comprender el papel y las limitaciones - frente a quien gobierna - de los escollos a la posibilidad de gobernar, y señalar rumbos a través de los cuales el gobernante pudiese empoderarse frente a la politiquería de la policía para gobernarla. Se llegó a la conclusión que el quid de la cuestión era la gobernanza sobre la policía. La gobernanza de la policía en su naturaleza, sus mecanismos, sus objetos: cómo gobernar la policía de modo tal de responder sustancialmente a la demanda de los electores: de que quien gobierne, gobierne la policía y gobierne la Seguridad Pública.

Se invita a la lectura de este texto compartiendo solidariamente algo de la circunstancia en que se presenta, reconociendo la multiplicidad de registros e intereses que convergen y se enmarañan configurando un ambiente peculiar, inmovilista, alrededor de los temas de la Seguridad Pública y - lo más importante - que desplaza a la policía de su lugar central. Eso no ocurre por casualidad, sino que depende de la participación de los diversos involucrados: para unos, conveniencia; para otros, connivencia; para algunos más, inocencia, o paciencia, o incompetencia. Frente a los hechos - o a la irrupción de alguna percepción que acumula hechos que pasaron desapercibidos hasta que su conjunto los hace estridentes o políticamente (in)oportunos - se vuelven a poner en escena posicionamientos, posturas y pronunciamientos ya utilizados varias veces con anterioridad. Mucho - y, en momentos de mayor desaliento y decepción, un escepticismo profundo (que ojalá fuera pasajero) nos podría llevar a decir que todo - ocurre como si fuera la primera vez. Como si todo lo que se ha pensado, discutido, hecho, evaluado o pronosticado nunca hubiese ocurrido o, peor aún, ante tantas tragedias es como si nada hubiese tenido ningún significado o importancia, como si nada fuese digno de ser recordado.

Esta imposición de una amnesia recurrente produce una forma de inmovilismo que se siente a pesar del frenesí, de la espectacularidad, de la estridencia, de la retórica vacía de los pronunciamientos, promesas y gestos. Su repetición episódica depende de que se haga caso omiso de las respuestas y preguntas ya producidas anteriormente. Se llega, incluso, a presenciar el rechazo o el olvido de rumbos que podrían producir soluciones, justamente por el hecho de que podrían producir soluciones. Este inmovilismo sugiere como caminos la timidez, que se resiste a proponer, o el escepticismo, que desprecia los intentos. La discusión profesional de la policía, el estudio científico, una perspectiva más ciudadana de la gobernanza pública, que dependen del avance del debate para poder aflorar, quedan reprimidos ante el inmovilismo producido por la repetición. Pero esta situación depende de la renovación de la sombra del olvido cada vez que la discusión vuelve a comenzar. Es frágil a la luz que la desnude como la parte más importante del problema, que la descifre para no ser devorada por ella.

Explicar cómo la gobernanza de policía se distingue de la gobernanza policial, desdoblar una y otra y cómo se relacionan, examinar la esencia del profesionalismo policial y cómo se inserta en la gobernanza democrática, enlazar lo indispensable para gobernar la policía con la forma de hacerlo, señalar cómo estos conocimientos empoderan al gobierno para que pueda responder a las expectativas de las garantías y prerrogativas de la vida social democrática, sugerir rumbos para el perfeccionamiento de la gobernanza pública, todos estos contenidos revelan como este texto es una contribución que nace de lo que se puede hacer a partir del estudio, del conocimiento científico. Este punto de partida queda todavía más explícito cuando se considera el subtítulo "controlar para saber, saber para gobernar": ecos de la Scientia est Potentia, saber es poder, de Bacon.

Este texto refiere brevemente el resultado de una apreciación crítica de la literatura de Estudios Policiales ⁵. Comparte determinados resultados que, aunque puedan ser propositivos en sí mismos, con la certeza calificada que el estudio científico permite, remiten tanto a las preguntas como a las respuestas que se pueden dar en esa ocasión en particular. En las preguntas realmente relevantes es donde se encuentra el rumbo del cuestionamiento y, a la vez, el horizonte del avance del saber. Se presenta, entonces, como una prominencia que resulta del estudio. Desafía la timidez cortés frente al inmovilismo que acepta que todo sea siempre (re)admisibles sólo porque alguien lo afirma o lo desea afirmar. Contradice el escepticismo amargo, porque tiene rumbos que proponer, con bases y justificaciones abiertas a la crítica para refutarlo. Este rumbo es manifiestamente pretencioso porque expresa la convicción de que se puede saber más de lo que se sabía antes, de que algo se aprende cuando se toma en cuenta el saber ajeno, y de que se sabe mejor cuando se hace uso del conocimiento y método científicos.

Es oportuno recordar al menos dos límites propios a cualquier empresa intelectual que dependa del pensamiento crítico, de la racionalidad frente a la experiencia, que aspire a dialogar con el acervo del conocimiento científico. El primer límite es que todo conocimiento científico es, en un sentido muy directo y sensible, “datado” (basado en datos). Mejorar la calidad constitutiva o aplicada del conocimiento científico depende del apoyo que se pueda encontrar, en términos generales, en un determinado acervo de fuentes. Sin las fuentes no hay ni cómo comparar experiencias, ni contraste para entender de qué dependen no sólo el conocimiento sino también el conocimiento científico. Eso depende de temporalidades propias. Sólo se puede avanzar después de haber tomado tiempo para calificar la mirada con la cual se va a considerar las fuentes (y parece innecesario argumentar con más detalle sobre el valor y la temporalidad de la educación). Cuesta tiempo considerar qué nos tienen que decir las fuentes que se pueden consultar, a las cuales se tiene acceso. Además, se necesita tiempo para madurar lo que se logre encontrar en las fuentes, el uso y la expresión de esos hallazgos. La mayoría de las fuentes disponibles, o de que se gustaría disponer, están sujetas a este mismo proceso.

Ni la búsqueda, ni el uso, ni lo que se pueda producir con el conocimiento científico, nada de eso atiende a las ex-

5 Parece oportuno afirmar explícitamente que existe una identidad, especificidad y contenido en los Estudios Policiales que no se confunden, ni se subordinan, ni se someten a las contribuciones de una u otra disciplina, de una u otra profesión. Hay, eso sí, un requisito de lectura y familiaridad sin el cual no se está en diálogo con el acervo del conocimiento científico para tratar sobre la Seguridad Pública, la policía, y todo lo que eso implica. No se trata de una cuestión menor: sólo se presenta como auxiliar a lo que el texto quiere expresar. Téngase en cuenta que eso no se traduce en una idea prístina de lo que sea una disciplina científica, flotando sin problemas y pacíficamente sobre la realidad. Los problemas de repetición (Manning 2001, Feltes 2003) y olvido (Rock 2005), la adopción de cortes que hacen giros para no tener que afrontar soluciones (Jones 2003) son tratados sólo para exponerlos a mecanismos explícitos que tratan de mostrar sus defectos (Walker 2004) y limitaciones (Sharp 2005). En este proceso hay resultados críticos para la corrección de errores conceptuales (Sartori 1970) o aplicados (Manning 2002).

pectativas de tiempo real de los medios de comunicación o del gobernante, y mucho menos a la urgencia, tan presente en la actuación policial la mayoría de las veces. Lo que se puede afirmar con bases científicas siempre tiende a decepcionar a quienes esperan una respuesta inmediata, específica, un paquete de soluciones para el problema del momento, a quienes se impacientan frente a cualquier dificultad, requisito, retraso o calificativo. Quieren certezas absolutas, gratuitas, populares y anónimas, y normalmente no es eso lo que se puede aportar. Eso no impide, ni debe impedir que se decida, pero califica el material a partir del cual se decide y la calidad de las decisiones, en el momento o a posteriori.

El segundo límite es que, en cualquiera de sus expresiones, el conocimiento científico se sabe -en un sentido muy esencial – no perenne y especializado en cuanto a su alcance. Más aún, se reconoce como potencialmente cambiante. Se asume como parte de un proceso, sin ignorar que también puede ofrecer productos. Cualquier conocimiento científico digno de ese nombre se presenta como una etapa dentro de una obra más amplia. Refleja el anhelo del intelecto por sí mismo, por el entendimiento, sin importar el uso que se le pueda dar en esta u otra ocasión. La lealtad a esta razón de ser explica la conciencia con que reconoce cuánto depende de las cualidades de las fuentes que alimentan la razón, de lo que la misma razón puede ser y alcanzar, y de lo que la razón pueda erigir en experiencia a partir de la realidad, para legitimarse en sus propios términos.

En este sentido, cuando se asienta como punto de partida que el conocimiento científico es no perenne, especializado, potencialmente cambiante, eso no significa debilidad de sus afirmaciones frente a retóricas de certeza indemostrable o lo que se quiera conceder al “argumento de autoridad”. Se trata simplemente de que se sabe abierto al cuestionamiento de fondo y a la refutación empírica: listo para corregirse frente a la demostración de que sus datos son falsos o incompletos, de que su lógica tiene fallas o de que su apreciación de los resultados secundarios sobre los primarios fue insuficiente.

Se admiten alternativas, no en la forma cortés de una tolerancia indefinida y recíproca, ni en el amargo escepticismo de que los cambios están condenados al rechazo porque innovan o cambian. Al contrario, sólo se reconocen alternativas en términos de ambiciones competitivas entre diferentes constructos científicos. Sólo se aceptan competidores y científicos porque comparten estos puntos de partida y se subordinan a estos requisitos. Puede haber más de un constructo teórico, más de un arreglo cognitivo que relacione causas y efectos que expliquen o predigan resultados empíricos. Es en el contraste de la calidad de sus resultados que se puede llegar a preferir uno de ellos sobre los demás. Es en la elección y la claridad de adhesión a una de estas alternativas que se encuentra la ética de quien hace ciencia profesionalmente.

Esta no es una declaración de oficio gratuita o extemporánea. Explica que se puede señalar, con autoridad, en un

contexto, que la vida se mueve más rápido que la agenda de investigación o la escritura; que lo que sea conocimiento científico en el momento en que se expresa un resultado depende de aquello que las fuentes permiten, y de lo que se hace con ellas. Deja claro que aquí se construye un ensayo tan firme como se puede edificar, pero que avanza a partir de las fuentes. Pero no se trata sólo de eso. Se reconoce y se resalta la no perennidad de mucho de lo que se pudo usar como fuente para esta discusión. Esta es, en sí misma, una precaución habitual en el estudio y en el uso de sus resultados, la actitud con que se deben usar las fuentes: cum grano salis. Pero esa cautela del grano de sal tiene más validez que de costumbre. Por eso se presentan los límites del conocimiento científico: para señalar límites relevantes en las fuentes disponibles, que son el arrimo que, quien lo desee, encontrará para fundamentar sus cuestionamientos y críticas al contenido de este texto.

Una parte considerable de lo que se pensaba, temía o ambicionaba en el momento en que varias fuentes consultadas fueron escritas, todo eso se vio profundamente afectado por los despliegues del 11 de septiembre. Seis o siete años no han sido suficientes, en términos de fuentes y rigor, para que se hayan articulado estudios sobre lo que eso puede, podría o podrá implicar. Los plazos de publicación que permiten el acceso a esos estudios conllevan, además, otro tipo de temporalidad: la transcripción de manuscritos a libros, o la aceptación de un artículo por una revista puede tardar muchos meses, quizás años. El papel del Estado en las medidas de seguridad, de seguridad pública y de policías estatales fue inevitablemente redescubierto – si éste es el término que cabe utilizar – ante el terrorismo. ¿Quién se atrevería a seguir afirmando que los bomberos o la policía deberían ser una agencia privada con fines de lucro después de lo que se vio en las Torres Gemelas? ¿Qué empresa tendría la temeridad política y moral para autorizar o prohibir una subida más, rescatando personas aun frente a un derrumbamiento inminente? ¿Qué empresa podría mantener su viabilidad financiera o aceptaría mantener su contrato de servicios si tuviera que afrontar el costo de centenares de policías y bomberos que, en un solo día, murie-

ron intentando hasta el último minuto rescatar unas cuantas vidas más?

Hay, además, otra temporalidad, que se mezcla con las anteriores: lo que la crisis financiera del 2008 significó para toda una producción marcada por debates, proyectos, agendas y estudios, que entendía el mundo privado como capaz de plena autosuficiencia y el mundo del Estado como un fósil arcaico y disfuncional de otras eras; que explicaba la quiebra y la incompetencia del Estado en la administración pública (inclusive el policiamiento público), que vislumbraba y defendía el florecer de la plenitud de los arreglos - que se consideraban intrínsecamente superiores - de redes y de mercados (inclusive de seguridad). Todo eso sugiere que algunos de los datos utilizados, algunas de las lógicas aplicadas, algunos de los resultados alcanzados deben ser reconsiderados.

Eso sirve para calificar esta invitación a la lectura también sobre cómo leer este texto: con rigor, sin concesiones, de omnibus dubitatum, como exigía Descartes, dudando de todo. Con eso podemos ofrecer - como final a esta invitación hecha a manera de prólogo - los términos generales que orientaron lo que llegó a ser el rumbo de este estudio. En primer lugar, discutir “gobernanza de policía”: qué significa eso en el momento en que se encuentra con el término, para preguntarse qué es eso, o qué puede ser. En segundo lugar, a partir de lo que sea “gobernanza” buscar - de lo que se considere “gobernanza” - lo que sea sustantivo, adecuado para el tratamiento de la policía, con la ayuda de rutas anteriores de estudio e investigación. De ahí el resultado que el título de este trabajo anuncia.

Este texto se encuentra dividido en estaciones, por así decirlo, que puntualizan un determinado trayecto. A partir de una visión más amplia de lo que sea gobernanza se progresa hacia lo que puede, o debe ser, una gobernanza de policía; y frente a ésta, lo que se puede calificar como gobernanza policial. Esas estaciones elaboran la identificación de los efectos que una causa, un fin deseado - cómo gobernar la policía – determina.



*** | ***

La idea de gobernanza no es nueva: existe en varios idiomas por lo menos desde el Renacimiento. El término surgió con mayor relieve en el debate político, y como resultado en la producción académica, en particular en las ciencias sociales, hace aproximadamente una década, en Europa y países como EUA y Canadá. Se puede asociar este término con los intensos cambios que se percibe están ocurriendo en el papel y el modo de actuación del Estado (especialmente en las sociedades democráticas occidentales) para la reglamentación de la economía y de la sociedad. Más aún, gobernanza adquirió valor de una divisa, de un símbolo, de una agenda política particular, siendo objeto de diversas formas relativamente libres de uso.

A pesar del intenso uso del término en esos países, y quizás porque se le da un uso tan intenso y diferenciado, hay una enorme dificultad para definir qué es gobernanza. Eso sugiere que no hay un cuerpo teórico coherente sobre el tema. Se observa la tendencia a confundir la manera como este fenómeno obraría y podría ser entendido teóricamente, con el fenómeno empírico, es decir, con las diferentes prácticas de gobernanza encontradas en diferentes instituciones, en diferentes contextos, inclusive como agenda de transformación en las más diversas realidades.

Se tienen, entonces, tantas definiciones de gobernanza en circulación cuantas son las prácticas que esas mismas definiciones toman en cuenta. Se puede decir que las diversas nociones de gobernanza corresponden a la descripción misma de los acontecimientos, situaciones o interacciones que intentan circunscribir. Como resultado, las

nociones de gobernanza comparten una holgura, amplitud y adaptabilidad tales que las autoriza ajustarse a cualquier tipo de práctica en que se reconoce cualquier dinámica de comando, conducción, orientación o dirección de acciones con objetivos o de intereses colectivos. Gobernanza se presentaría, entonces, como pura instrumentalidad, como aquello que está sucediendo. Eso sería, de hecho, el abandono de cualquier ambición más conceptual y el retorno a su uso como en el idioma inglés, por ejemplo. Se trata, pues, de una categoría que invita a adjetivaciones o calificativos que logren abarcar un campo constituido o pensado por experiencias tan singulares y específicas que su caracterización requeriría incorporar a la definición trazos o aspectos sensibles, como “vieja” o “nueva” gobernanza, por ejemplo.

El examen de la literatura revela, en primer lugar, que el término gobernanza es usado en diferentes áreas – económica, política, cultural – es decir, dondequiera se reconozcan esferas de toma de decisiones y articulación de intereses. Se le atribuyen múltiples significados y sentidos, según los diferentes escenarios o unidades de análisis en foco: Estado, mercado, corporaciones, comunidades. Se evidencia, además, que la discusión teórica asocia gobernanza con una vasta multiplicidad de fenómenos y modalidades de acción situadas, por lo general, en el espectro delineado por dos polos opuestos: el mercado y la jerarquía de la burocracia estatal.

En general, el término gobernanza se relaciona con el reconocimiento de instancias de producción de gobierno por

parte de diferentes actores: el Estado y sus instituciones, las organizaciones privadas con o sin fines de lucro, la sociedad civil (actores colectivos e individuales); y en diferentes niveles de aplicación: dentro y fuera del Estado, transnacional, internacional, nacional y local.

Del mismo modo, según el enfoque de análisis adoptado, se ponen de relieve diferentes modalidades de gobernanza: pública, privada, corporativa, comunitaria y en redes. Surgen consideraciones sobre lógicas de gestión y arreglos institucionales más o menos jerárquicos, competitivos, participativos, solidarios, con mayor o menor margen de libertad de decisión en la dimensión política. De esa forma, habría diferentes modalidades de gobernanza que serían concebidas como descriptivas, apropiadas como tipos-ideales pero sólo en el vago sentido de que no se encontrarían en forma pura en la realidad. En la práctica, se identifican uno o más elementos de estas y otras modalidades de gobernanza en las diversas propuestas o descripciones de gobernanzas concretas.

Kjaer (2004) identifica cinco perspectivas divergentes, relativamente consolidadas en el sentido de que se pueden identificar literaturas asociadas a cada una de ellas. Una a una – en general ab initio, ab ovo, tabula rasa y axiomáticamente - definen gobernanza describiendo cuestiones, contextos, aplicaciones con que se confrontan, valiéndose de variadas adjetivaciones para discriminar sus marcos, más retórica que rigurosamente.

Se puede verificar que muchos trabajos comparten la preocupación frente a la vinculación entre intervención estatal y autonomía de la sociedad, haciendo hincapié, sin embargo, sobre diferentes facetas de este continuum, según las dimensiones enfocadas. Véase por ejemplo, el intento de que se tendrían alternativas de gobernanza, casi modulares, en términos de niveles de politics (política), polity (comunidad política) y policy (políticas, por lo general públicas, en el sentido de directrices), cuya composición matricial produciría un amplio abanico de posibilidades, de ambición exhaustiva, para el encuadramiento de las prácticas de gobernanza, en este caso, de la Unión Europea (Treib, Bähr & Falkner 2005).

Una cuestión que sobresale en el debate está relacionada con la capacidad, los medios y el desempeño del Estado contemporáneo. Se cuestiona si éste es capaz de formular y conducir, con efectividad, metas delimitadas por intereses colectivos a través de – y sobretodo en – políticas de regulación económica y social.

Se hacen muchas críticas a lo que se entiende ser una incapacidad del Estado para cumplir con sus compromisos, en especial la excesiva burocratización de los programas y la demasiada centralización de los procesos decisorios. Estos serían los principales elementos que impiden formas efectivamente democráticas de control y participación en las decisiones, que producirían una ineficiente gestión pública de los recursos y gastos, llevando al aumento progresivo de los intereses corporativos en la administración

estatal, de tal manera que pondría en peligro el principio del pluralismo. Estos elementos, sumados a la creciente internacionalización de la economía, romperían la cadena del modelo tradicional de gobernanza centrada en el Estado.

Es cierto que la intervención del Estado viene sufriendo diversos cambios en la provisión del bienestar económico y social, así como en la soberanía y en casi todos los principios que han sido intrínsecos a la actividad del Estado a lo largo de la historia. Ha sido objeto de intentos de transformación de gran amplitud e intensidad en las últimas tres décadas. El ejercicio del gobierno asentado sobre un determinado territorio se ve desafiado por la enunciación de dispositivos gubernamentales translocales: entidades asociativas, tratados, marcos reglamentarios, parlamentos, policías transnacionales, etc. Estos señalarían tendencias hacia una pérdida de centralidad del Estado en el ámbito doméstico o el internacional. Acuerdos de libre comercio y circulación de personas, la Zona del Euro, se presentarían como evidencias de un Estado que, desplazado del centro, libre de la carga de la soberanía, podría explotar mejor su vocación liberal y emprendedora, pasando a ser un actor desinteresado en el juego del poder. Emergería como un simple regulador, o inductor, o articulador, o certificador de las reglas de esos juegos, involucrándose en relaciones diferenciadas con los diferentes actores en tantas y diferentes instancias de gobernanza cuantas ocurran en una dinámica de redes.

En esta literatura se enfatiza el ocaso de la primacía del Estado como unidad central de análisis, reflejo de una deseada pérdida de su protagonismo decisorio de la iniciativa económica, social y política de la vida nacional e internacional. De esa forma se resalta el surgimiento de múltiples modelos alternativos de gestión de actividades estatales en diferentes sectores de la vida económica, social y política. Se da especial relieve al debilitamiento de la autoridad estatal frente a las fuerzas del mercado, las organizaciones internacionales y los actores transnacionales (ONGs, redes, comunidades) en asuntos políticos y económicos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Así, muchos estudios identifican o tratan de anticipar la aparición de un “nuevo estilo” de gobernanza, mediante el cual nuevas fuerzas sociales y mentalidades – en especial la llamada gestión de riesgos – harían consustanciales diversas experiencias, asociaciones y modalidades de acción en el sector público.

En cierto sentido la gobernanza aparece como estrategia complementaria o alternativa a lo que se entendería como – o al menos se identificaría con – el modo tradicional de gobierno en una estructura burocrática del Estado. Eso porque, para algunos, la gobernanza es pensada a partir de la centralidad del Estado. Pero donde las instituciones públicas ya no tuviesen el papel predominante en la provisión de servicios, los sectores privados - con o sin fines de lucro (ONGs, comunidades, redes sociales) - podrían encargarse de esas acciones. Aun así el Estado sería, en última instancia, un co-productor del bien público (Pierre & Peters, 2000). Otros se concentran en el papel alternativo que sectores ajenos al Estado desempeñarían para la go-

bernanza. Otros, además, se agrupan alrededor de lo que consideran ser un nuevo tipo de estructuras y organización, que compartiría con el Estado el ejercicio del poder y la difusión de la autoridad en la gestión de la seguridad (Bayley & Shearing 2001; Wood & Dupont 2006).

A pesar de la inexistencia de un cuerpo teórico coherente sobre qué es, debería o podría ser “gobernanza”, se puede afirmar que hay un relativo consenso de que eso se refiere a algo más amplio que el gobierno, guiado por la imagen de una gestión orientada por principios como transparencia, equidad, responsabilidad, legalidad y todo lo que la agenda política del momento pueda acrecentar.

En un plano ideal, la gobernanza se caracterizaría por la articulación de intereses y la toma de decisiones entre los múltiples actores que actúan en cooperación, motivados por la expectativa de que esas acciones conjuntas llevarán a la solución más eficaz para los problemas bajo foco. Este modelo de gestión se distingue de otros, ya que las asociaciones/cooperativas son construidas horizontalmente, que los diferentes objetivos y criterios de decisión son acordados por negociación, diálogo y confianza, lo que supuestamente asegura el equilibrio/simetría/equivalencia de la participación de todos los involucrados en los procesos decisorios. Se sabe que es principalmente por la vía de la negociación que se logra obtener el consenso necesario para poner en práctica las decisiones tomadas para enfrentar los problemas que se presentan. La premisa es que la gobernanza, basada en la participación (que implícitamente se presume que ocurre en una realidad) democrática, es capaz de estimular la adhesión y, con eso, crear el consentimiento necesario para la implementación de las decisiones que, legitimadas en el juego (idem) democrático, se tornarían estables. De esa forma, aunque haya diferentes intereses y racionalidades de acción, - en función de las expectativas de un resultado común, y apremiados por la cooperación que deriva de la complejidad del problema en cuestión - los diferentes actores involucrados en la gobernanza así definida establecen una nueva forma de estructuración, organización y decisión en cuestiones políticas y económicas nacionales e internacionales.

Ante lo expuesto, parece posible afirmar que el atractivo de la “gobernanza” reside en la expectativa de que ella venga a ofrecer respuestas conceptuales y modos de acción para el desempeño de las múltiples tareas involucradas en la provisión del bien público.

Frente a las expectativas de transformaciones en el rol y el modo de actuar del Estado contemporáneo, de su reconfiguración en un Estado regulador, se fundamenta un arreglo alternativo o complementario, que privilegia no la jerarquía sino la cooperación, las instituciones privadas y las formas descentralizadas de gestión. Eso ha producido efectos profundos en la manera de concebir lo que vendría a ser el control social y, a su vez, los procesos de prevención de la violencia y reducción de la criminalidad, principalmente en países de democracia avanzada.

En este contexto se pueden observar algunas tendencias con respecto a la reestructuración de la prestación de servicios de policiamiento, con la presencia de actores públicos y privados, asociados o no, especialmente en las actividades relacionadas con la preservación del orden y la seguridad pública. Para Bayley & Shearing (1996/2006), una importante tendencia contemporánea en esta reestructuración se refiere a la alteración de la lógica de gestión presente en los asuntos relacionados con los policiamientos, con claro predominio de la instancia privada sobre la pública. En países como EUA, Gran Bretaña y Canadá esta lógica ha acarreado profundos cambios en los servicios encargados de proveer la seguridad pública, orientados hacia una public safety, más amplia que la public security porque considera riesgos que no se refieren sólo a acciones humanas sino que incluyen el medio ambiente y los accidentes. Se trata de una public safety de mayor alcance y más eficiente porque está más capacitada para satisfacer las demandas del público a un menor costo.

Sin embargo, en las últimas tres décadas, en la mayoría de los países de las democracias occidentales se asistió al aumento de los delitos violentos así como de la sensación de miedo e inseguridad (objetiva y subjetiva). Las instituciones tradicionales de control del delito (en especial la policía) se habrían mostrado ineficaces, o por lo menos insatisfactorias, para afrontar el problema. En esos países se reconoce que la criminalidad es demasiado extensa y compleja para ser manejada solamente por la policía estatal. Eso ha justificado la proliferación de agencias privadas de policiamiento y, además, la búsqueda de un papel más apropiado para la policía estatal en la reducción de la violencia y control de la criminalidad.

En parte debido a eso, se asiste a un intenso debate sobre políticas de seguridad, en el cual la policía se hace cada vez más visible, discutida y politizada como respuesta a las tensiones y presiones para la provisión de servicios de policiamiento. Se sugieren múltiples iniciativas para la reforma de la organización policial con el fin de hacerla más eficiente, eficaz, efectiva y responsable en el desempeño de las acciones para el control de la criminalidad. Al mismo tiempo, se amplía la cantidad y la autoridad de agencias privadas y comunitarias para la prevención del delito, reducción de la criminalidad, captura de forajidos de la ley, investigación de ilícitos y resolución de conflictos (Bayley & Shearing 1996/2006: 586).

En esta perspectiva, como lo indican Bayley & Shearing, el policiamiento se habría vuelto cada vez más plural, cada vez más compartido entre agencias públicas y privadas (comerciales o comunitarias). Dicha pluralización sería la evidencia del debilitamiento del monopolio del Estado sobre el policiamiento público, y el indicador de su superación. Estas transformaciones, y en especial los cambios realizados en las políticas dirigidas específicamente al control de la criminalidad, han causado impactos significativos en la organización, filosofía, principios, métodos y estilos de policiamiento. Pero, más que eso, han traído importantes consecuencias para el acceso a la seguridad como un bien

público, en distintos ámbitos tales como equidad, derechos humanos y accountability, sin los cuales se pueden producir efectos nocivos a la misma democracia (Ibidem: 592).

En este escenario, considerado como incierto, las fronteras entre los sectores público y privado adquieren nuevos contornos. La comprensión de la gobernanza, y en particular de lo que es o debería ser la gobernanza de la policía pública estatal, exige un entendimiento cada vez más consistente, capaz de apreciar los procesos políticos y sociales con sus actores, responsables de la aparición de problemas y desafíos, de las condiciones en que son formuladas e implementadas las agendas e iniciativas para el sector y en él.

Cuando a esta ambición y alcances crecientes - de complejidad cada vez más desafiante - se asocia la fragilidad de la

estructura del entendimiento de qué es la gobernanza, se llega a un callejón sin salida. En el océano de alternativas presuntamente explicativas, muchas veces inseparables de proyectos políticos más o menos explícitos, nos encontramos con un amplio abanico de posibilidades incluso inconciliables. Esto revela la dificultad de captar las innumerables reconfiguraciones recientes del policiamiento y de lo que sea la gestión de la seguridad en las sociedades contemporáneas. Revela la dificultad de apreciar sus efectos, alcances y límites cuando se intenta transformarlos en instrumentos de una gobernanza democrática para la policía. Eso obliga y permite arbitrar un punto de partida propio, sobre el cual se pueda trazar un rumbo más sólido - y sobre todo más claro - para lo que sea, pueda ser o deba ser tal gobernanza o cuál gobernanza de policía.



Es necesario situar la cuestión de la gobernanza de policía. Eso significa delinear los contornos generales de un determinado entendimiento de gobernanza del Ejecutivo en una democracia (Held 2006). Esos contornos son la Constitución y lo que vengan a ser las demandas de los grupos sociales, cuyo conjunto corresponde a la polity. Por un lado, la anterioridad constitucional de las reglas del juego, traducidas en los dispositivos legales o normativos. Por el otro, los intereses presentes y más o menos inmediatos de los actores políticos, traducidos en negociaciones y acuerdos.

La gobernanza en la democracia navega entre esos dos límites. Un gobierno que -deliberadamente o no - viole la Constitución y lo que emana de ella, deja de tener legalidad. Un gobierno que - deliberadamente o no - ignore la demanda de los grupos sociales, o favorezca determinado grupo social en perjuicio de otros, o discrimine a un grupo en relación a los demás, tiene amenazada o incluso pierde su legitimidad. La gobernanza democrática corresponde, precisamente, a la forma concreta por la cual se encuentre un término satisfactorio entre lo que se desea hacer y lo que se puede hacer frente a la dinámica de producción de legalidad y legitimidad.

La gobernanza utiliza distintas instancias de acuerdos, con diferentes temporalidades, haciendo uso de instrumentalidades diferenciadas. Brega con esos elementos y constreñimientos a cada momento, considerando las ambiciones y posibilidades de gobierno ante las exigencias o urgencias del presente. La gobernanza se realiza en esta mara-

ña de posibles influencias, actuando al mismo tiempo en varias direcciones, instancias y contextos, alcanzando los resultados que se revelan como posibles. Se puede decir, inclusive, que una traducción más correcta de lo que se considera “gobernanza” sea en realidad una mirada nueva sobre el término “el arte de la política”. Una y otra remiten a la misma cuestión: que en el gobierno – se llame gobernanza o arte de la política – se hace lo que se puede hacer.

Cuando se busca enfocar el tema de la gobernanza de la policía en la democracia, se debe tener como expectativa necesaria que las acciones gubernamentales sigan orientadas e intenten permanecer contenidas dentro de la legalidad y legitimidad emanadas del pacto político. Apreciar la legalidad o legitimidad de tal o cual, o de las muchas decisiones para la policía y de la policía es lo que establece la gobernanza sobre ella. He aquí la gobernanza de policía propiamente dicha, esto es, el arte de la política en el ejercicio del gobierno mediante el uso de la policía para determinados fines, pauta por la producción autorizada y legal de obediencia al pacto político, con determinados medios y de determinados modos.

Eso le da un contenido peculiar al papel de la democracia en la discusión de la gobernanza en relación con la policía. La democracia es anterioridad: es condición de posibilidad para que pueda haber policía como solución al problema del enforcement consentido. Se trata de una manera de garantizar que los fines para los cuales la policía usa la fuerza no produzcan ni la tiranía del gobierno, ni la opresión por la policía, ni tampoco su apropiación por intereses

privados. La democracia es también el contexto en el cual se produce la decisión policial (que considera si actuar o no, y cómo actuar), es el ambiente en que se vivifica y se actualiza el contenido de sus fines, el predominio de sus medios, los límites de sus modos. Se trata de estar a la altura de las expectativas y la confianza del público, más ampliamente de la polity, de qué hace la policía para merecer el mandato que le fue otorgado: la producción de alternativas de obediencia con respaldo de la fuerza bajo consentimiento frente al Imperio de la Ley (Muniz & Proença Jr 2007a). La democracia es, además, la ambición, el propósito por el cual se tiene y se permite que exista la policía, la razón por la cual se concede el mandato policial. Se trata de disponer de la certeza de un enforcement que permita el propio funcionamiento democrático de la polity, que mantenga la paz social, las leyes, los derechos y garantías, y todo lo demás que corresponde a los términos constitucionales convenidos.

Este entendimiento de cómo la democracia es anterioridad, contexto y ambición de una gobernanza democrática para la policía tiene un despliegue poco evidente. Significa que la gobernanza no se puede reducir al cumplimiento de una lista de buenas prácticas o procedimientos (cf. Bayley & Shearing 2001). Buenas prácticas y procedimientos juegan

su papel educando el juicio, facilitando la toma de decisiones. Informan pero no conforman ni sustituyen la decisión política en el ejercicio del gobierno. En sí mismas, una o más listas pueden ser una manera por la cual una polity, un gobierno, expresa lo que desea de su policía en un determinado momento. Con este fin, esas listas pueden ser necesarias, hasta convenientes. Sin embargo, no tienen cómo ser suficientes. La decisión política, el rumbo de la gobernanza no es el resultado de la suma acumulada de la enunciación de - ni tampoco de la adhesión a - lo que se presenta como buenas prácticas. Todo lo contrario: es la decisión política, es la gobernanza, que decide fijar, mantener o retirar de una práctica el calificativo de “buena”.

De esa forma, el primer elemento, el elemento capital en la gobernanza es, a la vez, el más amplio. Se trata de entender que la gobernanza de policía – como categoría general – incide simultáneamente sobre las finalidades, medios y modos de la totalidad de la policía. Hace uso (por lo tanto, no depende) de la ejemplaridad de esta o aquella parte de la lista de actividades de tal o cuál policía. La cuestión esencial pasa a ser en qué grado las prácticas de los agentes policiales, o incluso el contenido de las políticas públicas que orientan la acción de la policía, son (o no son, o en qué medida son) adherentes a la democracia.



Aquí resulta necesaria una digresión sobre el estado del campo en que este texto encuentra la cuestión, que sirve de preámbulo al rumbo que se presenta a continuación. La forma por la cual se busca verificar la adherencia de una policía a la democracia está, en gran medida, sometida a la apreciación de instancias particulares de violación. Se considera implícito el contenido sustantivo, afirmativo de lo que es democrático, pero se pierde el cómo ese “algo” democrático incide, incidiría o debería incidir sobre la policía, fundiendo indistintamente los aspectos de anterioridad, contexto o ambición de la democracia, de los cuales se pueden extraer criterios positivos.

Por un lado se tiene la adhesión a la democracia medida por la frecuencia o volumen de violaciones, con distintas claves interpretativas: que cuantas más violaciones registradas, más se evidenciarían los elementos que permiten hacer una policía más democrática; o que cuantas menos violaciones registradas, más se evidenciarían los elementos que permiten reconocer una policía como más democrática; o aún que la cantidad de violaciones registradas no significaría nada en sí misma, sino que dependería de comparaciones entre diferentes realidades que permitiesen adjudicar una jerarquía de adhesión a la democracia

entre las diferentes policías. A eso se suman diversas características, de las cuales la más apremiante es evidentemente que cualquiera de estos criterios depende fundamentalmente del contexto, de la apreciación de los registros, de dinámicas sociales (Bayley 1983), caso contrario se arriesgan a ser simples retóricas más o menos ideológicas (Manning 1992/1999), más o menos insensibles a la cuestión de la gobernanza en sí misma (Klockars 1988/1991). De una u otra forma, es por la cantidad y la calidad de la contestación de las decisiones que se percibe - o se sospecha - que amenazan o violan las garantías, los derechos y la ley. En esta perspectiva, que ha sido - si no la predominante – ciertamente la mayoritaria, la cuestión de la gobernanza de policía se reduce a procesos de perfeccionamiento o de purga. Se trata de una lógica que no considera la capacidad de gobierno y que, conscientemente o no, renuncia a la perspectiva de control (Punch 1983).

Se siembra desgobernanza colocando a quien gobierna frente a prácticas establecidas, buenas o malas, para las cuales no hay una explicación. Lo que la policía hace o deja de hacer se acerca a una sucesión de hechos consumados que sólo admiten su asimilación, celebración o pesar. Se crean imágenes, esperanzas, de que más adies-

tramiento produce invariablemente mayor adhesión a la democracia, o que la reproducción mimética de buenas prácticas produce un profesionalismo democrático, o también que la exclusión ejemplarizante o periódica de un número restringido de “manzanas podridas” aseguraría la democracia de la policía.

Por otro lado, se acaba produciendo un registro apofático, que construye - por negación - lo que sería una policía democrática. La policía democrática termina siendo definida como la que no discrimina a las personas o grupos, la que no usa fuerza excesiva, la que no tortura, la que no distorsiona las informaciones, la que no sabotea el debido proceso legal, la que no sirve como instrumento para la defensa de privilegios o favores (Brodeur 2005, Manning 2005). Con ello se pierde toda posibilidad de identificar el contenido afirmativo que hace que una policía esté adherida a la democracia.

La gobernanza de policía va más allá de esta cuantificación de malas prácticas, de este registro apofático. Identificar cuán más o menos mala es una policía no basta para poder apreciar cuán buena ella es, puede, debe o desea ser. Para eso se necesita disponer de criterios explícitos, transparentes, acordados por la polity, de adhesión a la democracia para el conjunto de la policía. Criterios que distingan lo que le es anterior, lo que es su contexto, lo que guía la ambición que la orienta. Sólo así se puede aspirar a gobernar la policía, a ejercer la gobernanza de la policía, porque sólo entonces se puede ser capaz de identificar, apreciar y optar entre decisiones y trayectorias indiferentes, buenas, muy buenas o excelentes – y no solamente ser capaz de registrar cuándo las decisiones y trayectorias son malas o peores.

*** IV ***

Mediante el beneficio del grado de anterioridad, contexto y ambición democrática que inciden sobre el conjunto de la policía, se tiene gobernanza de la policía. En una democracia, la gobernanza de policía presupone la existencia de instancias con autoridad y mecanismos de control del gobierno por parte de la polity. Esas instancias y mecanismos configuran los espacios de construcción de la legitimidad y de la legitimación de la acción de gobierno y, por lo tanto, de la decisión policial. Constituyen arreglos diferenciados de participación y control popular, que se hacen presentes en mayor o menor grado en el pacto constitucional, en el contexto dinámico de la vinculación con la policía – o sea, en la producción diaria del orden social -, en la identificación y búsqueda de las ambiciones de la ciudadanía. Son los espacios de construcción y vivificación de la credibilidad de la policía frente al público (Muniz & Proença Jr 2007b).

En una democracia, la gobernanza de policía presupone una anterioridad constitucional y legal, esto es, que existan reglas de juego sujetas a enforcement, que son la condición de la posibilidad del policiamiento público estatal y, por lo tanto, el fundamento y la razón de ser de la policía. Estas reglas expresan los diferentes ámbitos de pacto de la polity, conformando la arena política de definición, expresión y producción de legalidades, que son los términos del policiamiento público estatal y, de esta forma, marco y medida de la policía. Legitimidad y legalidad, aunque distintas, son solamente dos caras de una misma moneda: el consentimiento social para ser gobernado, para ser “policado”. Los términos generales por los cuales se califican

estas reglas son tan fungibles al modelo de democracia como cualquier otro aspecto de la vida social, admitiendo variedades: el Rule of Law, la Queen’s Peace, la Sécurité Interieur, o el Estado Democrático de Derecho.

La preeminencia del consentimiento en la democracia tiene una consecuencia suprema para lo que la policía es, y para cualquier perspectiva de su gobernanza. El consentimiento afecta todos los términos y elementos del mandato policial y su ejercicio. Es el consentimiento que caracteriza las relaciones de poder entre Estado y sociedad, estableciendo diferencia entre la obediencia al pacto democrático de la polity y la tiranía, entre el arbitrio intrínseco al acto de gobernar y la arbitrariedad, entre el policiamiento público y las formas de protección. Es el consentimiento que valida los rumbos derivados de las ambiciones de la ciudadanía que definen opciones entre los fines por los cuales se usa, se deja de usar o se procede a usar a la policía. Es el consentimiento que explica y modifica las formas por las cuales ciertos medios o modos policiales son preferidos, mantenidos o rechazados. Es el consentimiento que articula y edifica el contenido, la vigencia, las formas de ser y actuar, y el campo de las decisiones legítimas y legales en la práctica policial.

Con estos elementos de fondo es como se puede apreciar el valor de la contribución inaugural de Laurence Lustgarten en *The Governance of the Police* (1986). Lustgarten, jurista constitucional británico, realizó la primera apreciación de lo que sería, debería y podría ser la gobernanza de policía. Se separó, así, de una fuerte tradición jurídica,

de raíz positivista, que considera el ordenamiento jurídico como fundante del orden social. Reveló que el mundo de la ley no es, ni puede ser, las leyes del mundo.

Puso al descubierto el carácter político de las leyes, aclarando que ellas resultan de acuerdos y negociaciones. Aunque sea objeto de mayor reflexión, con horizontes más amplios, una ley – de hecho, una Constitución – es la instrumentalidad de un acuerdo, una instrumentalidad de la política. Las leyes pueden ser cambiadas y lo son en función de los embates y acuerdos políticos entre los intereses en juego en una polity. A su vez, la aplicación de la ley tiene – frente a la política - la inercia interpretativa y la resiliencia que la misma política le ha delegado. Cualesquiera sean las garantías básicas, ellas sólo reflejan los términos de las ambiciones más perdurables de un determinado pacto, en una determinada polity, en un determinado momento.

Por lo tanto, la perspectiva de que la ley está “más allá de la política” necesita ser apreciada. En algún momento afirma que las reglas del juego, el reglamento legal, no está abierto a la manipulación privada ni a la conveniencia del gobierno. Sólo de esa manera se establecen la regularidad y previsibilidad que el orden político construye y de las cuales depende.

Pero, esencialmente, la ley es un instrumento político que presta estabilidad e institucionalidad a las relaciones de po-

der. Existen, de hecho, jerarquía y distintas temporalidades para las diferentes formas constitucionales, legales y jurídicas. Y éstas, además, tienen reglamentos que conforman el ámbito y los modos de su instrumentalidad. Jerarquía, temporalidades y reglamentos que existen para servir - y existen mientras sirvan - a determinados fines políticamente determinados. En la democracia, sirven mientras correspondan a determinados fines consentidos. De allí la feliz formulación de Lustgarten de que:

*La preeminencia de la ley no es el bien público supremo. (...) Un juez no puede concordar con este punto de vista, pero un policía debe hacerlo. El mandato del juez deriva de la ley, el del policía deriva de la polity. La imposición de la ley no puede ser absoluta. (1986:22)*⁶

De entrada, es simplemente imposible pretender que la ley, y por extensión la policía, estén o puedan estar de alguna forma “por encima de la política”, o que su materialidad no sea, ella misma, expresión del resultado de una determinada dinámica política. Hay más en juego que la simple adhesión formalista a cualquiera sea el contenido de la ley o a las interpretaciones de su intención política. La ciudadanía aspira a más. De hecho, aspira a más, a través de la ley, en la formulación de políticas: aspira a valores, a metas más amplias como la libertad o la justicia que mantiene la igualdad de derechos.

*** V ***

Es bajo esta perspectiva que se pueden contemplar las formas por las cuales se produce la gobernanza de policía frente a su razón primera: asegurar la adherencia de las prácticas policiales a la decisión política en términos, formas, medios y modos democráticos. Eso se refiere, sobretudo, a las prácticas de los agentes policiales en el contacto directo con los ciudadanos, que son quienes autorizan la existencia de la policía y consienten sus prácticas. Pero abarca, necesariamente, el contenido de todas las decisiones y acciones de gobierno que orientan la decisión o reglamentan la acción policial. En ese sentido, la gobernanza de policía corresponde a una esfera particular en el ejercicio del gobierno, que aprecia el mérito de las opciones, resultados y consecuencias de las decisiones policiales.

El gobierno sobre la policía (o sobre cualquier otra agencia pública) puede ser considerado por lo que tiene en común

con otros ámbitos de acción gubernamental que eventualmente tengan por objeto la policía. Eso admite varios cortes, pautados por la perspectiva más amplia de la totalidad del gobierno: el que considera la forma de la definición, ejecución y auditoría del presupuesto; el que da prioridad a los requisitos de transparencia; el que busca erigir herramientas de valor universal, capaces de hacer frente a cualquier acción del gobierno, en favor de la comparabilidad de los diferentes ámbitos.

Esos cortes transversales – aunque puedan venir a ser pertinentes y útiles para una perspectiva más amplia de la totalidad del gobierno – son ciertamente insuficientes para producir gobierno sobre la policía (o cualquier otra agencia pública), precisamente porque no es éste su propósito. Cada uno de ellos tiene sus propios objetivos y, por lo tanto, límites en lo que es capaz de producir. Con el control presupuestario se sabe principalmente – y a menudo

6 The paramouncy of the law is not the highest public good. (...) [W]hilst a judge cannot take this view, the constable must. The judge derives his mandate from the law, the constable from the polity. Law enforcement [cannot be] absolute.

sólo eso – cuánto y cómo se gasta. Eso deja de apreciar la calidad decisoria de qué – o en qué – gastar. Con los mecanismos de transparencia se establece cuánto de lo que se hace se lleva y cómo se lleva al público, pero no hay forma de saber qué se hizo o se dejó de hacer. Eso deja de apreciar la calidad decisoria de lo que se hizo, se dejó de hacer o se decidió no hacer. Con lo que corresponde a los indicadores de las actividades de las diversas agencias públicas, hay formas de comparar sus actividades pero no de considerarlas en sí mismas. Eso deja de apreciar la calidad decisoria específica de cada una de esas actividades. Con la gestión de presupuesto, rutinas de transparencia y aplicación de indicadores se tienen mecanismos capaces de gobernar aspectos de la acción de las agencias, que sirven para la perspectiva que considera el gobierno como un todo. Pero ninguno de ellos es capaz de pautar el gobierno sobre lo que deba ser la calidad decisoria de la acción de la policía (o de cualquier otra agencia pública), porque - para poder servir a los fines que los explican - desconsideran, de entrada, lo que es esencial, específico, diferencial - en este caso - a la policía (o a cualquier otra agencia pública): su mandato.

Sólo la gobernanza de policía permite tratar con el contenido del ejercicio del mandato policial articulando fines, medios y modos. Ambiciona relacionar, como causa y efecto, la acción gubernamental con los resultados y consecuencias policiales. Elige aquello que – en el conjunto de la policía – sería necesario controlar para saber suficientemente sobre el contenido de su praxis, de manera que la pudiera gobernar. Y eso corresponde a una apreciación de lo que sería el mérito del ejercicio del mandato policial en términos concretos, considerando el contexto de cada decisión policial. Eso significa que cualquier gobernanza de la policía

expresa un juicio de razonabilidad en relación a lo que se puede saber para que se pueda gobernar, y lo que se busca controlar para saber.

Es una retórica atractiva, y se puede incluso dejar llevar por el placer de querer (o decir que se quiere) saberlo todo. Por eso se anuncia, o incluso se ambiciona, la meta de controlarlo todo. Pero eso es imposible. Se puede, también, buscar el máximo control posible. Entonces, se trata de evaluar cuánto cuesta ese máximo de control tanto en términos de recursos necesarios para producirlo como en términos de consecuencias de su intento, ponderando si esos costos son aceptables o sustentables. A la inversa, se puede querer el control que corresponda al menor costo, lo que podría terminar no siendo control alguno.

El punto es que el control no está dado en sí mismo. Hay que decidir qué y cuánto controlar con vistas a determinados fines. Queda claro que el control que se busca tener para gobernar resulta de cuánto se desea saber. Hay una dinámica entre cuánto se busca controlar y cuánto se logra saber, mediada por el rendimiento de lo que un determinado control permite saber a la luz de su costo. Para el gobierno de una democracia, eso significa buscar y mantener el consentimiento público, conciliando los elementos de legalidad y legitimidad en términos de lo que se desea, lo que se puede, y lo que de hecho se busca controlar. Cada gobierno, en cada momento, se enfrenta a demandas cambiantes y diferenciadas de los ciudadanos con relación a lo que ellos desean ver o toleran que vaya a ser controlado. Pero existe un núcleo ineludible de control, que es lo que permite al gobierno gobernar a la policía, que deriva de una medida de razonabilidad.

*** VI ***

Es importante considerar que lo que se llama razonabilidad no es una retórica para justificar cualquier cosa que se decida hacer, o para justificar expectativas más o menos gremiales de un “siempre se ha hecho así”, ni para justificar un “caldo de cultivo” más o menos profesional, más o menos técnico, que favorezca ciertas decisiones en función de sus intereses o competencias. La razonabilidad expresa un proceso decisorio que integra explícitamente estos elementos: la voluntad de quien gobierna, los temores, preocupaciones y preferencias de los diferentes grupos de interés en la polity y aquello con que se cuenta en términos de contenidos técnicos acerca de las alternativas, costos, oportunidades, beneficios, riesgos, etc. Produce un juicio y una decisión política. Tanto en términos de procesos como de resultados, lo que se presenta como razonable puede ser tan transparente, tan transitorio, tan transigente cuanto la polity lo desee, y la legalidad y la legitimidad lo permitan.

Razonabilidad no se confunde con el puro arbitrio o el uso del sentido común de quien está en una posición de mando. Razonabilidad y sentido común expresan juicios de valor, juicios morales, que articulan saberes para producir una decisión. Poseen la misma naturaleza, pero difieren en calidad. Esa distinción se explica, en el uso que se pretende dar aquí, mediante dos factores.

En primer lugar, por el contexto político en que se sitúa la razonabilidad. El uso de la razonabilidad se asocia a la expectativa de responsabilización por cómo y por qué se decide, por sus resultados y consecuencias. En ese sentido, en comparación con la arbitrariedad, que es intransigente, o con el sentido común, que es reiterativo de una visión del mundo, la razonabilidad transige y considera la posibilidad de ruptura. Ella resulta de un determinado cálculo político que busca producir legitimidad suficiente para respaldar determinada decisión o, en términos más generales, para

mantener posiciones de poder. Eso implica reconocer que un curso de acción que se presente como razonable está abierto a la posibilidad de un debate de fondo sobre los elementos que lo conforman, la calidad de su lógica o la apreciación de sus significados y consecuencias. En otras palabras, la razonabilidad se subordina a una ética de responsabilidad que sirve a un determinado proyecto político, en sentido estricto, a la materialidad del rumbo que adopta el ejercicio de un determinado mandato.

En segundo lugar, la razonabilidad hace un uso discriminado, pragmático, del acervo de saberes disponibles. En provecho del cálculo político, la razonabilidad instrumentaliza diferentes formas de producción de verdad para orientar, justificar o calificar la decisión. Establece el proceso de elección de alternativas para servir a la voluntad política, identificando las oportunidades en que enfrenta, esquiva, o se ajusta a las tradiciones de una determinada polity. En este sentido, lo que se presenta como razonable abraza siempre una posibilidad disruptiva, un potencial de cam-

bio en función de la búsqueda de determinados fines. Eso hace con que, en sí misma, la razonabilidad pueda tener algún componente amoral, y que pueda manipular las moralidades vigentes admitiendo decisiones discriminatorias, excluyentes o prejuiciosas.

Ser razonable no significa, automáticamente, ser democrático. Para que la razonabilidad misma sea adherente a la democracia, se necesita, por un lado, el contexto político democrático descrito anteriormente. Este explica su subordinación a una ética de responsabilidad políticamente situada y sancionada. Por otro lado, está la relevancia que un determinado tipo de saber, el conocimiento científico, puede llegar a tener en el proceso de la toma de una decisión que aspire al adjetivo de “razonable”. Eso es lo que califica, lo que identifica el carácter crítico que se asocia a una medida de razonabilidad. Todo eso para estimar qué es razonable querer controlar, para poder saber, y saber para poder gobernar, en este caso, a la policía.

*** VII ***

Lustgarten (1986) reconoce dos atributos básicos para la cuestión del gobierno de la policía. Realiza una depuración del terreno para que se tenga una perspectiva razonable de lo que sea, de lo que debe ser una gobernanza de la policía. El primero se refiere a la comprensión de qué es esencial en el trabajo policial. Apoyándose en Bittner (1970, 1974), remite a los dos atributos distintivos del cargo de policía: el poder coercitivo y el uso discrecional de este poder (1986: Cap. 9, Cap. 1). El segundo se refiere al reconocimiento de la naturaleza política de la actividad policial y del potencial emancipador de éste y de cualquier otro medio de fuerza. A pesar de las precauciones que protegen la normalidad democrática, eso se traduce en dinámicas cotidianas de usurpación de poderes por los policías o las organizaciones policiales (Lustgarten 1986: Cap. 10.).

Es evidente que la legalidad ocupa un papel capital en la condición de posibilidad de una gobernanza de policía. Lo que no es evidente son sus límites. En primer lugar, la ilusión que puede ser creada por la confianza ciega en los controles legales. Por ejemplo, la reiteración de la pseudo-solución de subordinar la policía al poder judicial, como si tal afiliación pudiese resolver la cuestión de la gobernanza de policía. He aquí dos registros que afirman un error de inicio en relación a lo que es y a lo que hace la policía: la creencia de que el “verdadero trabajo de la policía es respaldar la ley”; y el deseo, la esperanza de que esta tarea sería adecuadamente priorizada y controlada si el “comando de la policía estuviese en el poder judicial”.

La confianza ciega en la reglamentación legal y la expectativa de que se pueda limitar la policía al respaldo de la ley son simplemente ingenuas o, incluso, ignorantes de la realidad del trabajo policial. Olvidan el carácter intrínsecamente post-facto de todo lo que se considera judicial. Y también el carácter de las temporalidades concurrentes del antes, durante y después, que establecen los términos para el uso de un medio de fuerza cuya razón de ser es la tempestividad. Esta produce, inexorablemente, un trabajo: el trabajo policial, el ejercicio de la selectividad en el acto, en las formas de actuar y, por lo tanto, también en lo que registra en los informes en que presenta o explica su discrecionalidad. Eso revela que, en el mejor de los casos, lo que la ley puede producir es una especie de control sobre determinadas desviaciones. Pero calla, y tiene que hacerlo, sobre todo aquello referido a lo que la policía realiza en acto o potencia, o decide no realizar frente al hecho presente o su anterioridad: el uso del poder coercitivo para reprimir, disuadir, y todo lo que la policía pueda aportar para prevenir.

Para Lustgarten, todas las expectativas optimistas sobre cuánto se puede controlar con la ley y la suficiencia de tales controles para una gobernanza democrática de la policía, naufragan en la roca de la caja negra de la discrecionalidad. El uso discrecional del poder coercitivo, él mismo, va más allá y queda más acá del mundo de la ley. Se asienta, antes y necesariamente, en el imperativo pragmático de acción legítima frente a las leyes del mundo, con todo lo que éstas tienen de alega, no legal, inter legal e

incluso de tolerancia ante lo ilegal.

Lustgarten afirma que es necesario reconocer que existe discrecionalidad, y que ella revela el límite infranqueable para cualquier tipo de control legal. Más aún. Para el autor, la discrecionalidad sólo podría ser catalogada como una “caja negra”. Ella se sitúa en un determinado contexto: las condiciones del entorno en que se tiene la policía como solución de enforcement en una polity. En estos términos, sólo se puede realmente controlar lo que entra y lo que sale de la caja negra, pero no cómo se utiliza lo que entra o se produce lo que sale. Por lo tanto, sólo es posible apreciar inputs (situaciones y prioridades ante el funcionario o la policía) y outputs (resultados y consecuencias de la decisión policial de actuar o no actuar y de cómo actuar).

La cuestión pasaría a ser la rentabilidad política de lo que se puede saber a través de las alternativas de control que admiten la caja negra. Estas alternativas implican un importante margen de autonomía para la policía. Lustgarten reconoce, con buen humor, que eso significa conceder, en cierta medida, el status de secreto iniciático a lo que sería el proceso de “fabricar policías discrecionales”. Recuerda a Bernard Shaw en su “todo profesionalismo es una conspiración contra los laicos”. Cree que es posible limitar la opacidad de este “secreto profesional” señalando que la cuestión no es que no se sepa, o que no se pueda saber cómo decidir. La cuestión es simplemente reconocer que determinada decisión producida de esa forma no tiene cómo ser evaluada y, por lo tanto, no tiene cómo ser controlada en sí misma. Se trata, pues, para Lustgarten, de saber suficientemente cómo existe y qué existe en este ámbito de la discrecionalidad, aceptada como irreductible, para no dejarse engañar, para saber qué conceder, concediéndolo conscientemente.

Con esto en consideración, Lustgarten se muestra profundamente escéptico sobre la suficiencia de la accountability. Una accountability despojada de un marco de gobernanza es incapaz de producir gobierno o de controlar la policía. Esa es una cuestión que él considera resuelta en el contenido de una nota al pie de su primera página:

Accountability es utilizada a menudo como un

comodín. Lo que realmente está en juego es el control que varias instituciones políticas deben tener sobre la policía. Accountability, en el sentido de una explicación después-del-hecho, significa la aceptación de un grado estrictamente limitado de control, punto reconocido por sus más cándidos proponentes (1986: 1, nota 3).⁷

Si gobernar la policía fuese tratado sólo con lo que se puede obtener a través de la accountability – término que admite variedad de matices – se llegaría a un resultado insatisfactorio y limitado. Se pierde toda expectativa del control del “no actuar”, del control en temporalidades encadenadas o en el tiempo actual de la decisión policial y su mérito. Se pierde, además, todo lo que no pueda ser accountable en términos de una cadena de responsabilidades que llegue, en forma breve y clara, a una responsabilidad individual. En ese sentido, Lustgarten tiene razón: la perspectiva de “esperar para ver” de la accountability comparte muchas de las limitaciones que el control legal presenta en términos de su necesaria aplicación post-facto y de su fragilidad – en su opinión, fatal – frente a la discrecionalidad.

Yendo un poco más allá de Lustgarten, hay que reconocer la cantidad de seducción engañosa que se encuentra en la confianza ciega en la ley cuando se trata de la accountability. El problema está en que se pierde de vista la instrumentalidad de la accountability para la gobernanza, emancipándola. Se invierten los papeles de instrumento y finalidad, como si la accountability se bastase o pudiese existir en sí misma, produciendo la gobernanza de la cual ella depende para tener sentido. Este es el rumbo que resulta cuando se toma la accountability como una “buena práctica” auto-suficiente que, por su utilización rutinaria, produciría, automáticamente, gobernanza (cf. Stone & Ward 2000, Bayley 2001). Se escamotea cuánto la accountability depende de las decisiones políticas (Goldstein 1977) de la polity en relación a qué y cómo debe ser objeto de la accountability en un preciso momento y en tales o cuales circunstancias. Se pierde de vista que la accountability, en sí misma, es parte de un determinado proceso que la requiere y usa, y la configura para determinados fines: el perfeccionamiento del mandato policial y su adherencia a la democracia⁸.

7 Accountability is often used as a weasel word. What is really at issue is the degree of control various political institutions are to have over the police. Accountability in the sense of after-the-fact explanation means acceptance of a sharply limited degree of control, a point recognized by its more candid proponents (...).

8 Parece suficiente compartir en una nota los términos por los cuales hemos dado un marco más conceptual a la cuestión (Muniz & Proença Jr 2007a: 36-37). Todo radica en que la cuestión de la accountability sólo se plantea frente a la existencia de un mandato, que corresponde a la búsqueda de un determinado fin por la delegación de poderes, identificando a quien lo otorga y a quien 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 decisiones, resultados y consecuencias del ejercicio de los poderes delegados, frente a quien 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 confección de un determinado informe sobre cómo y por qué se tomaron determinadas decisiones, apreciando sus resultados y consecuencias, un account. De esa forma, la accountability sirve primeramente al mejoramiento 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 del recibimiento de poderes.

La transitoriedad de los accounts y accountabilities que pueden y, de hecho, sirven para fines distintos de aquellos que los pueden haber producido, corre el riesgo de anestesiar los mecanismos por los cuales se busca ejercer el poder, gobernar la policía. Cuando eso sucede, el límite de la caja negra de la discrecionalidad se superdimensiona, o simplemente sirve de pantalla para la tautología de que la policía hace lo que hace y “rinde cuentas” de aquello que dice, o prefiere decir, que hace. Eso implica, además, el riesgo de restringir a los términos de la ley lo que la accountability puede producir. Se imponen los límites del control legal sobre y dentro de la accountability, amputándole gran parte de su fuerza y utilidad. Ya se está, entonces, frente a una situación sólo aparentemente paradójica, que es el descontrol en la rendición de cuentas: cuando se consideran los resultados y consecuencias de la decisión policial no como efectos de una causa que buscaba un determinado fin, sino como “hechos de la vida”. Admitida la caja negra, supuestos los inputs, es muy poco lo que la accountability puede hacer frente a los outputs además de considerarlos buenos, malos o indiferentes. Eso, para Lustgarten, es un vacío de control con apariencia de control. Se tiene un gobierno de la policía dolorosamente consciente de lo mucho que no gobierna.

La cuestión no es saber qué gobernanza de policía permite la accountability sino qué accountability se necesita para que se pueda tener gobernanza de policía. Controlar para saber, saber para explicar tanto el actuar como el no actuar, considerando las alternativas de cómo se actuó, a la luz del mérito de los por qué se actuó de tal o cual manera. Es así como se puede gobernar a la policía para buscar su adhesividad a la democracia. Se tiene, entonces, un posible uso para la accountability: una herramienta más.

Es posible ir más allá de Lustgarten y argumentar que no es necesario aceptar ni conceder la caja negra de la discrecionalidad policial. En otras palabras, es posible penetrar en el interior de la caja negra e identificar el problema de su control. Es posible considerar las posibilidades de control del trabajo articulando alternativas en términos de controles de primer orden (supervisión directa), de segundo orden (normativa de resultados) y de tercer orden (adhesión profesional), utilizando la perspectiva sistémica de las relaciones de trabajo (Bertalanffy 1976). Eso significa que es necesario tener un esquema analítico que agote lo que sea el contenido del trabajo policial, que revele en su totalidad el interior de la caja negra para que se pueda evaluar qué orden de control se debe aplicar.

Bittner (1983) propone un esquema exhaustivo para el control de la labor policial en términos de su legalidad y workmanship (calidad de la decisión). En relación al control de la legalidad de la acción, sostiene que la supervisión normativa, un control de segundo orden, resuelve la cuestión, y bien resuelta. Todo lo que se refiera a la legalidad de la decisión policial puede ser encauzado y resuelto a posteriori. Su efecto sobre el trabajo policial se hace de forma indirecta, al configurar lo que sea, llegue a ser o deje de ser objeto de sanción o recompensa. Se resuelve, así, el con-

trol de la legalidad con un sistema de incentivos, impulsado por accountabilities que se activan frente a una desviación o una actuación diferenciada. Para Bittner, la mayor parte del problema de tratar con la workmanship no consiste en la workmanship en sí misma sino en el intento de enmarcarla en alguna forma de supervisión reglamentaria.

Y esto, en un paralelo exacto con Lustgarten (1986, que desconocía el texto de Bittner 1983), significa rechazar la perspectiva de que alguna supervisión o alguna norma, que alguna accountability que dependa de una o de otra, pueda manejar de la tarea del control. Para Bittner (1983), es evidente que en la decisión policial, discrecional, ni la utilización del “oído clínico” - que decide si, cómo y cuándo actuar -, ni el talento de la “construcción contingente de una solución ad hoc de su propio cultivo” admiten anticipación. Y es de esta anticipación del contenido de la decisión frente a la realidad que dependen la norma o la supervisión. Eso condena a la superficialidad, incluso a la falacia, cualquier esfuerzo de accountability que busque apoyarse en ellas.

Para Bittner, el riesgo consiste, entonces, en negarse a reconocer estos límites y actuar como si la norma o la supervisión fuesen más capaces de lo que realmente son. Eso crea la ilusión de que se controla todo para no controlar nada, asegurando, e incluso alimentando, la autonomía policial. Como no encuentra alternativa propuesta a esta perspectiva, señala que ese apetito legalista y normativo está condenado al fracaso. Aun la ambición de supervisión directa sólo produciría la propagación de olas de supervisión, la multiplicación de informes y procedimientos burocráticos, enmascarando la discrecionalidad, aumentando el personal y ocupando el tiempo de la policía sin incrementar ningún beneficio de calidad en el control.

Con todo, Bittner (1970/1990) se niega a atribuir a la workmanship el status de caja negra. Considera conocidos dos componentes del uso discrecional del poder coercitivo policial: el “oído clínico” y la “construcción contingente ad hoc”. No se pronuncia sobre si estos serían o no suficientes. Bittner describe los términos que orientarían la afinación del oído clínico: “algo está pasando, que no debería estar pasando, y sobre lo cual alguien debería hacer algo ahora” (Bittner 1974/1990:249), una solución de gran coherencia, donde el medio de fuerza tempestivo (oportuno) se rige por la exigencia, que no se aplaza, que no admite retardo, enmienda o recurso. La exigencia que obliga cuando no logra convencer. Bittner (1990) presenta el borrador de lo que vendrían a ser las condiciones de entorno, los inputs y outputs de la sub-caja negra de la construcción contingente ad hoc. Las condiciones de entorno serían la coherencia de la solución ante la contingencia de las alternativas decisorias, localmente situadas, si bien subordinada a los términos de un acuerdo democrático más amplio. Presenta por lo menos un input crítico de esa sub-caja negra: la instrumentalidad de la decisión policial como el “o entonces” de una sociedad, su consentimiento en términos de la ejemplaridad y la repetibilidad de las intervenciones policiales. Identifica los términos de sus outputs: la preferencia por la solución mínima que encauza, pero no necesariamente resuelve, “lo

que no debería estar pasando”.

Volviendo a Bittner (1983), la cuestión es qué control puede servir para la *workmanship*, en estos términos. Reconoce que sólo un control de tercer orden, similar al que se tiene para sacerdotes, profesores o médicos, puede tener relevancia para el control de la *workmanship*. Sin embargo, para Bittner, eso sería más un horizonte de investigación que una solución. Para él, queda el interrogante de cuál sería el contenido mediante el cual evaluar los términos profesionales de la policía, capaces de ilustrar la adhesión que expresaría la esencia de un control de tercer orden. Porque mientras no hubiese cómo evaluar la *workmanship*, la utilidad del control estaría siempre sometida a la falacia.

Se puede actualizar este resultado de dos maneras. La primera perspectiva, francamente minoritaria, es la que aceptó el reto de evaluar – y por lo tanto de controlar – la *workmanship*. En esta perspectiva, el anverso de la cuestión es cómo superar la superficialidad de la estructura sumaria, esto es, la que reduce todo el proceso de evalua-

ción de una determinada decisión policial a una sentencia cabal, “compatible” o “incompatible”, omitiendo cualquier explicación. Aquí se mantiene vivo el frente de batalla entre la ambición de gobierno de la policía y la ambición de autonomía de la policía en términos de dispositivos legales que autorizan, y hechos reales que obstaculizan, la evaluación del mérito de la *workmanship* (Wood & MacAllister 2005). El reverso de la cuestión es cómo establecer, desde el comienzo, los términos generales para encuadrar el desempeño policial en la *workmanship*. Aquí la cuestión es muy diferente: se trata de apalancar el propio conocimiento policial en términos de su tratamiento científico, definiendo patrones de medida capaces de medir, y por lo tanto de evaluar, el contenido específico de la *workmanship* (Muniz & Proença Jr 2007b). La segunda perspectiva, ampliamente mayoritaria, es la que adopta una mirada gerencial con mayor (Macdonald 2001) o menor (Kelling 1996) especificidad profesional, para el trabajo policial. Acepta, implícita (Reiner 2002) o explícitamente (Goldstein 1990), la caja negra de la discrecionalidad, tratando la cuestión del poder coercitivo exclusivamente en términos de output.

*** VIII ***

Es conveniente retomar las consideraciones de Lustgarten (1986) que permiten comprender qué ofrece esta perspectiva en términos de solución y de límites y, sobre todo, cómo permite reconocer en esta “gerencia policial” la “gobernanza policial”, contenida y subordinada a la gobernanza de policía. Comienza divisando una polaridad ante el reconocimiento de la especificidad del saber policial. Analiza si hay algún contenido en el saber discrecional de la policía, o sea, si existe realmente algo sustantivo dentro de la caja negra. Esto porque es extremadamente conveniente, para los intereses corporativos de la policía, afirmar que en efecto existe un contenido profesional, tan específico, casi idiosincrático, en la gestión de una organización policial. Contenido que dependería de un paso iniciático por la “caja negra”.

Esto sirve, de distintas maneras, para que la policía afirme su autonomía frente a los intentos de gobernarla. Es necesario considerar los términos de la trampa que este entendimiento de profesionalismo puede producir. Por un lado, al validar una autonomía cada vez más amplia de la decisión policial, se usurpan decisiones que pertenecen, propiamente, al gobernante. Por otro lado, en el esfuerzo por resistir a esta usurpación, a esta pretensión corporativa de más poder para la policía, se puede perder de vista que existiría, de hecho, una esencia de profesionalismo, que es lo que el autor identifica como siendo la caja negra de la discrecionalidad. En su opinión, existe una solución para esta polaridad entre un profesionalismo que aspira a la autarquía y el supuesto de que no hay nada en ese profesionalismo a no ser una deliberada estrategia de

gobernar en lugar del gobernante. La solución radica en comprender la especificidad, la real dimensión y el efecto del uso discrecional de la coerción para la configuración de una razonable gobernanza de la policía. Sólo así se tiene el antídoto para vencer los esfuerzos por enmascarar como rutina profesional lo que es político, sin botar con el agua del baño al bebé del profesionalismo policial.

Como punto de partida, el resultado de la caja negra sirve para determinar cuánto se puede – en opinión de Lustgarten, cuánto es razonable, en términos de beneficio político – permitir que el control de la gestión de la organización policial sea realizado solamente por la propia policía. Su hipótesis es que la existencia de la caja negra señala un límite infranqueable, que identifica los contornos de lo que es razonable querer controlar. Ese límite corresponde a las dinámicas gerenciales que derivan de consideraciones sobre discrecionalidad, sobre la práctica de la *workmanship*: los mecanismos de control, de perfeccionamiento, de adaptación frente al trabajo policial. Como para Lustgarten sólo se puede saber que la caja negra existe y cómo funciona, pero no se puede evaluar su funcionamiento en un caso particular, es precisamente en función de este límite que él sugiere los términos del control de la gerencia policial: que quien ejerza algún nivel de comando dentro de la policía esté obligado a informar sobre las condiciones del entorno, los inputs y outputs de sus decisiones, pero sea libre para producir sus acciones dentro de la caja negra, con esos límites.

Eso significa reconocer, actualizando y explicando lo que

señaló Lustgarten, que la gobernanza de la policía no corresponde a la gobernanza policial, o sea, a la gobernanza de la policía por la policía misma. La gobernanza policial está contenida en la gobernanza de la policía, admitiendo un cierto grado de autonomía. El punto de la cuestión está en que se sabe que hay que conceder cierta autonomía. Y que se sabe que sólo se puede controlar esa autonomía por su exterioridad, ya que no es razonable – para Lustgarten, no es posible – querer controlarla directamente. La cuestión pasa a ser cómo controlar el grado de esta autonomía de manera que ella funcione satisfactoriamente en el uso de la discrecionalidad, dominando su tendencia natural de afirmarse usurpando decisiones políticas. Es necesario construir deliberadamente los términos y controles de la autonomía policial para que el profesionalismo policial se pueda ejercer en esas determinadas formas adherentes a la democracia. Y eso, para que se pueda confiar y depender – y que realmente se confíe y se dependa – de la calidad de la decisión profesional de la policía cuándo, por qué y cómo ella elija ejercer su discrecionalidad en el uso de la coerción.

Un resultado inesperado de esta construcción es la conclusión de que no se puede esperar que haya un flujo continuo entre las actividades de la gobernanza policial y las actividades de la gobernanza de policía. Lustgarten señala correctamente que no se puede tener una gobernanza de policía derivada de la gobernanza policial, que es un equívoco que se pretenda, o que se permita, que ellas compartan el mismo personal, los mismos procedimientos y los mismos productos. Y ésa es una expectativa recurrente, ya que hay herramientas que sirven para ambas, y entonces se pierde de vista su contexto de aplicación, su utilidad en términos de fines políticos diferenciados, habitualmente en nombre de la economía en la intención de uso de una misma herramienta.

El caso de la accountability, que el autor no considera por los motivos anteriormente mencionados, puede servir de ilustración. El uso de determinada accountability para los fines de la gobernanza policial se rige por una determinada variedad de posibles propósitos – superación personal, clases de aprendizaje, experimentación de alternativas – todo bajo la égida de la workmanship, directa o indirectamente. El uso de determinada accountability para los fines de la gobernanza de policía se rige por otra variedad de posibles propósitos – la adherencia a la democracia, la adaptación a nuevas demandas – todo bajo la égida de un proyecto político, una política pública que determina qué se quiere de la policía. Es evidente que puede haber algunos elementos que interesan tanto a una cuanto a la otra. La cuestión es que la gobernanza policial y la gobernanza de policía, a pesar de sus puntos en común, hacen preguntas diferentes y buscan diferentes respuestas frente “una misma” accountability.

Es un error tomar para la gestión policial - que tiene sus propios intereses y problemas – la materialidad de la gobernanza de la policía. En primer lugar, porque eso sólo crea un espacio más en que se puede ampliar la autonomía policial, que es lo que ocurre si se concede que sea la misma policía la que defina las metas que debe cumplir, o que establezca la forma por la cual esas metas serán evaluadas, o que defina los términos de la política pública que debería gobernarla. En segundo lugar, porque eso es, de hecho, una renuncia a tener gobernanza de policía, cuya primera lealtad, cuya razón de ser, es permitir al gobierno gobernar a la policía y controlar su autonomía, evaluar su adhesividad a la democracia en términos de fines, medios y modos. Eso permite desdoblarse, de manera cualificada, el elemento diferencial que explica por qué la gobernanza de policía no se confunde sino que contiene y subordina a la gobernanza policial.

*** IX ***

El propósito de la gobernanza de la policía es gobernar a la policía asegurando su adherencia a la democracia como anterioridad, contexto y ambición. Incorpora la gobernanza policial concediéndole, conscientemente, el grado de autonomía que considere adecuado para la gestión de su organización. La gobernanza de policía articula objetos, mecanismos y controles que instrumentalizan los fines, alternativas, modos y medios de la policía para un determinado proyecto político. Busca acercar las metas y determinar las formas de búsqueda de metas expresadas en las políticas públicas. Eso corresponde a dos importantes rumbos. El primero, el rumbo del contenido de dirección que la política pública determina e impone, y a su vez lo que ella controla y evalúa en la decisión de los policías y las organizaciones policiales en el ejercicio de su mandato.

El segundo, el rumbo del proceso mismo de la gobernanza, que se refiere a los espacios e instancias en que existe el riesgo de usurpación de las prerrogativas políticas del gobierno por parte de la organización policial o sus agentes.

Lustgarten propone una estructura que, por un lado, ambiciona generalidad, y por otro le parece razonable. Esta es la contribución más ambiciosa de su texto: qué sería suficiente para que hubiese gobernanza de policía. Esto corresponde a cuatro instancias de control, que admiten una jerarquía de subordinación. La primera, que conforma y rige el contenido de las demás, se refiere al norte cualitativo para la acción policial en términos de 1) “universalidad e imparcialidad”. A continuación, identifica tres instancias con acceso y solución para la dinámica de poder que opone

la pretensión de gobernar a la policía a la pretensión de la policía de gobernarse a sí misma; 2) la definición de estructura y capacitación de la organización policial; 3) las asignaciones y prioridades en el uso de los recursos policiales; 4) las prácticas establecidas de enforcement selectivo. En cada una de ellas se señala cómo la gobernanza de policía se impone, o hace concesiones frente a la gobernanza policial, la cual instrumentaliza - directa o indirectamente en la workmanship - la ejecución del trabajo policial y sus desdoblamientos.

1) **Universalidad e Imparcialidad**

La presunción sobre la suficiencia de la universalidad y la imparcialidad se basa en la perspectiva de que ellas remiten a la condición de posibilidad para que la policía sea el medio de fuerza coercitivo capaz de sostener democráticamente el orden político pactado. Son determinantes para impedir que la policía se auto emancipe en un instrumento de opresión buscando sus propios fines, o que sea instrumentalizada para los fines del gobernante produciendo la tiranía, violando el consentimiento de la polity. Conviene desplegar y apreciar cada una de ellas.

La perspectiva de la universalidad tiene dos vertientes, igualmente importantes. La primera es la que determina que la policía es un bien común y un servicio público accesible a todos y a cada uno. Esta universalidad está garantizada por su naturaleza estatal: la provisión del enforcement consentido, de policiamientos públicos estatales (cf. Braithwaite 2000, Shearing 2001). Por ser un recurso universalmente disponible, la policía estatal sirve para impedir que algunos grupos hagan uso de medios de fuerza para fines privados, que ofrezcan o impongan formas de protección y, por lo tanto, formas de opresión. La segunda vertiente es la que determina que nadie está por encima de las reglas del juego, más allá del alcance de la acción estatal de la policía. Estas dos vertientes de la universalidad de la policía reflejan la ambición de inclusión y subordinación de todos al pacto político más amplio consentido, fuera del alcance de cualesquiera arreglos de policiamientos privados o de dinámicas particularistas de vigilancia.

Se desenmascara el contenido pseudo-democrático que resulta de la adhesión acrítica, o simplemente irreflexiva, a una retórica económica que reduciría el ciudadano a consumidor (Manning 1992/1999), que convertiría el Estado en un simple competidor más en la prestación de servicios de seguridad, puesto que presume que los términos contractuales y la lógica del mercado serían una solución superior y más deseable que el "monopolio" de la policía estatal para la prestación del enforcement. Con o sin la adición de algún papel para el Estado como "ancla", como último respaldo en términos de coercitividad (Crawford 2006), eso correspondería a una forma de "gobernanza nodal", que maxi-

mizaría la eficiencia y la satisfacción del ciudadano, ahora consumidor: una estructura en red, que hipotéticamente supera el estadocentrismo, porque es capaz de satisfacer diferencialmente las demandas diferenciadas de los grupos e individuos en relación a la seguridad. El imperativo de la universalidad sería reconfigurado por la perspectiva de la generalización de la provisión de servicios personalizados o personalizables. La universalidad se daría en la forma de acceso al mercado de la seguridad: tanta "seguridad" cuanto "policiamiento" se pueda comprar y mientras se pueda pagar por ello.

Se sabotean los límites del consentimiento público en relación a la cantidad de enforcement que se admite existir para sí y en la relación con el otro. Se supone que (la mano invisible de) el mercado podría equilibrar los apetitos del consumidor con los intereses del proveedor, que ya no tendrían por qué limitarse a los términos convenidos en el pacto entre los ciudadanos y su gobierno. Al afirmarse como autónomos en términos de contratos privados, se camina rumbo a una particularización progresiva en la "gestión de riesgos", hasta el paroxismo de una "gobernanza de la seguridad" (¿humana?) que incluiría todo lo que pudiese ocasionar algún daño real, potencial o imaginario (Maillard 2005). Esta expectativa de la autosuficiencia del mercado articulada por la red de intereses, apoyada en la frágil expectativa de una solidaridad inmanente (Loader & Walker 2007) y de una disposición voluntaria al "auto policiamiento" (Shearing & Stenning 1992, cf. Neocleous 2000), resulta miope (Shearing 2001), ciega (Wood & Shearing 2006), o rechaza axiomáticamente (Kooiman 2003) cualesquiera consecuencias de la distribución asimétrica del potencial coercitivo y de la administración de su escasez en una sociedad libre y pluralista⁹.

La perspectiva de la imparcialidad tiene un significado especial para Lustgarten, que reconoce el carácter discrecional de la decisión policial y presume que habrá una forma de enforcement selectivo que no tiene que ser imparcial. Se trata de reconocer la imposibilidad de tener "plena imparcialidad", por motivos análogos a por qué no se puede tener "enforcement pleno" de la ley en todo momento y lugar. La cuestión, entonces, pasa a ser la de una imparcialidad frente al hecho del uso de la discrecionalidad, esto es, cómo asegurar que la selectividad del enforcement selectivo en la decisión policial sea imparcial ante el pacto. El imperativo de la imparcialidad es calificado. Se sabe que su materialidad es la de una imparcialidad en términos de la consistencia de cómo se decide ser parcial en el ejercicio del mandato. Se trata de reconocer y limitar la autonomía de la workmanship. En esta expresión de la imparcialidad se tiene una frontera política viva, de importancia capital para la democracia, entre la discrecionalidad, que produce selectividad, y su abuso en términos de alguna forma de discriminación y desigualdad.

9 Lo que es doblemente chocante frente al paralelo evidente de lo que esta distribución produce en términos internacionales (cf. Waltz 1979) y señala como resultado probable en términos de aspiración de una gobernanza global(izada) (cf. Waltz 1999).

Cuando se considera que se puede abrir la caja negra de la discrecionalidad en el ejercicio del mandato policial y en el uso del poder coercitivo, entonces se puede ir más adelante en la cuestión de la imparcialidad. Cuando se comprende que el policía ejerce su discrecionalidad en términos de oído clínico y la producción ad hoc de una solución contingente, entonces se valoriza el contexto de su decisión. Lo que es imparcialidad remite, al mismo tiempo, en el presente extendido, al pacto político más amplio y a los acuerdos cotidianos de la política, expresados en términos de negociación de legitimidad y de legalidades.

Es en este sentido que se puede lanzar una mirada “nueva” sobre la formulación de Peel, en sus Principios del Policiamiento, que quizás no sea más que reconocer su contenido original y desvelar como errores las interpretaciones más contemporáneas. La afirmación “la policía es el público, y el público es la policía” deja de ser un malentendido que supone simetría o igualdad de poder entre estos actores (cf. Bayley 1985), o una estrategia para ocultar una supuesta naturaleza privada del policiamiento en favor de la legitimación de la policía estatal (cf. Shearing 1995). Por el contrario, expresa un profundo conocimiento de que el ejercicio de la discrecionalidad se basa en - y reconoce - la asimetría entre la policía y los ciudadanos. Debido a esa asimetría la policía, que es más fuerte, tiene que mostrarse adherente a los términos del mandato consentido que la hizo más fuerte. Eso significa que el elemento legitimante de la decisión discrecional, o sea, el punto inicial de evaluación de la *workmanship* en términos políticos, es la convergencia moral entre la decisión discrecional de la policía y lo que el público reconoce, de buen o mal grado, como razonable.

Con eso se puede apreciar el significado de un grafismo: que el norte directivo fundante de la gobernanza de policía sea UNIVERSALIDAD e IMPARCIALIDAD. Eso porque universalidad, o imparcialidad - una y otra, por separado - pueden llevar a violaciones del pacto. Se puede ser universalmente discriminatorio; se puede ser imparcialmente excluyente.

Desde otro punto de vista, lo que Lustgarten propone en esta forma gráfica de UNIVERSALIDAD e IMPARCIALIDAD corresponde a un tope jerárquico, una anterioridad constitucional, en términos de configuración de la gobernanza de la policía. En este sentido, tiene algunos aspectos de aspiración, incluso una especie de deber-ser, que se podría expresar como “principios fundamentales para la adherencia democrática de la policía”, términos positivos de una agenda afirmativa. Todo lo que les sigue corresponde a opciones y formas de llevarlos a la práctica.

Y, un punto que quizás fuese obvio para Lustgarten, aunque no lo elabora de esta forma, es que la gobernanza de policía sigue siendo política. Más aún, que sólo se tiene gobernanza de policía en la medida en que ella sea, y siga siendo, un lugar de embate político. No podría ser de otra manera, ya que dicha gobernanza le corresponde al gobierno en la acción, en el proyecto, en la decisión, en la ejecu-

ción, en el tiempo real de gobernar, una vez que considera las presiones y demandas de los gobernantes, de las agencias policiales, de los grupos de interés o de las diferentes formas de participación popular. De esa forma, la dinámica política atraviesa, explica y vivifica toda la gobernanza de policía: los cálculos, maniobras, arreglos, acuerdos, trueques, rupturas, retrocesos, logros, victorias, derrotas y dificultades. Se reconoce una gobernanza de policía por la calidad de sus resultados en la construcción y sustentación de una agenda pública que, apoyada en la legalidad, sigue siendo legítima en la búsqueda de sus objetivos.

Por lo tanto, la traducción de los principios en una política pública explícita - tan transparente y detallada como la *polity* lo desee o considere - es la piedra angular sin la cual nada se puede edificar en términos de gobernanza. Es la política pública - en tanto que expresión declaratoria de cómo se pretende gobernar bajo el pacto - la que instrumentaliza y rige la dinámica política. Es la política pública la que blindada y disciplina el gobernante, a las agencias policiales y a los grupos de interés. Blindada a cada uno de ellos contra arrebatos emancipatorios: del gobernante sobre la *polity*, de las agencias policiales sobre el gobierno, y a todos ellos contra intentos de usurpación del mandato o apropiaciones privatistas.

Es la expresión declaratoria de la política pública que informa y coordina el posicionamiento, la acción, la apreciación de todos estos actores políticos. El proceso de establecimiento de la agenda que produce propuestas de políticas públicas, la elaboración de contenidos y formas de políticas públicas declaratorias, las enmiendas, ajustes y aclaraciones de los contenidos y formas, ninguno de estos pasos es pacífico, automático. Resultan de enfrentamientos en la arena política, de intereses opuestos, de distintos niveles de discrecionalidad (porque no es sólo en el trabajo de la policía donde hay discrecionalidad) y de saberes. Se trata de un proceso - por lo general poco percibido o apreciado - de composición y negociación de los rumbos de la acción del gobierno y su expresión, en cada caso, en un documento directivo escrito y explícito: un “plan”, un “programa”, una “política”. Aquí está todo lo identificado anteriormente en términos de articulación de modos de producción de la verdad, de cálculo político de lo razonable, de lo que pueda ser un papel para el conocimiento científico frente a la necesidad de producir rumbos de acción que materialicen un proyecto político capaz de agremiar legitimidades legalmente sustentables.

Es evidente que Lustgarten supone que todo eso ocurre, y que el asunto no termina en la emanación, en la difusión de una expresión declaratoria del resultado de este proceso. La gobernanza es atravesada por este proceso para realizarse en el quehacer de la política pública, en la búsqueda de lo que ella eligió como meta, la forma escogida como método, atenta a todas las garantías y considerandos que una expresión declaratoria de política pública puede tener para que pueda llegar al público.

Por lo tanto, para Lustgarten, consciente de esta dinámica

más amplia, lo que queda es la identificación de las tres instancias en las cuales se tiene, de hecho, el espacio más razonable – en este sentido, el más rentable – para el ejercicio de la gobernanza de policía que, en su opinión, son suficientes para producir el control. La proposición es que para gobernar a la totalidad de la policía no es necesario controlar todo en la policía. Es razonable, suficiente, controlar: la estructura y capacitación, las asignaciones y prioridades en el uso de los recursos, y las prácticas establecidas de selectividad en el enforcement.

2) *Estructura y Capacitación*

Es materia de la gobernanza de policía todo lo que corresponde a la estructura y capacitación de la policía. De qué son capaces la agencia policial y los agentes policiales es asunto que pertenece a la esfera de decisión de quien gobierna. Estructura y capacitación definen y conforman lo que es, para qué es, y cuáles son las alternativas que la policía puede tener para el ejercicio de su mandato.

La determinación de qué es y para qué se tiene determinada estructura y capacitación, o determinada capacidad de la policía, son asuntos que deben permanecer más allá de la esfera de la toma de decisiones de los organismos policiales para que se los pueda gobernar, para que se pueda dotar a las políticas públicas de los medios y métodos que le permitan alcanzar sus metas. Eso no se confunde con la oportunidad del subsidio técnico de estos organismos para la toma de decisiones de quien gobierna, porque la decisión de definir cuáles son la estructura y capacitación de la policía está en la raíz de la posibilidad de gobernar a la policía, y sólo de esta manera se puede controlar su capacidad de actuar.

Gobernar a la policía comienza, entonces, por la decisión sobre qué puede y no puede ser capaz de hacer la policía. Eso sólo es realmente posible cuando se controla, de hecho cuando se decide, cuál es su capacidad. Eso significa que el contingente de la policía, su estructura organizativa en el espacio, el diseño, la dimensión y subordinación entre sus especialidades o departamentos funcionales de sus actividades, sus equipos, los procedimientos - en fin, todo lo que establece y autoriza las alternativas de acción de que una policía es capaz, todo eso tiene que derivar de decisiones políticas y no de la propia policía.

Estas decisiones pueden ser tomadas mucho antes de que las capacidades autorizadas lleguen a ser necesarias, o incluso, percibidas. De allí lo delicado de la cuestión: o se gobierna continuamente la capacidad de la policía, o se puede afrontar una usurpación más o menos gradual del acto de gobernar. Unas veces, porque fue la policía misma quien eligió sus capacidades, lo cual sólo le permite elegir entre las alternativas que ella misma contempló y éstas pueden no ser las que se desea, o ser solamente las que la policía desea. Otras veces, porque las capacidades de la policía resultaron de procesos inerciales y acrílicos, idiosincráticos, incidentales, y por ello se puede carecer de la capacidad necesaria, o ni siquiera contar con respuestas

alternativas a los hechos, o se puede acabar teniendo capacidades en sí mismas cuya titularidad puede ser difícil de explicar.

Eso revela que la determinación de la estructura y la capacitación es la primera línea de control para que la policía no se emancipe del gobierno, ni incluso de la polity. Coherentemente, para Lustgarten, ese control de la capacidad remite directamente al control de la autonomía policial, que él asume tiene que ser concedida. Se controla la autonomía de la discrecionalidad al decidir por una gama concreta de alternativas: se prefieren unas, se aceptan otras, pero sobre todo se excluyen las que se consideran incompatibles con lo que se desea de la policía, por ejemplo, con los términos de la expresión declaratoria de la política pública. Se acepta, pero se limita, lo que la discrecionalidad puede hacer, conformando el campo de posibilidades de la workmanship. Se llega a la esencia de la discrecionalidad, que justifica un cierto grado de autonomía policial y todo lo que de ella deriva. Se controla la autonomía de la gobernanza policial al configurar lo que ella tiene que administrar. Es así como la gobernanza de policía establece los objetos, condiciones y también los parámetros de la capacidad cuya gestión corresponde precisamente a la gobernanza policial.

3) *Asignación y Prioridades*

La asignación y prioridades en el uso de los recursos policiales proporcionados por determinada estructura y capacitación es una cuestión de la gobernanza de policía, en la cual la contribución de la gobernanza policial se presenta como necesaria, y la iniciativa y autonomía policiales se tornan relevantes para la propia gobernanza de la policía. Cómo la agencia policial y los agentes policiales distribuyen los recursos y dan prioridad a su empleo, cómo utilizan estos recursos en la ejecución de sus acciones, todo eso produce convergencia de la esfera de decisión de quien gobierna con la gestión policial. Asignación y prioridades expresan elecciones que ponderan alternativas políticas y policiales de cómo la policía utiliza su capacidad en el ejercicio de su mandato.

En esta articulación entre quien gobierna y los diferentes niveles de gestión de la agencia policial hay que reconocer la superioridad decisoria del primero, que tiene la última palabra, a fin de que se pueda gobernar a la policía dentro de los límites de la ley y en los términos de la política pública. Eso corresponde a dinámicas en las cuales la policía, o quien gobierna, toma la iniciativa en la asignación o prioridades en el uso de determinados recursos, buscando determinados resultados y apreciando ciertas consecuencias de los mismos. Aquí ya no se trata más del subsidio por parte de la policía sino de su participación en la gestión políticamente orientada de los recursos policiales, en la cual la decisión final corresponde a la ponderación, por parte de quien gobierna, de los saldos policiales y políticos de esa decisión. Lo que se considera en la asignación y prioridades de uso de los recursos policiales es la aplicación de la capacidad de la policía en acto. Dicho de otra manera, se trata de la contrapartida organizativa y política de la selecti-

vidad policial. Eso corresponde a una mayor relevancia de la gobernanza policial en la toma de decisiones, expresada en una determinada distribución de los recursos policiales en el espacio, el tiempo, o en una actividad considerada prioritaria.

En la mayoría de los casos, la iniciativa de propuestas sobre el uso de los recursos policiales proviene de la policía, como parte de sus actividades profesionales. Quien detiene el mando en algún puesto jerárquico de la organización policial realiza una evaluación profesional de lo que sus responsabilidades exigen, de cuáles son las exigencias del momento y de lo que su capacidad le permite, elaborando una propuesta para la utilización de los recursos disponibles. Dependiendo de cuáles sean los términos de la gobernanza policial de una policía, cada nivel jerárquico responde, además, por diferentes horizontes de temporalidad: la perspectiva de sustentabilidad de sus actividades en el tiempo, de poder transferir recursos policiales entre diferentes unidades o niveles jerárquicos para determinadas actividades o en ciertas contingencias, la consideración de la reserva de capacidad de respuesta rápida, son algunas de las muchas consideraciones que pueden ser pertinentes para un puesto de mando en un servicio de guardia, que se puede ver confrontado con la urgencia en su intemperividad.

La propuesta de usos específicos para los recursos policiales puede venir también de quien gobierna, sea anticipadamente o inmediatamente frente a determinada cuestión, sea en la preferencia por una determinada forma de emplear esos recursos. Puede, incluso, señalar determinadas actividades y usos, sea con carácter episódico, sea requiriendo su presencia en el proceso mismo de elaboración de una propuesta profesional para el uso de los recursos policiales. Puede, además, intervenir en el momento en que se presente una situación determinada, poniendo en evidencia su autoridad y capacidad, como gobernante, de aportar recursos adicionales, y no sólo policiales. Puede participar en el proceso de toma de decisiones policiales cuando reconozca una circunstancia o acontecimiento que requiera prioridad política en tiempo real.

En cualquier caso, cualquiera sea la decisión de uso de los recursos policiales, ésta pasa a ser objeto de una apreciación conjunta entre quien gobierna y quien detenta el mando en un rango determinado (o de un acuerdo entre el gobierno y la agencia policial que el gobernante considere pertinente). Esta apreciación considera el juicio de mérito de las alternativas profesionales propuestas para la asignación de los recursos y prioridades, y genera una decisión que pondera los resultados y consecuencias del uso de los recursos policiales en los términos de la política pública. Se realiza, así, el ejercicio de la gobernanza de policía por encima, y el de la gobernanza policial, articulados en forma tal de utilizar el contenido profesional de la segunda para permitir el pleno ejercicio de la primera.

Se llega, con quien gobierna, a un determinado consenso para el uso de los recursos policiales, tanto en términos de

planificación como en términos de respuestas en tiempo real, calculando las ganancias y pérdidas por los resultados y consecuencias que el acuerdo final del uso de esos recursos llegue a producir. Es perfectamente admisible que, frente a una planificación policial ostentosa, quien gobierna pueda solicitar cambios en los términos de la asignación de recursos o la priorización de acciones, sea porque trata de ajustar los términos de la política pública, sea por haber realizado un cálculo político sobre sus posibles resultados y consecuencias. La gestión policial puede indicar los recursos que esos cambios implican y señalar la necesidad de decidir cuál, entre los posibles usos, ya no es pertinente. Es igualmente admisible que, frente a la distribución de recursos para la investigación, quien gobierna pueda desear dar una prioridad especial para determinado caso, para determinado tipo de caso, usando la misma dinámica de consideración de alternativas. Este ejercicio de la selectividad discrecional es compartido por quien gobierna y por quien está al mando del cuerpo policial.

Eso puede producir distintos acuerdos que quien gobierna considera políticamente satisfactorios, que el mando policial considera profesionalmente adecuados, y que admiten un alto grado de redundancia, duplicación o emulación. Es natural que se produzcan acuerdos que establezcan una o más repeticiones, reservas, rutinas o marcos ya existentes, tan duraderos cuanto dure la decisión de quien gobierna o la opinión profesional que los justifica. Lo que se termina llamando rutina difiere del proceso de asignación y prioridad sólo en términos de su temporalidad y por el hecho de que admite un determinado grado de réplica.

La gobernanza de policía dinamiza lo que se puede volver inercial en la gobernanza policial. Enfrenta el endurecimiento, que arriesga emancipar una decisión de gobernanza de la policía para convertirla en una expectativa o en una prerrogativa policial. Busca los beneficios que pueden tener los procesos de seguimiento, evaluación y perfeccionamiento de las rutinas, en términos de maximización de resultados o ahorro de recursos. Definir, mantener o cambiar las rutinas son sólo instancias de la gobernanza de policía sobre y concurrentemente con la gobernanza policial.

El ajuste político de la planificación e iniciativas policiales, de la asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales, es una de las formas más directas para articular la gobernanza de policía con la gobernanza policial en la prestación del servicio policial. Cuando se reconoce un patrón de asignación o de prioridad que lo justifique, ello puede convertirse incluso en un problema que puede implicar cambios en la estructura o la capacitación de la agencia policial o en los rumbos de la política pública. Esta vivificación de la política pública, de la estructura y capacitación policiales, es uno de los efectos más importantes de la gobernanza de policía sobre la asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales.

Pero hay límites frente a lo que quien gobierna puede demandar a la policía, dependiendo de los términos de la legalidad de una determinada polity y de la dinámica política

que construye la legitimidad en un determinado momento. Puede no ser legal, o tener un costo inaceptable en términos de legitimidad, el hecho de que quien gobierna intervenga en una determinada decisión policial, ya sea en cuanto a la decisión policial de actuar o no actuar, o en cómo la policía decide actuar.

El imperativo de UNIVERSALIDAD e IMPARCIALIDAD obliga a quien gobierna a decidir quién debe ser vigilado, investigado, detenido o no, por ejemplo. Del mismo modo, lo que la política pública o la gobernanza policial hayan establecido como términos formales dentro de los cuales se practica la *workmanship*, impone límites a lo que quien gobierna puede demandar que la policía haga o deje de hacer en el desempeño de su labor. El reconocimiento de la autonomía frente a la *workmanship*, en sí misma, impide que quien gobierna decida lo que un policía deba hacer o no, o cómo lo deba hacer, en el momento en que se aplica la decisión policial.

Gobernar a la policía se manifiesta plenamente al decidir qué debe y no debe hacer la policía en determinado momento, en términos de la aplicación y prioridad en el uso de sus recursos. Eso sólo es realmente posible cuando se controla, más bien, cuando se decide sobre los rumbos de la gestión policial, sobre el uso que ella da a sus recursos. Eso significa que el despliegue del contingente de la policía en turnos, o en sectores, o por tareas, individualmente o en equipo, la prioridad relativa de los casos que llegan a una determinada unidad especializada, la preferencia por determinados tipos de policiamiento u orientación, la prioridad con que se anticipa o se responde a determinada situación, las decisiones de movilización de recursos que se producen en la ejecución de cada una de estas alternativas - en fin, todo lo que implica uso de los recursos policiales disponibles, pertenece tanto a la gobernanza de policía como a la gobernanza policial.

De allí la indelicadeza de la cuestión: o el gobernante dispone de mecanismos y competencias capaces de apreciar el mérito de las alternativas en los términos en que la gobernanza policial las presenta, o podrá verse confrontado con una usurpación más o menos inevitable del acto de gobernar. Porque si sólo la policía es capaz de apreciar los resultados y consecuencias de las alternativas, se puede llegar a situaciones de total disfuncionalidad. Unas veces, porque la policía decide por sí misma qué alternativa será ejecutada y ésta puede no ser la que se desea, o incluso puede ser la que sólo la policía desea. Otras veces, porque se puede inclinar a optar por una alternativa sin haber comprendido sus implicaciones y, por eso, los resultados y consecuencias de dicha decisión pueden redundar en tragedias, dejando al descubierto la incompetencia de quien gobierna en lo que presume gobernar.

Eso revela que la gestión de los recursos policiales, la asignación y prioridad dada a estos recursos por la decisión sobre qué debe o no debe hacer la policía, es la realidad más palpable para impedir que la policía se emancipe del gobierno, o incluso de la *polity*. En consecuencia, para Lust-

garten, este control del uso de la capacidad de la policía remite a una convivencia constante con la autonomía policial, que él asume debe ser concedida. Permite la autonomía de la discrecionalidad, pero intenta situarla en términos de que sea la más interesante de las alternativas disponibles (las cuales fueron predeterminadas en términos de la capacidad de la policía). Se enfrenta, entonces, a la necesidad de comprender suficientemente qué puede producir cada alternativa, a fin de que lo que se demande que haga la policía se ajuste a las metas y métodos contenidos en la expresión declaratoria de la política pública. Se acepta y convive conscientemente con lo que la discrecionalidad puede hacer, buscando usar la *workmanship* como instrumento de la política pública. Eso coloca la gobernanza de policía cara a cara con el límite de lo que puede gobernar, de frente e, idealmente, con progresiva familiaridad con lo que la discrecionalidad y la *workmanship* pueden producir y lo que se necesita para producirlo. Es así como la gobernanza de policía sirve para instrumentalizar la acción de la policía para fines políticos, encuadrando la gobernanza policial.

4) *Prácticas Establecidas de Selectividad en el Enforcement*

Es importante reconocer y distinguir el proceso por el cual la policía adopta, por sí misma, orientaciones generales, que nacen o se expresan en rutinas, en el rumbo que imprime a su acción en determinados contextos, o frente a determinados públicos, o aun cuando se reconocen determinadas circunstancias. Todas estas decisiones corresponden, en primer lugar, a un grado de *workmanship* frente a un contexto (Sykes 1986/1999, cf. Klockars 1986/1999) cuya reincidencia o preponderancia educa el juicio profesional de los policías y, desde ahí, progresivamente, por mecanismos habitualmente laterales, a los departamentos de mando o a la propia agencia policial (Chan 2007). Se trata de tolerancias, tales como la que elige advertir en vez de detener, la que deja de aplicar la letra de la ley para hacerla cumplir obedeciendo a su espíritu, o incluso la que forma un juicio moral, político o pragmático sobre la conveniencia de determinada orientación en diálogo con distintas legitimidades, negociando con variados órdenes de acuerdos.

Para Lustgarten - que tiene como horizonte y límite de su preocupación el grado de autonomía concedido a la gobernanza policial - parece suficiente y razonable que la gobernanza de la policía se ocupe solamente de la constatación de la propiedad de tales orientaciones. La cuestión es que la policía va, de hecho, a definir por sí misma que tal o cual orientación general sea practicada y, por lo tanto, entre en vigor, en el sentido de que sea esa orientación la que dirija la acción de los policías y las expectativas del público. Pero esa validación no es promovida solamente por una decisión de la gobernanza policial. Ella necesita ser (re)validada por la gobernanza de policía mediante un consentimiento expreso o un asentimiento formal por parte de quien gobierna, de que dichas orientaciones, que interpretan de determinada forma la ejecución de la ley, son de hecho válidas. Y lo son o porque corresponden a los términos expresados en

la política pública, o porque no los contradicen, o incluso porque significan un insumo a ser considerado para el mejoramiento de la misma política pública.

Es posible y oportuno ir más allá, describiendo y ampliando este resultado. Al tener que rendir cuentas, o mejor, reconocer las prácticas establecidas de selectividad, se revela el estado del arte de la praxis policial: el ejercicio discrecional del poder coercitivo, que ambiciona conciliar las exigencias del mundo de la ley con las expectativas de las leyes del mundo. Hacer más o menos lo que se debe, lo que se puede, materializa en acto el desafío interpretativo y ejecutivo de encontrar una solución pragmática (“mínimamente”, como lo recordó Bittner 1990) satisfactoria que afirme la credibilidad de la policía en el ejercicio de su mandato: una solución capaz de transitar por las legalidades y legitimidades en conflicto que caracterizan el mantenimiento democrático del orden público y que confrontan cada decisión policial. Es en esta instancia donde se observa de manera más explícita, más clara, el papel de la decisión policial de actuar (o no actuar) y de cómo actuar. Se puede percibir que esta decisión tiene como apoyo de su arbitrio los saberes policiales constituidos en la práctica y la maduración de la workmanship.

Se descubre que la caja negra de Lustgarten tiene, en efecto, algo más que la simple perspectiva del interés corporativo de autonomía o el riesgo de emancipación del mandato de la policía: una sustancia. Lo único que se puede argumentar es que no es tan invencible como Lustgarten lo suponía. Al contrario, se puede incluso señalar cómo la sustentación de la hipótesis de su ininteligibilidad iniciática sirve más para la defensa corporativa de los intereses policiales que para el mejoramiento del desempeño de sus funciones, o para la edificación de una gobernanza de policía. Y es razonablemente evidente que estos saberes, aunque puedan parecer refractarios a los intentos de su sistematización, están, de hecho, abiertos a su ordenación en forma de un conocimiento capaz de universalización, transmisión y estudio.

La práctica y maduración de los saberes policiales resultan de un doble flujo de retornos, de premio y castigo por las decisiones y rumbos de la workmanship. El primero corresponde a las dinámicas internas, por así decir, de la construcción profesional de la policía. Y que por ser policía admite algo más que una consideración técnica o de acuerdo, que dialoga, en tanto que práctica profesional, con lo

que se señaló anteriormente acerca de la omnipresencia de una sensibilidad necesaria para el juicio moral aceptable por el público en el momento de la contingencia frente a la cual actúa la policía. El segundo es más difuso, pero no menos real, y corresponde al poderoso mecanismo de validación de ciertos patrones o decisiones dada su legitimidad ante la polity, que en esto ejerce su propia discrecionalidad, más allá de lo que sea profesionalmente pertinente o esté políticamente autorizado. Así, lo que la policía produce en su quehacer diario y establece a lo largo del tiempo remiten a la anterioridad, contexto y ambición democráticas que conforman el mandato del policiamiento público estatal y que señalan la realidad de que su ejercicio sea adherente a los términos del pacto más amplio y, de hecho, los vivifique.

Este es el momento, el lugar de la workmanship revelado en su totalidad, donde, por excelencia, se puede percibir con mayor claridad (aunque ellos estén presentes en cada decisión policial) el oído clínico de la policía y la naturaleza contingente de su solución (Bittner 1974). Percibir el oído clínico, que escucha la demanda pública, que es capaz de sentir el momento en que la policía debe actuar y cómo debe actuar. Percibir cómo la solución policial sólo puede surgir en forma de un dispositivo ad hoc, contingente, de la propia cosecha del funcionario, que se presente como satisfactorio para una solución inmediata. Es precisamente por eso – porque esta solución no puede tener otro arrimadero sino el que resulte discrecionalmente apoyado en un tipo de saber forjado en y por la workmanship - que ella no admite enmienda, retardo o apelación en el momento de su ejecución, en el “ahora” de la exigencia.

Gracias a estas consideraciones se puede percibir que incluso donde la presencia de la gobernanza policial es más fuerte - donde presenta para sanción los resultados de su propia cosecha para que quien gobierna les dé certificación de gobernanza de policía o no – aun allí hay un límite y, por lo tanto, un elemento de control de la policía en el corazón de su especificidad, en la workmanship. De esta forma se revela la naturaleza de la decisión policial y se informa a la gobernanza de policía tanto de su variedad y vivificación ante el consentimiento público, en la contingencia concreta de una decisión en particular, cuanto de sus límites intrínsecos, cuya violación marca un momento de usurpación del mandato: la finitud, la contingencia y la no perennidad de cualquier solución que provenga del ejercicio autorizado de la coerción.

Se tiene, pues, un juego de relevancias relativas, deliberadamente gradual, dentro de la medida de autonomía que se identificó con la gobernanza policial en el diseño de la propuesta de suficiencia razonable para la gobernanza de policía. Puede ser útil delinear los términos de una visión de conjunto de esta gobernanza, utilizando como clave esta vinculación.

El imperativo de UNIVERSALIDAD e IMPARCIALIDAD como principio, expresión de la anterioridad, contexto y ambición democráticos, sirve como clave ordenadora de la selección de objetos sobre los que se puede construir el gobierno de policía sobre bases de razonabilidad. Y eso significa que la gobernanza policial no tiene nada que decir sobre lo que deban ser los términos de tales principios: su papel es explícita y estrictamente subordinado, obediente. Se define, de hecho, por lo que es necesario en términos de logros en la búsqueda de esta ambición.

La cuestión, entonces, es la construcción de una expresión declaratoria de la política pública para la policía que sea capaz de establecer y orientar una gobernanza de policía que reconoce e instrumentaliza, que compone lo que constituyen las preferencias de quien gobierna en términos de metas y métodos, lo que constituyen las predilecciones, prioridades y problemas de la polity que concede el mandato y lo que constituyen las demandas de las agencias policiales. Se puede, entonces, esbozar la gobernanza de policía como el gobierno en acto que se relaciona, en diferentes instancias deliberadamente escogidas, con – y sobre – la gobernanza policial. Sólo así se puede tener una gobernanza de policía capaz de gobernar la totalidad de la policía sin perderse en la irrazonabilidad de buscar gobernar todo en la policía.

Cuando se considera la necesidad de encuadrar, de subordinar, de controlar para poder gobernar a la policía, se va reconociendo progresivamente que los saberes específicos de la policía - que se realizan y se expresan en términos de workmanship - encuentran una diferente relevancia, que se asocia a diferentes niveles de la autonomía concedida a la decisión policial. En una primera instancia, la gobernanza policial es colocada como una entre varias fuentes que subsidian la toma de decisión que establece la estructura y capacitación, configurando aquello de que la policía es capaz. En una segunda instancia, la gobernanza policial es invitada a ser socia, aunque de manera subordinada, para la toma de decisión sobre la asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales de que se acordó disponer al definir determinada estructura y capacitación. En una tercera instancia, la gobernanza policial es escuchada como capaz de informar sobre los términos concretos del ejercicio de su mandato. En esta última, se ha revelado un espacio decisorio que es exclusivamente policial, donde su praxis sirve de origen y proceso que identifica prácticas es-

tablecidas de selectividad discrecional, frente a las cuales quien gobierna debe decidir si las valida o no. Estos diferentes contraflujos de información y experiencia de saberes potencialmente convertibles en conocimientos, que se originan en la gobernanza policial, configuran lo que sería posible para la gobernanza de policía en una determinada polity, en un determinado momento. Por lo tanto, juegan un papel en la identificación de las necesidades, rumbos, oportunidades y obstáculos que deben ser considerados en la propia (re)formulación de la política pública.

En lo que distingue y articula la gobernanza de policía y la gobernanza policial es donde se desenmascara, por insostenible, el intento de usurpación de la decisión política a través de expansiones no autorizadas de la autonomía policial, expresadas en formulaciones tales como “operacional” o, por ejemplo, para iniciar un puente hacia el Brasil, “táctico-operacional”.

Esos términos – en lo que remiten al contenido que articula la discrecionalidad del uso del poder coercitivo en la decisión policial - son descriptores adecuados para determinados problemas. Así, si el problema es el desempeño policial, la operación de sus medios frente a la dificultad de la articulación de distintas partes para una tarea determinada, o para la concatenación de resultados parciales en la búsqueda de un resultado más amplio - entonces el término “operacional” tiene alguna utilidad: sirve para distinguir, clasificar y abarcar un determinado tipo de orientaciones o decisiones policiales. Si el problema es la ejecución de una decisión policial en la cual hay que considerar además, o no considerar, situaciones en que se espera contumacia, o sea, si el problema implica consideraciones de fuerza contra fuerza, entonces el término “táctico” o – si también son pertinentes las consideraciones anteriores – “táctico-operacional” puede volver a ser de alguna utilidad. De esta forma, en sí mismos, esos términos no representan ni sugieren ningún tipo de emancipación de la decisión policial frente a quien gobierna o a quien concede el mandato.

Pero queda claro, como sol de verano, cómo esos términos son manipulados para encubrir la usurpación de decisiones de gobierno en lo que se refiere a estructura y capacitación, asignación y prioridades en el uso de recursos policiales. Esta es una cuestión recurrente, esperada y común cuando se trata con quien detenta el mandato del uso de los medios de fuerza. Es una tentación inevitable para quienes poseen los medios concretos e inmediatos del poder (policías y fuerzas armadas), que expresan, de manera más sensible y cabal, el gobierno en un territorio o sobre una población (Muniz & Proença Jr 2007c).

Eso porque es fácil expandir – bajo el disfraz de la especificidad profesional – la gobernanza policial, llegando a tomar como suyas las decisiones políticas de para qué se tiene

tal policía y cómo ella debe ser usada. Cuando se tolera que, por ejemplo, el alcance de lo “operacional” sea la explicación para que sea la policía quien decida cuándo, qué y cómo hacer, y se articula esta pretensión con el juego escénico que afirma que sólo la policía puede decidir de manera “apolítica”, supuestamente “técnica” (como si algo semejante pudiese existir en el trabajo policial), ya estamos frente a una gobernanza de policía sometida, un gobierno que está siendo gobernado por su policía. Y es fácil percibir cómo esta “despolitización” se traduce, inmediatamente, en el descubrimiento de la cantidad de poder político que la policía ahora detenta. Ella pasa a tener una presencia en la mesa de gobierno, ya no como asesora ni como socia, sino como el “doble” del gobernante.

Si es fácil percibir lo mucho que se puede estar concediendo para una emancipación potencialmente predatoria del mandato policial al admitir la expansión de la idea de lo “operacional”, es, sin embargo, más difícil comprender procesos menos visibles pero igualmente capaces de producir usurpaciones. Una dinámica que puede llevar años sembrando las bases de tal autonomización es la que esquiva el control de la estructura y capacitación de una policía. Eso ocurre cuando se delega, irreflexivamente, la cuestión del material, equipo o tecnología para el ámbito estricto de la gobernanza policial. Renunciar al control logístico significa perder la capacidad de establecer las capacidades de la policía, significa hacerse rehén de las alternativas policiales por las que la propia policía decidió optar. Esta cuestión presenta dos lados dignos de mención.

La apariencia de indigencia logística es un recurso muy frecuente en las policías. Justifica que no se puede hacer algo o no se puede hacerlo de una manera preferible, porque no se cuenta con los medios. El ingenio de esta forma de emancipación, que puede estar gestándose por años, consiste en informar sobre esa carencia con un lado de la boca e inmediatamente, con el otro lado, resistirse a que esta carencia sea sanada. Un mecanismo extremadamente eficaz es el que incluye en la misma cuenta el costo de adquirir

los medios con el de capacitar en gran escala a quien deba o no deba usarlos o tenerlos, maximizando todo lo que corresponda a la sustitución de las alternativas ya existentes (cuyo costo, entonces, se subestima), identificando los plazos más largos posibles entre la compra y la capacitación y, además, encontrando puntos alrededor de los cuales se pudiera desatar alguna polémica. Entonces, todo deviene prohibitivamente caro, prolongado y potencialmente controvertido. Si se descuida el papel de la gobernanza de policía en la búsqueda y operacionalización de las metas y métodos de la política pública, se acaba creyendo siempre que lo que se tiene es lo mejor que se puede tener.

Muchas veces ese gambito funciona parcialmente, cuando se adquiere un medio señalado como clave en la carencia que impedía atender la demanda política. Si se descuida el papel de la gobernanza de policía en la comprensión de qué es lo que los medios permiten o no permiten, se puede llegar al amargo descubrimiento de que, aunque ese medio recién comprado era realmente esencial, todavía sigue faltando otro medio para hacer lo que se quería hacer. Si se descuida el papel de la gobernanza de policía para gobernar la capacitación, dejando a los caprichos de la policía el cuándo, cómo y si se capacitará o no a alguien para utilizarlo, el medio adquirido puede ser condenado al depósito inmediatamente después de la ceremonia y fotografía con ocasión de su incorporación, pues se va a justificar que no se puede hacer tal cosa o hacerla de una manera preferible porque no se tiene el entrenamiento adecuado. Si no se sitúa la gobernanza de policía por encima de la gobernanza policial, ésta puede echar mano, además, de aprendizajes posteriores sobre esta forma de autonomización. Se sabe cuán larga puede llegar a ser esa lista de aprendizajes antes de que se logre (si es que se logra, ya que los gobiernos tienen mandatos temporales) hacer algo: que se tiene entrenamiento, pero no doctrina; doctrina, pero no personal calificado y preparado; personal calificado, pero no protocolos administrativos que aseguren su disponibilidad; protocolos administrativos, pero no protección legal, y así sucesivamente.

*** XI ***

Frente a la comprensión de qué es la gobernanza de policía, y de cómo ella subordina y usa la gobernanza policial, se puede volver a calificar los límites que se identificaron con relación a la utilidad de los cortes transversales que están presentes en todos los ámbitos de la acción gubernamental. La gobernanza de policía (o de cualquier otra agencia pública) ilumina los usos que, ahora, se pueden encontrar para determinados instrumentos de gobierno.

Permite asociar la justificación a las alternativas del gasto, fortaleciendo el control presupuestario como instrumento de la gobernanza pública. Define las instancias indispen-

sables para apreciar la calidad decisoria de qué, o en qué gastar: las decisiones de estructura y capacitación, de asignación y prioridad en el uso de recursos policiales, para que se pueda gobernar efectivamente.

Permite comprender en qué y para qué es indispensable la transparencia con el fin de apreciar el mérito de la acción gubernamental, rindiendo cuentas de la calidad decisoria sobre qué se hizo, se dejó de hacer, o se decidió no hacer en términos de lo que constituye la expresión declaratoria de la política pública. Aclara cuáles son los objetos que ineludiblemente tienen que hacerse y mantenerse trans-

parentes: los procesos y resultados de las decisiones de estructura y capacitación, de asignación y prioridad en el uso de recursos policiales, de validación de las prácticas establecidas respecto a la selectividad en el enforcement, del entorno, inputs y outputs de la gobernanza policial para que se pueda gobernar efectivamente.

Permite calificar cualesquiera esfuerzos, en forma comparada, de las agencias públicas, más allá de un repertorio de indicadores que se limita a lo que esas agencias tienen en común. Revela que es indispensable que la comparabilidad

considere el contraste de lo que es la razón de ser de cada agencia: la calidad del desempeño de su mandato.

Eso remite, de distintas maneras, a la gobernanza pública más amplia. Sugiere que se hagan explícitos y actuales los términos de los mandatos de las agencias y órganos públicos. Además, que se pueda considerar a la totalidad del gobierno evaluando el mérito de la ejecución de esos mandatos (e incluso del mandato de los gobernantes) como articulados por las expresiones declaratorias explícitas de las políticas públicas para que se pueda gobernar efectivamente.

*** XII ***

La rúbrica constitucional de la Seguridad Pública, a que se hizo referencia en la invitación a la lectura, puede, ahora, ser reconsiderada gracias a lo que se ha discutido hasta aquí. Las dificultades de la cuestión no radican en la comprensión, sistémicamente ambiciosa, de la “Seguridad Pública”. Al contrario, radican en el reto de instrumentalizar su totalidad en el ámbito gubernamental. Se trata de una cuestión de gobernanza, de la institucionalidad de los mecanismos ejecutivos que la materialicen, que permitan controlar lo que se necesita y se debe saber para poder gobernar. La orfandad de la gobernanza de policía, e inclusive la rareza de este término en Brasil, provienen de esa dificultad instrumental.

En la actualidad, los intentos de elaboración de una “política de seguridad pública” dissociada de los dispositivos de gobernanza necesarios, se han asociado al uso potencialmente frustrante de los recursos políticos y de la energía de quien gobierna. Sin una comprensión analítica de lo que sean los componentes de la Seguridad Pública no hay manera de elegir prioridades, sopesando objetivos políticos frente a lo que se puede hacer, apreciando alternativas en términos de mérito, requisitos, expectativas de éxito, riesgos y costos. Se hace incluso imposible identificar qué agencias podrían rendir cuentas y sobre qué, en el ejercicio de su mandato; o en qué instancias se articularían mandatos y agencias; o cómo las agencias e instancias deberían ser empoderadas, responsabilizadas y gobernadas en la búsqueda de lo que se desee, de lo que se decida hacer. Es así como los esfuerzos intergubernamentales, intragubernamentales y multisectoriales – que se cree que responden a la amplitud constitucional de la seguridad pública en Brasil – se van convirtiendo sólo en intenciones sin arraigo, en horizontes del “no (se puede) hacer”.

Esas dificultades pueden terminar glosadas - por agotamiento o ante la dificultad de un acuerdo que produzca lo que se desea(ba) – en retóricas que revelan ambiciones sin metas, metas sin métodos o medios. Se corre el riesgo de que la mayoría de las promesas de campaña – que tienen una determinada finalidad y forma de expresión – se eman-

cipen como pseudo programas de gobierno. Se apuesta a que el anuncio público y la reiteración de esas promesas dentro de la máquina estatal las harían materializar “de alguna manera”. Se acepta este resultado, buscando maximizar las ganancias o minimizar las pérdidas políticas que esta decisión puede producir. Se termina gobernando a través de un calendario de posibles inauguraciones, a través de logros puntuales y discontinuos, como si la expresión de las situaciones finales, deseadas o deseables en determinado rumbo, pudiese ser suficiente en sí misma: “para ser proseguida con energía”, “máxima prioridad”, “objeto de mi atención personal”, o cualquier otro intento de presentar la dificultad que no se superó como realización.

El papel central de la policía termina sin requerir dónde, cómo, cuándo, ni siquiera para qué ser aclarado. Se termina presumiendo, permitiendo – por agotamiento o por la simpleza de la decisión – que las situaciones finales deseadas que dependen de la policía, sean consideradas como “automáticas”, como expectativa de “tal como se esperaba”. Esto es la renuncia de la posibilidad de gobernanza de la policía. Y no será la policía la que se irá amputar, rechazando o dejando de tomar ventaja de la autonomización que eso le confiere. Incluso la movilización de recursos políticos para la enunciación de un enfoque que dé prioridad a determinados resultados específicos, puntuales – reducir tal o cual tasa, o el número absoluto de ocurrencia de un tipo de eventos, por ejemplo – termina siendo inocua. Y eso porque no se tienen - ya que se abrió la mano al intentar conducir en esa forma el gobierno de la policía – los mecanismos que permitirían gobernar la búsqueda de esos resultados.

Todo eso son retornos negativos en los intentos, por parte de quien gobierna, de producir gobierno en la Seguridad Pública, y que pueden ser tanto más decepcionantes cuanto mayor es el empeño con que se busca generarlo. Quien gobierna se siente tentado a optar por el ahorro de recursos políticos y energías, limitando sus esfuerzos a unos enunciados que pasen por política pública en este campo; conviviendo con una autonomía substancial de la policía,

a merced de los retornos de esa autonomía; expresando directrices de gobierno de la “política de seguridad pública” en un formato suficientemente ambicioso como para ganar alguna legitimidad y, al mismo tiempo, lo suficientemente impreciso para que sirva para tratar - o por lo menos parecer que trata - cualquier cosa que pueda ocurrir durante su mandato, especialmente las iniciativas policiales emancipadas. En cualquier combinación de estas dinámicas, el resultado es el mismo: se deja de tener una política pública para la policía.

Y si no se tiene la expresión declaratoria explícita de política pública para la policía, nada se puede edificar. En esta forma de gobernarse se tiene una apariencia de gobierno sobre la policía, una apariencia de gobernanza de policía, pero que, en la práctica, ni siquiera merece llamarse así en el uso del idioma en Brasil. La gobernanza de policía se convierte en un efecto del liderazgo o del perfil de mando, más o menos carismática, más o menos misionera, que moviliza y hasta seduce a la policía y a los policías, pero que sigue limitada en cuanto a lo que puede comandar o controlar. Se tiene una gobernanza de policía desautorizada frente a prácticamente todos los términos que anteriormente se identificaron como indispensables, una gobernanza de policía rendida ante la gobernanza policial. Una gobernanza de policía sin rumbo, paticoja, constantemente ciega y normalmente impotente. Una gobernanza de policía que se hace (cuándo se hace y si se puede hacer) frente a tragedias o crisis cuya repercusión en los medios de comunicación podría comprometer la popularidad del gobernante o la imagen de su gobierno, y por eso restringida a orientaciones puntuales, parciales, transitorias, tan duraderas como el periódico del día o de la semana anterior, porque entonces se apuesta por completo a su ejemplaridad y espectacularidad: la purga de las manzanas podridas, la enunciación de compromisos con “resultados de impacto” a corto plazo e inmediato (que señalan más lo que se espera de la gobernanza policial en términos del ejercicio de su discrecionalidad en el relato de los resultados que la expectativa de que produzcan tales resultados), la creación de tantos vehículos de acceso a legitimidades adicionales cuantos se puedan ofrecer alrededor y frente la autonomía policial que esta forma de gobernanza no está en condiciones de confrontar y, por lo tanto, no está en condiciones de gobernar.

Es importante tener en cuenta que se trata de la realidad de una autonomía sin medida, que no se confunde - ni concretamente, ni como proyecto - con una autarquía. En la mayoría aplastante de sus vinculaciones con los ciudadanos, la policía es considerada - y piensa, actúa, reconoce los límites de lo que puede hacer y los impositivos de lo que debe hacer - como un servicio público. La fragilidad de la gobernanza de policía no autoriza un dictamen maniqueo de policía mala contra gobierno bueno. Sin embargo, explica por qué hay que apreciar los efectos de la autonomía sobre las dificultades de la policía y de su gobierno. Apunta hacia la apreciación calificada de los efectos de la autonomía, sea en el gobierno, sea en el trabajo policial.

Así, de acuerdo a los contextos locales de un determinado

momento, esta autonomía policial admite variedades tan diversas como es la diversidad y pluralidad de los Entes Federales. La autonomía puede ser materializada en la dificultad de dar al uso de los recursos o de los resultados policiales, un fin político particular. Puede ser obstáculo para un determinado propósito policial, más ampliamente, la dificultad de producción de componentes de Seguridad Pública al alcance de la policía, cuya centralidad empaña todo lo demás. Sin control, o para ser más preciso, sin tutela - en el sentido Weberiano - los policías y las agencias policiales simplemente deciden entre sí: o se adhieren a una determinada dinámica establecida, auto regulada tanto lateral como verticalmente, del quehacer policial - una inercia, o sigue cada cual su propio camino - una dispersión.

La autonomía puede ser tan amplia que sus límites sean los de la gobernanza democrática en sí misma: materialidad de la posición y poder del gobernante, legalidad y legitimidad de la continuidad del pacto más amplio. En ambas situaciones se oculta, se niega lo que podría ser un “golpe blanco”, al tiempo que se admite que él pueda ocurrir de forma implícita, en cualquiera de los casos, con diferentes contenidos y temporalidades. El cálculo político de los actores involucrados sobre qué pueden ganar o ejercer, es lo que parece explicar cómo se relacionan el gobernante y la policía, lo que hace con que se exprese esta libertad de acción en un flujo de aparente continuidad y jerarquía: partiendo de lo que sean las directrices de gobierno, disimulando el hiato - la ausencia de una política para la policía -, y aterrizando en lo que sean, cuando lo son, las “políticas de policiamiento” del comando de la policía.

Las políticas de policiamiento corresponden a una gobernanza policial cuya autonomía está en constante proceso de (re)definición y usufructo. Por eso se presentan, cuando se presentan, como afirmación de un profesionalismo abstracto y de contornos técnicos apasionadamente “apolíticos”, normalmente entendidos como secretos profesionales. Se argumenta que todo debe ser secreto para que la policía siga siendo capaz. Eso no sobreviviría a un primer vistazo de lo que son los términos concretos del ejercicio del mandato policial. Y como resultado se omiten lo que son las alternativas de formas o medios, se oculta que existe un juicio tanto político como profesional en la prioridad y asignación de recursos. Se reifica la rutina, repitiendo asertivamente prerrogativas policiales implícitas en cuanto a la autodefinición de su estructura y capacitación, en nombre de una (pseudo)técnica “pura”, pero explícitas en cuanto a su autonomía de decisión en nombre de un (pseudo) profesionalismo “apolítico”. Se participa del drama de gobernar, ofreciendo, anunciando y poniendo a la disposición la prontitud en la obediencia formal siempre que ella sea solicitada concretamente, siempre que ello no comprometa la autonomía en todo lo demás. Se siembran abstracciones capaces de justificar el resultado de la discrecionalidad sin apreciación de los resultados o consecuencias, imponiendo juicios apriorísticos como “en el estricto cumplimiento del deber”, sea cuál sea el contenido de ese cumplimiento.

Aun así, las políticas de policiamiento ofrecen una opor-

tunidad de enfilar la gobernanza policial en el rumbo de la democracia, aun frente a la realidad de una gobernanza de policía paticoja, puesto que las políticas de policiamiento podrían ser usadas, en el curso de la edificación de la gobernanza de policía, como una política para la policía, en beneficio de la “democratización de las prácticas policiales”. Ellas pueden hacer más transparentes las asignaciones y prioridades en el uso de los recursos policiales, los términos formales de cómo se practica la workmanship y lo que sean las prácticas establecidas de selectividad en el enforcement en el ejercicio de su mandato. Si no se dispone de formas de gobierno de la policía por parte del gobernante, puede aumentar su responsabilidad ante los ciudadanos, ante la polity, como itinerario para ese gobierno. Esa alternativa no ha tenido todavía su oportunidad. Se puede, incluso, advertir que los que se dispusieron a intentarla fueron sancionados por su ambición, aunque quizás no por lo que intentaban hacer, sino por lo que dejaron de hacer al acumular los recursos para hacerlo.

Lo que se tiene, diariamente, es un tejido de vinculaciones de la policía con la polity. Este va desde los intereses de las agencias frente al gobierno hasta los que se hacen a nivel local, de forma diferenciada, con sus diferentes niveles jerárquicos, frente a los grupos de interés. El grado de autonomía que se puede tener en Brasil revela que esta vinculación de la policía con la polity, con la sociedad, con los ciudadanos individuales adquiere rasgos mediante los cuales ella se posiciona, o es percibida, de una manera distinta, y con intereses diversos a los de un servicio público.

Los agentes de policía o los grupos policiales pueden optar por negociar, por mercantilizar, por apropiarse de la autorización y de los recursos policiales para fines propios y privados. Sus intereses, en el juego de la gobernanza policial, terminan siendo parte de la agenda de las agencias policiales. Se configura un rostro de la gobernanza policial: el

usufructo privatizado de la autonomía, del cual vale la pena abusar. Se crean vínculos particulares con las diversas instancias de la sociedad civil, no de policías en tanto que ciudadanos, sino de la policía, individuos o grupos policiales, con los partidos políticos y los políticos, con los medios de comunicación y los periodistas, con las organizaciones no gubernamentales y los militantes, con las universidades y los investigadores o docentes, vínculos tanto para sus propios fines privados como para las metas institucionales de la policía, en la penumbra de la realidad. “Políticas para la policía” en los diferentes niveles de la vida social, para las cuales se podría flexionar así el idioma: política de policías y de la policía por policías y por la policía; política de otros actores para acomodar sus intereses con los policías o con la policía, en tanto que policías y policía; política casi como si los policías y la policía formasen parte de – y fuesen – un partido político, y no agentes y agencia subordinados a la política pública.

Con esto se tiene un marco general para la construcción de una traducibilidad de la cuestión de la gobernanza de policía para la situación brasileña. Este marco de partida – porque este final del texto tiene la ambición de ser un comienzo – sería el rumbo para tratar todo lo que sea diversidad de contextos de la federación, de la pluralidad, de los diversos cortes y ámbitos de gobierno. Lo que sean las metas y métodos de búsqueda de los elementos constitutivos de formas de gobernanza de policía concretas y localizadas, eso es, un trabajo contingente para quien se disponga a emprenderlo. Un trabajo que considere, más allá de lo que cualquier texto pueda hacer, su arte de la política, la gobernanza del tener gobernanza, de lo que sean la situación, capacidades, posibilidades, necesidades, en fin, las realidades sociales, políticas, del gobierno, de la policía, de las instancias en que se sitúe cada propuesta, cada esfuerzo de cómo gobernar la policía y hacerla adherente a - e instrumento de - la democracia en Brasil.

Referencias

- Bayley, D. H.** (1983). 2: Knowledge of the Police. In M. Punch (Ed.), *Control in the Police Organization* (pp. 18-35). MIT Press.
- Bayley, D. H.** (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutgers University Press.
- Bayley, D. H. y Shearing, C. D.** (2001). *Democratizing police abroad*. Washington: National Institute of Justice.
- Bayley, D. H. y Shearing, C. D.** (2006). 40. The future of policing. In T. Newburn (Ed.), *Policing: Key Readings* (1st reprint, pp. 715-732). Willan Publishing (UK). (Original work published 1996).
- Bertalanffy, L. von.** (1976). *General System Theory: foundations, development, applications* (revised edition). George Braziller.
- Bittner, E.** (1983). Legality and Workmanship: introduction to control in the police organization. In M. Punch (Ed.) *Control in the Police Organization* (pp. 1-12). MIT Press.
- Bittner, E.** (1990). Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In E. Bittner. *Aspects of Police Work* (pp. 233-268). Boston: Northeastern University Press. (Originally published 1974).

- Bittner, E.** (1990). Introduction. In E. Bittner. *Aspects of Police Work* (pp. 3-18). Boston: Northeastern University Press.
- Bittner, E.** (1990). The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models. In E. Bittner. *Aspects of Police Work* (pp. 89-232). Boston: Northeastern University Press. (Originally published 1970).
- Braithwaite, J.** (2000). The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. *The British Journal of Criminology*, 40, 222-238.
- Brodeur, J-P.** (2005). Police Studies Past and Present. *Police Quarterly*, 8(1), 44-56.
- Chan, J.** (2007). Making sense of police reforms. *Theoretical Criminology*, 11(3), 323-345.
- Crawford, A.** (2006). Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*, 10(4), 449-479.
- Feltes, Thomas** (2003). Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?' (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm].
- Goldstein, H.** (1977). *Policing a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger Pub Co.
- Goldstein, H.** (1990). *Problem-Oriented Policing*. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages.
- Held, D.** (2006). *Models of Democracy*, 3rd Edition. Stanford University Press.
- Jones, T.** (2003). The governance and accountability of policing. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (2nd reprint, pp. 603-627). Willan Publishing (UK).
- Kelling, G. L.** (1996). Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability. In L. H. Hoover (ed). *Quantifying Quality in Policing* (pp. 23-36). Washington: PERF.
- Kjaer, A. M.** (2004). *Governance*. Polity.
- Klockars, C. B.** (1999). Street Justice: some micro-moral reservations on Sykes. In Kappeler V. E. (eds.) *The Police and Society: touchstone readings* (3rd Edition, pp. 150-153). Prospect Heights: Waveland Press, Inc. (Originally published 1986).
- Klockars, C. B.** (1991). The Rhetoric of Community Policing. in C. B. Klockars & S. D. Mastrofski (eds.) *Thinking about Police: contemporary readings* (2nd Edition, pp. 530-542). New York: McGraw-Hill, Inc. (Originally published 1988).
- Kooiman, J.** (2003). *Governing as Governance* (1st ed.). Sage Publications Ltd.
- Loader, I., y Walker, N.** (2007). *Civilizing Security* . Cambridge University Press.
- Lustgarten, L.** (1986). *The Governance of Police*. Sweet & Maxwell.
- Maillard, J.** (2005). The governance of Safety in France. *Theoretical Criminology*, 9(3), 325-343.
- Manning, P. K.** (1999). Economic Rhetoric and Policing Reform. in Kappeler V. E. (eds.) *The Police and Society: touchstone readings* (2nd Edition, pp. 446-462). Prospect Heights: Waveland Press, Inc. (Originally published 1992).
- Manning, P. K.** (2001). Theorizing Policing: the drama and myth of crime control in the NYPD. *Theoretical Criminology*, 5(3), 315-344.
- Manning, P. K.** (2002, April). Some Observations concerning a theory of democratic policing [draft paper]. Conference on Police Violence, Bochum, Germany.
- Manning, P. K.** (2005). The Study of Policing. *Police Quarterly*, 8(1), 23-43.
- Mcdonald, P. P.** (2001). COP, COMPSTAT, and the New Professionalism – mutual support or counterproductivity?. In R. G. Dunham & G. P. Alpert (eds). *Critical Issues in Policing – contemporary readings*, 4th Edition (pp. 255-277). Waveland Press.

- Miskolci, R.** (2006). (Resenha de Hora da Eugenia, de N. L. Stepan). *Cadernos de Saúde Pública*, 22(1), 231-233.
- Muniz, J y Proença Jr., D.** (2007a). Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In H. Caruso, J. Muniz & A. C. C. Blanco (eds). *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas de Saberes Latino-Americanos* (pp. 21-73). Rio de Janeiro: PUBLIT.
- Muniz, J y Proença Jr., D.** (2007b). Bases Conceituais de Métricas de Padrões de Medida de Desempenho Policial. In H. Caruso, J. Muniz & A. C. C. Blanco (eds). *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas de Saberes Latino-Americanos* (pp. 231-280). Rio de Janeiro: PUBLIT.
- Muniz, J. y Proença Jr., D.** (2007c). Forças Armadas e Policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1): 48-63.
- Muniz, J. y Proença Jr., D.** (2007d). Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, Sept./Dec., 21 (61): 159-172.
- Neocleous, M.** (2000). *The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.
- Pierre, J., y Peters, B. G.** (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.
- Punch, M.** (1983). Preface. In M. Punch (ed.) *Control in the Police Organization* (pp. xi-xvi). MIT Press.
- Reiner, R.** (2002). Processo ou Produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In J.-P. Brodeur (ed). *Como reconhecer bom policiamento* (pp. 83-102). São Paulo: EdUSP. (Originally published in 1996).
- Rock, P.** (2005). Chronocentrism and British Criminology. *The British Journal of Sociology*, 56(3), 473-493.
- Sartori, G.** (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Sharp, D.** (2005). Who needs theories in Policing? *The Howard Journal*. 44(5), 449-459.
- Shearing, C. D.** (1995). Reinventing Policing: Policing as Governance. *Privatisierungstaatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen* (pp. 83-102). Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Shearing, C. D.** (2001). A Nodal Conception of Governance: thoughts on the Policing Comission. *Policing and Society*, 11, 259-272.
- Shearing, C. D. y Stenning, P. C.** (1992). Private Security: implications for social control. in K. R. E. McCormick & L. A. Visano (eds.) *Understanding Policing* (pp. 521-544). Toronto: Canadian Scholar's Press. (Originally published 1981).
- Stone, C. E. y Ward, H. H.** (2000). Democratic Policing: a framework for action. *Policing and Society*, 10, 11-45.
- Sykes, G. W.** (1999). Street Justice: a moral defense of order maintenance policing. In Kappeler V. E. (eds.) *The Police and Society: touchstone readings* (3rd Edition, pp. 134-149). Prospect Heights: Waveland Press, Inc. (Originally published 1986).
- Treib, O.; Bähr, H y Falkner, G.** (2005). Modes of Governance: a note towards conceptual clarification [European Governance Papers No. N-05-02]. Vienna: Dpt. Of Political Science, Institute for Advanced Studies.
- Walker, S.** (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.
- Waltz, K. N.** *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, K. N.** (1999). *Globalization and Governance*. PS Online.
- Wood, D. y MacAllister, D.** (2005). Accountable, responsive and independent: on the need for balance in police governance. *Policing: IJPM&S*, 7(3), 197-207.
- Wood, J., y Dupont, B.** (2006). *Democracy, Society and the Governance of Security* (p. 304). Cambridge University Press.
- Wood, J., y Shearing, C.** (2006). *Imagining Security* (p. 184). Willan Publishing (UK).





LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ➔ **NUEVO MODELO POLICIAL VENEZOLANO (*)**



► **Luis Gerardo Gabaldón**
Coordinador de Políticas Públicas
Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Policía

CONCEPTO Y ALCANCE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA MODERNA

La rendición de cuentas tiene que ver con cualquier Agencia que brinde una prestación relevante, al comprobarse que muchas veces se desarrollan prácticas y estilos que no favorecen a los usuarios. Este concepto, en una acepción amplia que comprendería el dar razón de la gestión, los recursos y los resultados, se encuentra vinculado a los conceptos de apertura y transparencia, que deberían orientar la gestión en una sociedad democrática. En materia policial, la rendición de cuentas resulta pertinente aunque difícil, dado que es propio de la policía minimizar el escrutinio y propiciar una cultura de autosuficiencia, amparada en forma abierta por el discurso del profesionalismo y sustentada de manera oculta por la solidaridad corporativa. Cómo acceder a la información relevante sobre qué, cómo y para qué se hace el trabajo policial, y qué uso darle a dicha información para mejorar el servicio y colmar expectativas ciudadanas puede convertirse en una tarea de dificultad considerable.

Algunos han sostenido que la rendición de cuentas se refiere a la necesidad de respuestas pragmáticas frente a demandas públicas y la resistencia corporativa. En materia policial, este concepto se vincularía a un mandato conferido, y frente al cual el mandatario, en este caso la policía, debe dar cuenta de su gestión al mandante, que sería la sociedad o la comunidad política (Muniz y Proenca, 2010: 63). Esta visión de inspiración contractualista y vinculada con las teorías fundantes del Estado moderno, asume que, así como

el Estado refleja un acuerdo de voluntades para ceder porciones de libertad a cambio de seguridad, la policía, siendo la institución estatal que conserva o pretende conservar el monopolio estatal del uso de la fuerza física (Gabaldón, Birkebeck y Bettioli, 1990), debería estar en condiciones de explicar cómo, para qué y frente a quién emplea esa fuerza y, en última instancia, evitar que los poderes conferidos a la policía por la comunidad política se independicen de un mandato para el cumplimiento de determinados fines y se conviertan en tiranía gubernamental u opresión para propósitos particulares (Muniz y Proenca, 2010: 69).

En un sentido asociado a la desviación policial de las reglas de conducta, la rendición de cuentas se ha vinculado al mal comportamiento policial, asumiendo que es un mecanismo para promover un cambio organizacional que se centre, no en los funcionarios en particular sino en las condiciones del medio de trabajo, a fin de prevenir de forma estructural o general el apartamiento del comportamiento policial de las reglas que gobiernan el ejercicio de su función (Walker, 2005: 3-4).

En una perspectiva aun más amplia, asociada a la gestión policial como organización de prestación de un servicio, la rendición de cuentas se ha justificado con el objetivo de producir un modelo de gestión que permita evaluar y estimar su desempeño bajo la premisa de que la toma de decisiones obedece a procesos formalizados, visibles y di-

(*) Este texto es un producto parcial del proyecto de investigación D-403-10-09-B financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes.

fundidos dentro y fuera de la organización policial (López Portillo, 2006: 2004).

Estas tres concepciones de la rendición de cuentas reflejan diversas visiones y focos de atención, aunque tienen como denominador común la suposición de que la policía, como organización dotada de poder, no puede ser dejada a su arbitrio en el ejercicio de dicho poder y que, independientemente de cuáles sean los mejores mecanismos para controlarlo, hay algo de común y compartido en una sociedad, bien sea la comunidad política, el consenso en torno a reglas de comportamiento o la transparencia en la prestación de un servicio, que requieren la presencia de mecanismos de supervisión y control fuera de la policía.

¿Cómo establecer, desarrollar, operacionalizar y hacer efectivos tales mecanismos? ¿Cuáles son los propósitos específicos y qué resultados se esperan como consecuencia? Estas son las cuestiones cruciales que enfrenta el desarrollo de un modelo democrático, auditable y previsible de servicio policial.

En materia policial nos interesa saber cuáles son los indicadores y estándares de desempeño y en qué medida es-

tán siendo atendidas las necesidades ciudadanas. Por otra parte, dado que el uso de la fuerza debería ser monopolio policial y genera contraposición de intereses entre quien la aplica y la padece, la cuestión de los procedimientos es muy importante. En última instancia, probablemente toda forma de rendición de cuentas abarca los procedimientos antes que los cometidos materiales, que son variables, vagamente definidos por pautas legales y objeto de decisiones que muchas veces escapan a los ciudadanos como destinatarios de la acción policial. Esto quizás determine que la rendición de cuentas no se puede entender como la definición de las tareas de la policía por parte de los vecinos (y, en consecuencia, indicar a la policía lo que puede o no puede hacer), sino más bien como la modulación de la intervención policial en función de retroalimentación ciudadana, lo cual implica que la policía debe estar en condiciones de explicar lo que hace, cómo lo hace y por qué lo hace; es más factible y realista recibir explicaciones de la policía después de haber actuado y con miras a precisar aquello que resulta inaceptable, que pretender instruir a la policía sobre qué y cómo debe hacer, desde un principio y de manera taxativa, lo cual implicaría transferir el marco de atribuciones de la ley a la población.

CONTROLES INTERNOS Y EXTERNOS PARA LA RENDICIÓN

DE CUENTAS DENTRO DE LA POLICÍA

La rendición de cuentas, conforme a lo expresado anteriormente, pareciera ser una cuestión de supervisión externa. Sin embargo, dentro de la lógica del control policial se procura instrumentar criterios de alerta temprana e intervención precoz para corregir fallas policiales, y por cuanto todo esto repercute en la evaluación del desempeño de los funcionarios policiales como individuos, el proceso de rendición de cuentas debe contar con una fase interna y otra externa. La fase interna corresponde a la disciplina y la supervisión del comportamiento de los funcionarios policiales, porque precisamente a través de dicho comportamiento se manifiesta la concordancia o discrepancia policial con su misión y con los objetivos declarados (aspecto sustantivo) y con las reglas preestablecidas para su desempeño (aspecto procedimental). La fase externa corresponde a los mecanismos de contraloría social y participación ciudadana para evaluar si las conductas y formas de actuar policial están acordes con principios y criterios socialmente aceptables para el desempeño de la asistencia, inducción y coacción que implica la actuación de la policía.

El control interno supone que existen estructuras y departamentos dentro de la propia agencia policial que se encargan de supervisar y corregir el trabajo de los funcionarios. De nada valen declaraciones de principios e incluso planes de acción que no son aplicados, supervisados y corregidos por funcionarios con capacidad de gestión y con respon-

sabilidades de comando. Por otra parte, dentro del control interno deben establecerse los mecanismos y procedimientos que permiten registrar y documentar las acciones policiales, a fin de que se puedan elaborar informes aptos para ser evaluados por audiencias externas.

Aunque pudiera pensarse que la rendición de cuentas en este caso es marginal, pues no hay audiencia externa directamente involucrada en los procesos de detección e intervención frente a faltas de disciplina primaria, el control interno, en la medida en que produce correctivos oportunos y evita la escalada de la conducta desviada policial, facilita el propósito de explicar qué y cómo hace la policía ante sus propios funcionarios, contribuyendo a generar un clima de contención y regulación desde el interior de la institución. El ambiente interno de indulgencia y desidia, que deja el desarrollo de la actividad de los funcionarios policiales a su arbitrio y que no identifica signos tempranos de desviación y abuso, contribuye a la generalización y normalización de prácticas frente a las cuales resulta difícil luchar una vez que se han instaurado.

Un buen sistema de control y rendición de cuentas interno supone el desarrollo de procesos de registro y reportaje de ocurrencias por parte de los propios funcionarios policiales, la quiebra del sentido de complacencia entre supervisores y supervisados, la independencia e incluso la separación

física, entre quienes deben abrir y sustanciar las averiguaciones disciplinarias y quienes son sus sujetos pasivos. Todo ello implica el desarrollo de estándares estrictos en materia de gestión de inspectoría o de unidades de asuntos internos dentro de la policía.

La rendición de cuentas vista desde su cara externa puede adoptar muchas formas y abarcar un gran espectro de actividades policiales, desde la gestión presupuestaria hasta las prácticas de control social. Resultan de particular importancia las modalidades que pretenden dar satisfacción a las quejas de los ciudadanos sobre mal desempeño policial, tanto desde el punto de vista individual, apuntando hacia la sanción de faltas disciplinarias, como en cuanto a la corrección de procesos administrativos para incrementar el desarrollo de buenas prácticas policiales.

Las modalidades centradas en la sanción de faltas disciplinarias individuales apuntan a la participación ciudadana en la detección, procesamiento y eventual sanción de funcionarios que violan principios de actuación legal o que impli-

can tratos desiguales y discriminatorios. Esto comprende reclamos con ocasión del ejercicio de la fuerza policial y otras actuaciones frente a las cuales los ciudadanos se sientan agraviados. La forma de instrumentar la supervisión externa se centra en los procedimientos (tanto policiales, para cumplir su misión y objetivos, como de control ciudadano, para revisar, reclamar y obtener satisfacción o compensación frente a conductas policiales impropias). Es un área muy sensible al escrutinio, con tendencia al hermetismo, en particular cuando se trata de casos individualizados, y su construcción y desarrollo debe tomar en consideración una fuerte resistencia policial. En una evaluación venezolana de 2006, el 73,4% de los funcionarios policiales consultados consideró que el inicio y decisión de los procesos disciplinarios debería corresponder a la inspectoría interna de la policía, mientras solo 21,6% se declaró partidario de que hubiese observadores de consejos comunales dentro de la policía con este propósito (Monsalve Briceño, 2007:286). Es precisamente esta área la que requiere un cuidadoso desarrollo reglamentario para preservar un equilibrio entre inhibición y sobreactuación de la policía.

MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO VENEZOLANO SOBRE

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (Venezuela, 2008) ha establecido el concepto de rendición de cuentas como planificación, supervisión y evaluación sobre el desempeño policial bajo los principios de transparencia, periodicidad, responsabilidad individual por actos de servicio, adopción de estándares y balance entre supervisión interna y externa, con participación articulada de la comunidad (art. 77). Ha extendido su alcance a los planes de seguridad ciudadana bajo el principio de corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad (art. 78) y ha definido el ámbito externo de la supervisión comunitaria en cuanto a instructivos, prácticas policiales y procedimientos disciplinarios (art. 81), tomando en consideración lo relativo al servicio de policía (aspectos sustantivos relativos al control del delito y las políticas de seguridad ciudadana, art. 28) y al desempeño profesional de la policía (aspectos procedimentales relativos a los estándares de funcionamiento y régimen interno de gestión, art. 30).

El concepto de rendición de cuentas supone un proceso de planificación, supervisión y evaluación, con énfasis en la transparencia y la responsabilidad individual de conformidad con estándares predefinidos. Esto apunta a evitar la aleatoriedad. Los tres criterios que orientan la rendición de cuentas son adecuación a la legalidad, respuesta a demandas sociales y logro de metas. Ello sugiere que el criterio no es exclusivamente formal legalista, sino que supone consonancia con expectativas sociales (que pueden ser

cambiantes y orientar la propia interpretación de la ley) y consecución de objetivos (que obligará a adoptar la planificación y la definición de logros plausibles y mensurables como parte integrante de la rendición de cuentas).

El alcance de la rendición de cuentas en cuanto a las políticas de seguridad ciudadana alcanza los tres niveles políticos territoriales entre los cuales se distribuye el servicio de policía (nacional, estatal y municipal). Se prevé la indicación, por parte de la comunidad, de observaciones y sugerencias para la prestación del servicio. Esto supone condensación de propósitos e iniciativas en torno a cada cuerpo de policía, más allá de las diferencias y multiplicidad de propósitos e intereses de los consejos comunales y otras organizaciones sociales, que también se consideran instancias de control externo policial. El control comunitario se extiende a instructivos, prácticas policiales y procedimientos disciplinarios, algo más estrechamente vinculado con el desempeño profesional de la policía y, lo cual crea cierta tensión y representa algunos riesgos en cuanto a posibilidades de articular propuestas y evaluar sus resultados, dado que la policía tiende a defender los criterios de actuación como exclusivamente vinculados a su experticia técnica.

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana estableció además, en el art. 83, la atribución de la Defensoría del Pueblo, uno de los órganos del Poder Ciudadano dentro la nueva Constitución, y equivalente al Ombudsman de los países escandinavos,

para emprender investigaciones independientes sobre violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios policiales, proponiendo las recomendaciones que se estime oportunas para reducir sus efectos, compensar a las víctimas y mejorar el desempeño policial. Esto convierte a la Defensoría del Pueblo en la instancia del Poder Público más relevante para la exigencia de rendición de cuentas, aunque en un sentido restringido a las violaciones de los derechos humanos y, por consiguiente, asociada al quebrantamiento grave de la normativa legal que regula el desempeño policial, y en este sentido, de ámbito más reducido que el de la participación ciudadana en general.

Mediante la Ley del Estatuto de la Función Policial (Venezuela, 2009), que desarrolla lo relativo al ejercicio de la función policial, la carrera, jerarquías, control y participación ciudadana en el desempeño policial y régimen disciplinario, se definieron con mayor precisión las competencias de tres instancias externas para la supervisión policial. Según el art. 84, corresponde a los comités ciudadanos de control policial el seguimiento del desempeño policial en cuanto a gestión administrativa, funcional y operativa. Según el art. 85, corresponde a los consejos comunales participar en la orientación y mejoramiento de la prestación del servicio policial, a fin de facilitar la integración comunitaria con la policía reduciendo la confrontación y contribuyendo a la aplicación igualitaria de la ley. Según el art. 86, corresponde a cualquier organización comunitaria o social estructurada, la contribución en el diseño, proposición, ejecución y evaluación de planes y proyectos para diagnosticar, potenciar, mejorar, auditar y contribuir al mejor desempeño policial. Según este modelo, los comités ciudadanos de control policial son una especie de cuerpo ejecutivo de la comunidad de cualquier jurisdicción donde se despliegue un cuerpo policial, integrado por cinco miembros, que acompaña la gestión policial y prepara informes sobre su desempeño. Los consejos comunales, instancias de organización de base regida por una ley especial, de perfil más local y circunscrito, facilitan el diálogo e intercambio policía-población a nivel micro, para agilizar el flujo e información y reducir la tensión en el ejercicio de la función policial. Las organizaciones comunitarias o sociales estructuradas facilitan la elaboración de propuestas y evaluación de planes y proyectos que contribuyan al desempeño óptimo de la policía, con base a su experticia acumulada. Se trata de un modelo tripartito de distribución local y desagregada de funciones que faciliten la supervisión, desarrollo, aplicación de estándares y corrección en la prestación del servicio de policía conforme a principios de celeridad, información, eficiencia, cooperación, respeto de derechos humanos, universalidad e igualdad, imparcialidad, proporcionalidad y participación ciudadana, definidos en los artículos 8 al 16 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

La previsión de estas instancias plurales y múltiples de participación ciudadana, que según el art. 13 de la Ley del Estatuto de la Función Policial se orienta a la promoción de buenas prácticas policiales, a mejorar la auditoría y rendición de cuentas, al seguimiento de procesos disciplinarios,

a desestimular la impunidad, el abuso de poder y la desproporción en el uso de la fuerza, mediante estructuras estables, sin sesgos partidistas y que no puede interferir con los criterios profesionales y especializados de la prestación del servicio, constituye un verdadero desafío en la gestión policial venezolana, que deberá generar apertura, diálogo, construcción de consensos y propuestas plausibles, respetando por un lado el principio de estandarización mínima requerida para uniformar el desempeño y por el otro abriendo espacio para la variabilidad regional y local del despliegue policial. Por ello, los siguientes criterios de implementación para este modelo de participación ciudadana resultan pertinentes:

- a) La participación debe ser articulada para cada unidad político territorial a que se refiera determinado servicio de policía. Ello implica que, frente a la multiplicidad de instancias comunitarias debe arbitrase un mecanismo que articule y organice la contraloría social y que pueda dar seguimiento a las recomendaciones pertinentes. Esto es válido a nivel municipal y estatal, donde existirán multiplicidad de consejos comunales, pero particularmente importante a nivel del cuerpo de policía nacional, considerando que se ha llegado a hablar de una meta de conformar hasta 50.000 consejos comunales a nivel nacional.
- b) La participación comunitaria debe ser organizada y no tumultuaria, con pretensiones de generalidad y no de particularismos y en función de estándares, manuales y protocolos y no de medidas ad hoc o coyunturales. Esto quiere decir que la vinculación comunitaria con la policía se traduce en unos mecanismos procedimentales, que determinan pautas, etapas, criterios y decisiones para las cuales se guarda registro escrito, son materia de discusión informada y permiten la adopción de medidas razonables, a las cuales se acuerda un periodo de implementación, observación y modificación o sustitución.
- c) La participación comunitaria no debe interferir con los criterios técnicos y profesionales de la policía para la prestación más eficiente y previsible posible del servicio policial. Aquí hay una línea que en la práctica puede resultar difícil de trazar, pero que se hace necesario establecer. La definición de las infracciones no es materia de participación comunitaria, aunque sí puede serlo la discusión de la alternativa de intervención más deseable entre las legalmente permitidas; la definición de las técnicas para la investigación delictiva y los parámetros para el uso de los poderes de policía no son materia de negociación comunitaria, aunque sí podría serlo la discrecionalidad en cuanto a prioridades de intervención y selectividad en el comportamiento reactivo y proactivo de la policía; la normativa sobre carrera, formación, régimen de ingreso y permanencia, retiro e infracciones no es materia de negociación comunitaria, pero las políticas de reclutamiento, convocatoria, igualdad de género e incentivos para mejores prácticas policiales sí pueden conformar la materia de esta discusión.

Existe dentro de este esquema una cuestión de progresividad que permite, mediante el flujo de información, ir ajustando las áreas de competencia técnica con las expectativas ciudadanas, admitiendo como regla general que, mientras más conocidas por todos son las reglas y procedimientos disciplinarios para sancionar las faltas policiales, mientras mayor reserva y protección se brinda al denunciante de una falta frente a la posible retaliación de los policías afectados y mientras mayor es la supervisión de los procesos disciplinarios en curso y la incorporación de observaciones de los ciudadanos respecto a su desarrollo y resultados, existe mayor control externo y se propende a incrementar la satisfacción ciudadana hacia la policía.

La publicidad de reglas y procedimientos tiene que ver con la transparencia. El tratamiento confidencial de las quejas con el respeto. La supervisión de procesos con la participación ciudadana. Transparencia, respeto y participación ciudadana son componentes fundamentales para una gestión

policial democrática y con vocación de servicio.

Las modalidades centradas en la corrección de procesos administrativos persiguen, antes que la sanción de determinados funcionarios, con el argumento de que la certeza y celeridad de la sanción fomentarían el acatamiento de las normas, la enmienda de prácticas viciosas o inadecuadas en función del mejoramiento del servicio policial. Esta modalidad se acerca más a la *contraloría social*, si se entiende por esta última una actividad tendente a mejorar prácticas y procesos en interés colectivo, mediante el acatamiento por convicción y el desarrollo de rutinas que apuntan en el sentido deseado. Sin descuidar la detección de casos individuales que se desvían, el control mediante contraloría se centra en *mejorar la organización para desalentar la desviación*, propendiendo a un sistema que, mientras procura autorregulación, requiere insumos y retroalimentación de su clientela en el sentido más amplio: los ciudadanos a los cuales pretende servir.

EL DESARROLLO Y PROYECCIÓN DEL MARCO

NORMATIVO SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los principios y criterios generales sobre rendición de cuentas contemplados en las leyes de 2008 y 2009, han tenido un desarrollo ulterior a través de dos resoluciones ministeriales, las Normas sobre Rendición de Cuentas en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos político territoriales (Venezuela, 2010) y las Normas sobre la Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial (Venezuela, 2011).

Las Normas sobre Rendición de Cuentas en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos político territoriales establecieron cánones de recopilación de información y la exigencia de informes periódicos de los cuerpos de policía en diversas materias vinculadas con su gestión institucional. Se estableció, en el art. 1, la obligatoriedad de disponer de mecanismos expeditos, consistentes, periódicos y confiables para rendir cuentas de la gestión y desempeño ante los órganos del poder público y ante las comunidades. Según el art. 2, el propósito es facilitar la discusión informada y adopción de recomendaciones y decisiones que contribuyan a mejorar la prestación del servicio policial. Se exige llevar registros y documentación conforme a protocolos estandarizados, indicadores de gestión para la preparación de informes circunstanciados (art. 3), así como la obligatoriedad de registros confiables sobre selección, incorporación, promoción, permanencia y retiro de los funcionarios, contribuyendo de este modo a la preparación del historial personal en los cuerpos policiales (art. 4). En los arts. 5, 6 y 7 se exige la presentación de informes anuales sobre ejecución financiera, desarrollo institucional y proyección de crecimiento, así como sobre desempeño y rendimiento po-

licial, su incidencia en promociones o sanciones a los funcionarios y sobre desviaciones policiales y responsabilidades disciplinarias, en estos casos en términos agregados y sin identificación de los individuos implicados, con el objeto de determinar tendencias de ajuste legal y cumplimiento de estándares, así como para diseñar planes de corrección y mejoramiento. El art. 9 exige la publicación de un extracto de los informes, que tendrá amplia difusión pública, y el art. 11 obliga a suministrar la información pertinente a las instancias de control externo de la policía. Esta Resolución ministerial ha sido acompañada de una guía instruccional que explica cada obligación por separado, ilustrando las fallas detectadas por la investigación disponible en sus respectivas materias, y suministrando algunos indicadores y parámetros para avanzar en el proceso de estandarización de los instrumentos correspondientes.

Las Normas sobre la Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial tomaron en consideración la novedad de esta figura, la falta de precedentes y el carácter experimental de su implementación, mediante un modelo sencillo de promoción de estos comités, acompañados en un primer momento por el Órgano Rector del servicio de policía. Se les han atribuido las funciones de participar en los procesos de consulta sobre el desempeño policial, evaluar, hacer control y seguimiento de dicho desempeño, de manera agregada y sin referencia a casos particularizados, promover y difundir el nuevo modelo policial y mantener vínculos y espacios de coordinación con las oficinas técnicas y el Consejo General de Policía, a fin de facilitar la implementación de recomendaciones y la ejecución de las reformas requeri-

das. Se prevé una forma flexible y democrática de elección de los integrantes y se instaura la figura del foro ciudadano de control policial, como espacio social para la discusión de informes y actividades de los comités ciudadanos de control policial, a fin de facilitar la fijación de posición pública sobre temas vinculados a la actividad policial.

La aprobación de la Resolución sobre Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial fue precedida por una amplia consulta nacional, desarrollada entre octubre y noviembre de 2010 con 2.718 participantes particulares y 460 funcionarios y funcionarias policiales de todo el país, a fin de explorar disposición a participar en esta iniciativa, expectativas, integrantes, alianzas e importancia de dichos comités dentro del nuevo modelo policial, así como percepciones y actitudes policiales hacia su implementación (Consejo General de Policía, 2010). Entre los resultados más relevantes destacan alto consenso sobre la importancia de un trabajo conjunto con la comunidad en planes preventivos (64%), si bien ésta no es una función específica de los comités, la participación amplia de cualquier organización social y comunitaria en la elección de los miembros (91%), la necesidad de alianzas con comunidades e instituciones públicas (45%) y las necesidades de evitar la justicia por mano propia (54%) y de mayor disciplina y corrección de las faltas policiales (46%). En cuanto a los funcionarios policiales, un 64% manifiesta acuerdo para la apertura de los informes policiales a dichos consejos, 94% estima que sus

recomendaciones deben ser conocidas por la policía en primer lugar, 90% considera que las recomendaciones deben referirse a propuestas generales antes que a casos particulares y 88% cree que su implementación contribuirá a que la gente esté mejor informada sobre lo que hace la policía. Estos resultados sugieren que la figura del comité ciudadano de control policial no es opuesta ni por los ciudadanos ni por la policía, quienes ven una potencialidad en el trabajo de la nueva instancia, si bien el ajuste a las particularidades de diversas policías y regiones requiere cuidadoso seguimiento y evaluación.

A partir de julio de 2011 se ha iniciado un programa experimental de conformación de comités ciudadanos de control policial en todo el país. Se han visitado 560 comunidades en 18 municipios, para conformar comités en cuerpos estatales de policía y 9 parroquias para conformar comités en cuerpos municipales del policía. Se han realizado 157 talleres de presentación y motivación sobre esta nueva figura y el modelo policial, con 421 participantes más 434 personas en dos asambleas, en un total de 19 estados del país (Ruiz, 2011). El objetivo es conformar durante 2011 al menos 27 comités ciudadanos de control policial que comiencen a trabajar en enero de 2012, observando su gestión, fortalezas y dificultades, a fin de orientar el proceso de conformación hacia el logro de una instancia independiente, comprometida y de refuerzo del nuevo modelo policial y de la contraloría social que lo sustenta.

DIFICULTADES Y DESAFÍOS

Todo proyecto novedoso genera suspicacias y resistencias, y este de la participación ciudadana en la rendición de cuentas de la policía no será la excepción. Algunas de las dificultades pueden ser de índole universal, vinculadas al corporativismo policial y la impermeabilidad frente al escrutinio externo, y otras más de índole particular, vinculadas a las condiciones culturales y políticas específicas de Venezuela.

El modelo de control ciudadano para la rendición de cuentas por parte de la policía enfrenta, de manera universal, la percepción de la policía de que su trabajo es exclusivamente profesional y auditable por parte de sus propios actores, como reclaman, por ejemplo, médicos, abogados e ingenieros. Nadie mejor que el policía para determinar lo que es oportuno, conveniente y apropiado en un momento determinado. Incluso en el medio angloamericano se ha desarrollado la perspectiva de que es el funcionario policial quien en definitiva determina el uso de los medios y de la fuerza física necesaria para enfrentar una situación determinada, perspectiva que ha alcanzado rango de elaboración conceptual y teórica por académicos estrechamente vinculados a la policía (ver Klockars, 1996, para una discu-

sión sobre el uso de la fuerza física por parte de la policía).

Las leyes venezolanas recientes sobre la policía han recogido esta preocupación, atemperando el sentido excesivamente profesionalizante y hermético en el ejercicio de la función policial, no solo mediante la definición de normas de actuación y uso de la fuerza de estricto cumplimiento y de reducido margen para la discrecionalidad (arts. 65, 68 y 70 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana), sino estableciendo un balance entre la participación popular orientada al desarrollo de buenas prácticas policiales, la sintonía con demandas y requerimientos de la comunidad y los criterios profesionales que orientan la organización policial y la prestación del servicio (art. 13 de la Ley del Estatuto de la Función Policial). En todo caso es previsible que las policías, a fin de acentuar su monopolio en la definición de los alcances del trabajo policial, procuren cooptar a las instancias de control externo para someterlas a una especie de tutela, lo cual desnaturalizaría el carácter independiente, autónomo y de contraloría social que deben conservar para asegurar el balance entre control interno y externo de la actividad policial.

En cuanto a las peculiaridades de la situación venezolana cabe destacar dos riesgos importantes: la cooptación político partidista de las instancias externas de control y el desinterés o refracción de los ciudadanos, por razones vinculadas a las amenazas, compromisos o resignación asociadas al ejercicio de una función que, según muestran los estudios de opinión recientes (INE, 2010: 82-85, 94; Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 332, 337; Briceño León y Avila Fuenmayor, 2007: 159) tiende a ser evaluada en forma predominantemente negativa.

La cooptación político partidista guarda relación con la polarización actual en el espectro político y con la tendencia a la feudalización de los cuerpos policiales para garantizar parcelas de poder en diversos espacios territoriales (Gabaldón, 2004). Este no es un fenómeno nuevo pero pareciera haberse acentuado en los últimos años. Probablemente sea difícil de afrontar e implique roces y negociación de es-

pacios de poder que no favorecen la prestación del servicio en condiciones de imparcialidad, universalidad e igualdad, pero que, sobre todo, conspira contra un modelo basado en estándares y buenas prácticas policiales. La refracción o el desinterés de participar en las instancias de control externo de la policía podría generar espacios derelictos para el ejercicio de dicha función, falta de calificación de los voceros de dichas instancias e incluso invasión de espacios por parte de la delincuencia, algo que teme la propia policía y que refleja su desconfianza en la participación activa de los consejos comunales en el control de la función policial (véase Monsalve Briceño, 2007: 286, y Consejo General de Policía, 2010: 18). Todas estas variables deberán ser sopesadas para procurar que el control externo de la policía y la rendición de cuentas operen en beneficio de todos los ciudadanos y no de subgrupos, segmentos o clanes políticos, lo cual desnaturalizaría su propósito.

PERSPECTIVAS

Los sistemas de rendición de cuentas deben combinar procedimientos internos, que fomenten estándares de profesionalización, ética y sentido de pertenencia entre los funcionarios policiales, y procedimientos externos, que fomenten participación ciudadana, imparcialidad y garantías en el tratamiento de quejas y reclamos. Entre la declaración y la implantación efectiva de estos procedimientos puede haber un largo trecho, difícil de recorrer. El funcionamiento efectivo de estos mecanismos contribuye a la credibilidad de la policía y a la satisfacción de las expectativas ciudadanas.

Dos consideraciones finales son pertinentes. En primer lugar, es necesario estabilizar los procesos. Aunque el liderazgo es importante, aun lo es más el efecto multiplicador de las iniciativas para favorecer, al interior de la policía, la promoción de una cultura de la rendición de cuentas y del control; en segundo lugar, las organizaciones policiales excesivamente centralizadas y con jerarquías rígidas son más difíciles de adecuar a un modelo de contraloría social. En la medida en que se dispone de instituciones policiales más pequeñas y descentralizadas, entre otras razones por-

que las asociaciones comunitarias son más reducidas, se hace más factible identificar los grupos o instancias apropiados para el ejercicio de la contraloría social.

Para concluir habría que destacar un área de trabajo muy importante, cual es el desarrollo de los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, no solo en las disputas entre los particulares sino entre estos mismos y la policía. En otra sede he afirmado que la función policial no es cuestión de estricta legalidad cuando es benigna (Gabaldón, 2007: 258), lo cual también asume que el comportamiento policial revestido de convencimiento antes que de coacción física, es menos propenso a generar resistencia y reclamo entre los ciudadanos. Fomentar los mecanismos de conciliación y compensación, resolviendo casos con bajas dosis de violencia o maltrato hacia los ciudadanos, sobre las bases de la libre aceptación de los involucrados en el conflicto, puede contribuir a hacer que la policía sea una instancia más confiable y aceptable para las comunidades dentro de las que se despliega, facilitando, a largo plazo, la instauración de mecanismos de rendición de cuentas más funcionales y estables.

Referencias

Briceño León, Roberto y Olga Avila Fuenmayor, editores, *Violencia en Venezuela*. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007. Caracas. Laboratorio de Ciencias Sociales, Lacso.

Consejo General de Policía (2010) *Consulta Nacional. Presentación de Resultados al País*. Comité Ciudadano de Control Policial. Caracas, pp.22.

Gabaldón, Luis Gerardo (2007) Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial, en Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras, *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, Flacso, pp. 255-276.

Gabaldón, Luis Gerardo (2004) Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004, *Nueva Sociedad*, 191, mayo-junio 2004, pp.65-77.

Gabaldón, Luis Gerardo, David Benavides y Yasmely Parra, Victimización delictiva y percepción de la policía, en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores) *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Vol. 1*. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 307-341.

Gabaldón, Luis Gerardo, Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol (1990), *La policía en el vecindario*. Mérida. Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas y Gobernación del Estado Mérida.

INE, Instituto Nacional de Estadística (2010) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana*. Caracas.

Klockars, Carl B. (1996) A Theory of Excessive Force and Its Control, en William A. Geller y Hans Toch, editores, *Police violence: understanding and controlling police abuse of force*. New Haven, Yale University Press, pp. 1-22.

López Portillo, Ernesto (2006) Rendición de cuentas de la policía: una experiencia de interacción positiva entre la policía y la sociedad civil, en Soraya Achkar y Luis Gerardo Gabaldón, editores, *Reforma policial: una mirada desde afuera y desde adentro*. Comisión Nacional para la Reforma Policial, Caracas, pp. 199-206).

Monsalve Briceño, Yoana (2007) Visión de los policías sobre su función y desempeño, en Luis Gerardo Gabaldón y Andrés Antillano (editores) *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Vol. 1*. Caracas. Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 267-303.

Muniz, Jacqueline de Oliveira y Domicio Proenca (2010) De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial, en Andrés Antillano, compilador, *¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial?* Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía. Caracas, Consejo General de Policía, tomo I, pp. 61-86.

Ruiz, Ileana (2011) Avance en la implementación de la Resolución sobre Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial. Comunicación Personal.

Venezuela (2008) Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 26-2-2008.

Venezuela (2009) Ley del Estatuto de la Función Policial, 1-12-2009.

Venezuela (2009 b) Normas sobre Rendición de Cuentas en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos político territoriales. Resolución n. 85, 19-3-2009, Ministerio del Poder Popular la Relaciones Interiores y Justicia, G.O. n. 39.390.

Venezuela (2011) Normas sobre la Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial, Resolución n.158, 11-7-2011, Ministerio del Poder Popular la Relaciones Interiores y Justicia, G.O. n. 39.710.

Walker, Samuel (2005) *The New World of Police Accountability*. Sage. Thousand Oaks.



COMENTARIOS SOBRE

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA

► Philip Stenning

*Profesor de Criminología y Justicia Penal
Universidad de Griffith, Queensland, Australia*

La rendición pública de cuentas, esto es, dar cuenta a la ciudadanía, es una característica esencial de la gobernanza democrática. Si bien la democracia suele concebirse como basada en un contrato o arreglo entre los ciudadanos y el Estado, donde los ciudadanos entregan parte de su libertad al Estado a cambio de los beneficios de un gobierno competente y adecuado, o simplemente como el mejor arreglo para alcanzar la paz y la armonía social en una comunidad política, resulta esencial, en todo caso, que los ciudadanos tengan la oportunidad efectiva de supervisar qué cosa y por qué la están haciendo los funcionarios públicos, y para dicho propósito, requerir que ellos provean recuentos veraces y precisos sobre sus actividades y decisiones, en modo tal que puedan ser entendidas y evaluadas por los ciudadanos. El rasgo esencial de la rendición de cuentas, sin embargo, no es únicamente el suministro de “recuentos” sino la obligación de suministrarlos. Si la obligación no existe, el simple suministro de recuentos no es rendición de cuentas sino relaciones públicas. Esto significa que deben ser los ciudadanos (usualmente a través de las instituciones políticas democráticas) y no los funcionarios mismos, quienes determinan qué recuentos deben ser suministrados, a quiénes, cuándo y de qué manera.

La policía, como cualquier funcionario público, obtiene su

autoridad, poder y legitimidad de los ciudadanos. Mientras de ella se espera respeto por su experticia profesional en la realización del trabajo policial, la búsqueda del respeto jamás puede ser una justificación, dentro de la democracia, para resistir los requerimientos legítimos de rendición pública de cuentas por sus acciones y decisiones. La rendición de cuentas ideal, desde el punto de vista democrático, requiere por consiguiente un balance razonable entre los niveles de autonomía y secreto profesionales necesarios para que el trabajo policial resulte efectivo (como, por ejemplo, no requerírsele la divulgación de los detalles en una investigación penal en curso) y los requerimientos legítimos sobre recuentos que expliquen y justifiquen las actividades policiales y sus decisiones. En una democracia, la presunción debe ser el reconocimiento de apertura y rendición de cuentas, sujetas únicamente a los límites necesarios para asegurar que tal apertura no comprometa la capacidad policial de cumplir con su mandato.

Los funcionarios públicos no pueden, razonablemente, ser obligados a dar cuentas de cada cosa que hacen en cualquier momento, pues se verían obligados a emplear todo su tiempo en preparar recuentos, sin que les quede tiempo para realizar, efectivamente, el trabajo que se supone deben realizar. De este modo, los requerimientos de rendición

de cuentas deben ser selectivos y determinados por esta necesidad, de manera que no se conviertan en una carga que impida a la policía cumplir con su mandato. Dicho de otro modo, debe recordarse que la rendición de cuentas efectiva es un medio para la gobernanza democrática efectiva, antes que un fin en sí mismo.

Los requerimientos para la rendición de cuentas policial, por consiguiente, deben ser estructurados en torno a cuatro preguntas fundamentales: 1. Sobre qué debe rendir cuentas la policía. 2. A quién se debe rendir cuentas. 3. Cuándo resulta exigible la rendición de cuentas. 4. De qué manera debe prestarse la rendición de cuentas, o qué constituye un recuento aceptable.

Como el profesor Gabaldón ha apuntado, la rendición de cuentas sirve a diversos propósitos y la policía, como otras agencias públicas, es llamada a rendir cuentas sobre diversas cosas, ante diferentes personas y entidades y de diferentes formas. Por consiguiente sería más apropiado pensar sobre rendiciones de cuentas antes que rendición de cuentas en singular.

En el caso de un servicio de policía nacional como el que se viene implementando en Venezuela, un adecuado régimen de rendición de cuentas requiere considerar las relaciones que se pretende obtener, tanto dentro del servicio policial mismo como entre la policía y los ciudadanos a los cuales sirve. La rendición de cuentas interna (es decir, los requerimientos dentro del servicio de policía) están destinados fundamentalmente a garantizar que el servicio funcione de manera efectiva para cumplir con su mandato, de modo de asegurar buenas relaciones de trabajo en la prestación del servicio y que los policías ejecuten sus tareas dentro de la legalidad, con ética, concienzudamente, de manera eficiente y efectiva y dentro del marco del presupuesto y los recursos disponibles. La rendición de cuentas externa está destinada a asegurar que la policía realice el policiamiento que quieren los ciudadanos, y en una forma que resulta aceptable para aquéllos en cuyo interés se realiza, así como que los ciudadanos dispongan de información suficiente sobre la organización, gestión y trabajo del servicio policial a fin de, por un lado, evaluar su calidad y aceptabilidad, y, por el otro, para tomar las acciones requeridas para rectificar y prevenir actividades o prioridades policiales inaceptables o contrarias a derecho; en pocas palabras, garantizar que el servicio policial en su conjunto dé cumplimiento efectivo al mandato policial y que sus miembros se comporten de manera ética, conforme a derecho y con propiedad y respeto hacia los ciudadanos con quienes entra en contacto la policía.

Considerando que la policía debe contar con la cooperación, asistencia, respeto y soporte voluntarios por parte de los ciudadanos para poder efectuar efectivamente el trabajo policial, *la satisfacción razonable de los requerimientos de rendición de cuentas externa es de fundamental interés para la policía misma, así como para los intereses de los ciudadanos a quienes ella sirve. Los buenos sistemas de rendición de cuentas facilitan el buen trabajo policial, y es muy importante que los funcionarios policiales lo entiendan.*

Es siempre importante determinar *a quién y por qué cosas* debería rendir cuentas la policía. En la mayor parte de las democracias modernas, especialmente las democracias sociales o socialistas, como pareciera ser el caso de Venezuela, la tendencia moderna ha sido la de establecer la rendición de cuentas lo más cerca posible del *punto de servicio*. Esto es, la policía debería rendir cuentas, en lo posible, directamente a las comunidades y a los ciudadanos frente a quienes desarrolla el servicio policial. De allí que la rendición de cuentas comunitaria sea preferida cuando es posible, aun cuando (o quizás especialmente cuando) el servicio policial es organizado sobre una base nacional. De este modo, el establecimiento de los Comités Ciudadanos de Control Policial y los consejos comunales como instituciones para la rendición de cuentas resulta un desarrollo importante para potenciar la rendición de cuentas efectiva del servicio de policía. Como correctamente destaca el profesor Gabaldón, sin embargo, hay varias fallas que se deberían evitar. Dos de ellas son: 1. Que la rendición de cuentas local no resulte capturada o dominada por intereses corporativos o individuales, estrechos, locales o partisanos, esto es, que la membrecía de tales instancias sea genuinamente representativa de la comunidad en su conjunto. 2. Que dichas instancias no sean capturadas o dominadas por la policía misma, es decir, que los miembros de la comunidad mantengan la confianza en que sus preocupaciones, cuestionamientos y prioridades, antes que aquéllos de la policía, conformen el foco principal de las discusiones y sean escuchados y tomados seriamente en cuenta por la policía. Si estos desafíos no son superados, los miembros de la comunidad se desilusionan y se retiran, colapsando la rendición de cuentas efectiva.

Muchas instituciones locales de rendición de cuentas bien intencionadas han fallado porque dichos desafíos no han sido colmados en forma satisfactoria. Un desafío adicional es el de encontrar representantes comunitarios que cuenten con el tiempo y con la voluntad para dedicarse a dichas instituciones de rendición de cuentas durante un periodo razonable de tiempo. Es una experiencia común con tales instituciones que el entusiasmo inicial de los ciudadanos desaparece muy pronto, reduciendo su membrecía a un pequeño y poco representativo grupo de "intransigentes". Se debe considerar otorgar algunos incentivos materiales para los ciudadanos que se dedican al servicio en estas instituciones por un periodo razonable de tiempo.

Por supuesto, existen aspectos importantes del policiamiento, como la seguridad nacional y el antiterrorismo, cuya rendición de cuentas no puede ser local, y frente a las cuales la policía requiere rendir cuentas a las autoridades centrales. Pero es importante considerar también que la efectiva rendición de cuentas externa no solamente funciona para proveer de información a los "consumidores" de los servicios policiales, esto es, los ciudadanos, sino también sirve para suministrar a la policía inteligencia vital sobre el delito y otros problemas policiales, y la experiencia ha demostrado que la rendición de cuentas local puede a menudo suministrar tal inteligencia sobre problemas nacionales de policía, tanto como sobre cuestiones más localizadas.

La experiencia también nos enseña algunas cosas importantes sobre el “cuándo” de la rendición de cuentas policial. Mientras por razones que he mencionado arriba algunas cuestiones policiales (como la investigación penal) pueden resultar objeto de rendición de cuentas con posterioridad al hecho, y mucho de la rendición de cuentas implica recuentos de actividades que ya han ocurrido y de decisiones que ya fueron tomadas, la policía también puede beneficiarse por rendición de cuentas previa sobre decisiones y acciones clave, esto es, advirtiendo a los ciudadanos con anticipación y procurando sus reacciones y consejo, con respecto a decisiones y acciones que la policía se propone adoptar. Las decisiones y acciones son a menudo más rápidamente aceptadas, y por consiguiente resultan más fáciles de implementar, si se les han explicado y justificado a aquéllos que resultan afectados por ellas, y si ellos han tenido la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones antes de que ocurran.

Después sigue el “cómo” de la rendición de cuentas. Así como la inteligencia en materia delictiva es inservible a menos que la policía conozca cómo interpretarla y aplicarla para tomar decisiones, de igual modo los recuentos sobre las decisiones y actividades de la policía no son buenos si no se presentan en una forma tal que los ciudadanos ordinarios puedan entenderlos y reaccionar frente a ellos, y a menos que ellos respondan adecuadamente a las necesidades ciudadanas legítimas de información. Por consiguiente, es muy importante establecer con claridad qué constituye un recuento aceptable. ¿Es preciso expresarlo por escrito, o basta que se haga de manera verbal? ¿Cuán detallado debe ser? ¿Necesita ser respaldado con información estadística? Y así sucesivamente.

Es importante recordar que en una democracia la policía requiere rendir cuentas de variadas formas a variados actores o cuerpos y que el tipo de rendición de cuentas pública directa que he venido discutiendo es solo una, si bien muy importante, entre las formas de rendición de cuentas que deberían ser requeridas a la policía. Del mismo modo la policía debe rendir cuentas de sus actividades y decisiones a través de las instituciones legales, como los tribunales civiles y penales, y en algunas circunstancias, a comisiones especializadas de investigación. Por supuesto, la policía también rinde cuenta a las autoridades políticas que, constitucionalmente, son “responsables” por ella, y a las asambleas o cuerpos colegiados que aprueban los fondos públicos que la mantienen. En cada caso, los requerimientos de la rendición de cuentas necesitan ser definidos en modo tal que se asegure que las actividades y decisiones de la policía son adecuadamente transparentes y efectivamente sometidas a escrutinio y supervisión democráticos, asegurando, por otro lado, que dichos requerimientos no constituyan una carga intolerable y que la policía sea protegida frente a intereses indeseables de tipo partisano, corporativo, personal o segmentario. Este no es un balance fácil de lograr, aunque su éxito es la verdadera marca de la democracia auténtica.

Finalmente, es importante no solamente que la ciudada-

nía esté satisfecha con los arreglos para la rendición de cuentas por parte de la policía, sino que la policía misma se persuada de sus beneficios para ella misma. Muy a menudo dichos beneficios no son explicados de manera satisfactoria a los funcionarios policiales, y ellos llegan a ver los requerimientos de rendición de cuentas en forma negativa, como si fuesen tratados como delincuentes antes que como profesionales y como un obstáculo indebido para realizar su trabajo. En consecuencia, reaccionan frente a las demandas de rendición de cuentas con resentimiento y resistencia. De modo que, ¿por qué habría la policía de aceptar y promover una cultura de rendición de cuentas real y efectiva? He aquí ocho buenas razones para ello (aunque se podrían citar otras más):

1. Aceptar y practicar rendición de cuentas externa producirá beneficios para la policía en términos de confiabilidad pública, confianza y legitimidad. Estas propiedades son esenciales para el trabajo policial efectivo y para la seguridad de los funcionarios policiales mismos, dado que buenos arreglos de rendición de cuentas externa pueden llevarlos a realizar con mayor facilidad su trabajo, sin encontrar resistencia u hostilidad de parte de los ciudadanos.
2. Los ciudadanos son más propensos a brindar soporte público (económico, moral y físico) a un servicio policial que perciben como capaz de rendir cuentas que a uno que no lo hace.
3. Lo que es bueno para el pavo es bueno para la pava. La policía es, en buena medida durante sus funciones, propensa a requerir a la gente que rinda cuenta de sus acciones (como por ejemplo, llevando a los infractores ante la justicia). Los policías no estarían en una posición sólida de hacer esto si no valorasen y practicasen ellos mismos la rendición de cuentas. ¿Cómo pueden esperar que la gente cumpla con la ley si ellos mismos no son capaces de respetar la ley?
4. La rendición de cuentas, como las confesiones en general, pueden resultar saludablemente catárticas. Si la policía ha cometido una equivocación o ha realizado algo de forma equivocada, la rendición de cuentas puede ayudar a “removerlo”, “sacárselo desde adentro”.
5. La rendición de cuentas en estos tiempos es inevitable, y rechazarla solo empeora las cosas cuando la verdad finalmente se impone. Por consiguiente, además de ser objeto de críticas por no haber rendido cuentas, la policía es criticada, además, por tratar de encubrir. Cualquiera que dude de la inevitabilidad de la rendición de cuentas policial tiene que considerar, solamente, las implicaciones de los teléfonos celulares y otras particularidades. En este tiempo la policía prácticamente no puede hacer nada en público que alguien no fotografíe o grabe, como el incidente del Encuentro del Grupo de los 20 en Londres en 2009, cuando la policía lanzó al suelo a un espectador inocente y lo golpeó con tonfas,

a consecuencia de lo cual se desplomó y murió pocos minutos después. Al principio la policía negó su responsabilidad, pero cuando la Comisión Independiente de Quejas a la Policía investigó, recibió cerca de 1.200 horas de video grabación por parte del público que presenció el incidente¹, teniendo también acceso a material de circuito cerrado de televisión altamente comprometedor para la policía. Como consecuencia, la policía admitió su responsabilidad y uno de los funcionarios fue acusado de homicidio.

6. La rendición de cuentas no es solamente relatar cosas que la policía ha hecho incorrectamente, sino que ella puede esperar, de manera legítima, ser reconocida y recompensada por cosas que hizo bien o en forma adecuada.
7. Los requerimientos adecuados de rendición de cuentas interna pueden asegurar que los derechos de los policías y su dignidad como trabajadores sean respetados, que serán tratados en forma adecuada y con respeto por parte de superiores y colegas, y que es posible un remedio cuando no son tratados de esta forma.
8. Practicar rendición de cuentas puede llevar a expandir el orgullo y la moral profesionales; ella puede confirmar ante los propios policías y ante el público que el trabajo policial es noble y no “trabajo sucio”².

Finalmente diré que la rendición de cuentas bien entendida es buena cosa para la policía, y que los líderes policiales deben asumir responsabilidad, no sólo para demostrar a los ciudadanos que sus servicios reconocen y practican la rendición de cuentas de manera voluntaria y honesta, sino para persuadir a los funcionarios policiales de los beneficios de la rendición de cuentas para ellos mismos y para el servicio en su totalidad. Los líderes policiales y sus entrenadores no habrán hecho su trabajo de forma apropiada

si no se han esforzado para convencerse ellos mismos y persuadir a sus subordinados que la rendición de cuentas es algo bueno que debe ser adoptado antes que un desafío a ser resistido.

Voy a concluir con una cita de los recientes comentarios de la Baronesa Nuala O’Loan, antigua Directora del Departamento del Ombudsman Policial de Irlanda del Norte, un área donde, probablemente ustedes sabrán, el conflicto comunitario y la anterior hostilidad hacia la policía hizo del trabajo policial una tarea particularmente desafiante. O’Loan argumentó que uno de los beneficios de la rendición efectiva de cuentas es fomentar una forma de policía que respeta los derechos humanos, y refiriéndose a sus efectos en la policía realizó el siguiente comentario:

“Los resultados del desarrollo de un sistema efectivo de quejas respecto a los derechos humanos para la policía de Irlanda del Norte han sido significativos. Ahora la gente está ayudando a la policía de una forma que no ocurría en el pasado. Las quejas por abuso de la fuerza, intimidación y hostigamiento por parte de la policía descendieron, en los últimos siete años, de 52% al 36%. El nivel de compensaciones pagadas y el número de días-trabajo de los funcionarios como consecuencia de lesiones laborales también ha disminuido rápidamente. La gente y los funcionarios policiales están ahora más seguros y sufren menor cantidad de lesiones. Parte de este resultado puede ser atribuido al advenimiento de cambios políticos; sin embargo, buena parte de la mejoría es atribuible a la introducción de un sistema de quejas sobre derechos humanos en la policía en el contexto de un verdadero liderazgo y de fuertes mecanismos de rendición de cuentas”³

1 Véase un video del incidente, filmado por una persona del público con un teléfono celular, en <http://www.youtube.com/watch?v=HECMVdI-9SQ>

2 Ver Lewis, P. (2009) “Police learn Tomlinson officer could face manslaughter charge”- guardian.co.uk, Tuesday 4 August 2009 14.36 BST, y Dodd, V. “Ian Tomlinson death: trial date set for police officer” guardian.co.uk, Friday 16 September 2011 14.24 BST.

3 Cf. Altbeker, A. (2005) *The Dirty Work of Democracy: A year on the streets with the SAPS (Johannesburg/Cape Town: Jonathan Ball Publishers)*





ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN

➔ PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ÓRGANO RECTOR



► **Francisco Mora**

*Coordinador de Fortalecimiento del Órgano Rector
del Consejo General de Policía*

Introducción

Para el fortalecimiento del órgano rector, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ) a través del Viceministerio del Sistema Integrado de Policía (Visipol), se ha realizado un extenso trabajo cuyo alcance puede apreciarse al conocer la situación que ha existido en los cuerpos policiales, con importantes limitaciones y sin los recursos necesarios para identificar, prevenir, reprimir y controlar el delito de manera eficiente. A partir de esta realidad, junto con el incremento significativo de delitos, se inició el trabajo acometido con resultados positivos en un lapso relativamente breve.

La atención a los múltiples problemas encontrados en la acción policial, en las estructuras y su funcionamiento, en los grupos humanos y su contexto (relaciones con alcaldías y gobernaciones, comunidades organizadas y otros) han permitido avances significativos para fortalecer al órgano rector.

Esto incluye la culminación de los procesos de evaluación y migración de funcionarios de la Policía Metropolitana (PM), del Cuerpo de Vigilancia de Transporte y Tránsito Terrestre (CVTTT) y de otros cuerpos de policía a la recién creada Policía Nacional Bolivariana (PNB), que permitieron la incorporación depurada de ese personal a la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES); y la posterior homologación de rangos de los funcionarios en todo el país, previo establecimiento del baremo para valorarlos con los criterios preestablecidos a tal efecto.

Se emprendieron acciones integrales de acompañamiento en la selección, formación y apoyo a los funcionarios encargados por el Visipol, así como acciones dentro de tales procesos, como el desarrollo de las pruebas de competencias en los niveles táctico, estratégico y operativo; la base de datos que permitió evaluar a nivel nacional en brevísimo tiempo a la mayor parte de la población policial; la asesoría y apoyo prestado en situaciones puntuales; el apoyo brindado en la formación de los Consejos Disciplinarios de Policía; las auditorías e intervenciones a varios cuerpos policiales, y en general, el apoyo para la implantación del nuevo modelo policial esbozado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y en la Ley del Estatuto de la Función Policial.

Queda un camino por recorrer para mejorar la acción policial, el fortalecimiento de los procesos y funcionamiento interno, en particular los relativos a los vinculados con el talento humano y la labor permanente de dignificación al policía como persona y como profesional, en estrecho contacto de la comunidad de la cual ha de ser parte activa y actuante.



PROCESO DE HOMOLOGACIÓN Y

RECLASIFICACIÓN DE RANGOS POLICIALES

Resultaría difícil cubrir en este informe todos los detalles de este proceso, los cuales han sido debidamente documentados y entre los que destacan la participación directa en la evaluación a partir de la segunda cohorte de aspirantes a la PNB, aplicando un instrumento de asignación de puntaje de precalificación diseñado por la Coordinación de Asistencia Técnica Inmediata, la UNES y el Visipol. Para la tercera cohorte se depuraron y sistematizaron los criterios de precalificación y se diseñó un taller breve con el Equipo de Asistencia Técnica Inmediata (ATI) para formar a estos funcionarios en su labor de apoyo al órgano rector.

Se idearon y promovieron presentaciones sobre: Programa para la inducción de la Homologación y Reclasificación de Rangos Policiales; Formulario de Revisión de Historiales a efectos de auditoría; Ficha de Verificación de Expedientes, para su uso a nivel nacional con los expedientes de funcionarios y funcionarias de los cuerpos policiales del País; Utopía en Voces Diversas. Guía N° 3 de la Colección Baquía editada por el Consejo General de Policía; campaña informativa sobre el proceso; Instrumento de Revisión de Historiales, entre otros; así como un resumen del proceso en la Presentación sobre el Proceso de Homologación y Reclasificación de Rangos Policiales.

Para la realización de las pruebas de competencia a los funcionarios y funcionarias policiales se contrató una empresa consultora que identificó y diseñó las pruebas correspondientes a los tres niveles: Estratégico, Táctico y Operativo y se echaron las bases para la construcción de las pruebas correspondientes al Cuerpo de Vigilantes de Tránsito.

Igualmente, se contrató el diseño del software para la aplicación digital de las pruebas de competencia; se realizó un protocolo de seguridad para la aplicación de las pruebas y se elaboró un pliego de recomendaciones, entre las que destacan la más estricta y necesaria reserva en el manejo de la información.

1. Datos generales:

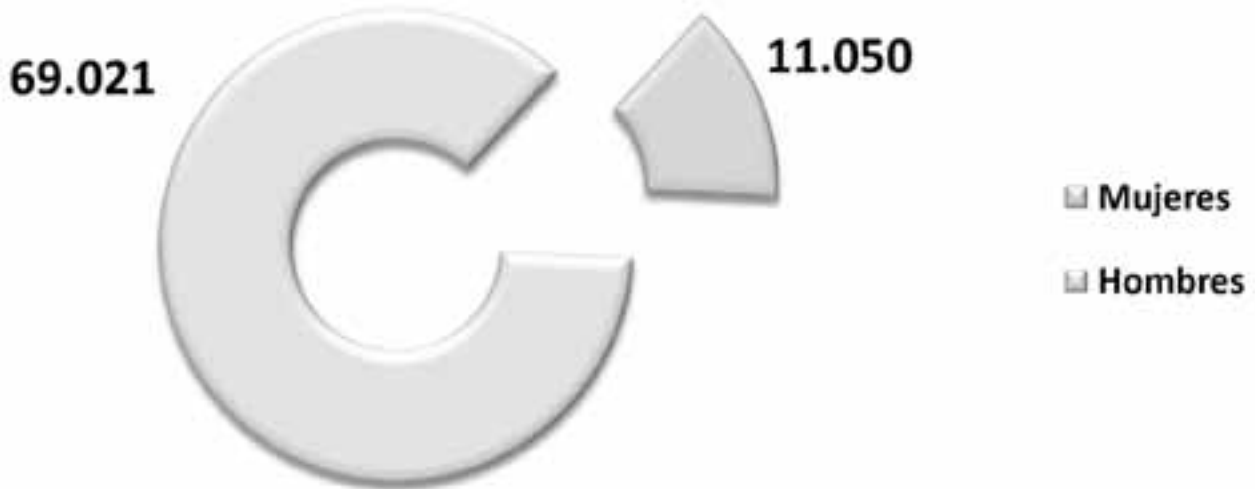
Al 30 de Julio de 2011 se obtuvieron los siguientes registros globales:

Funcionarios Registrados para el proceso de Homologación	Cantidad
Registro Línea Base	83.000
Registrados Inicialmente en el Proceso: Nominas a Noviembre de 2010	81.365
Registrados antes de la aplicación de la prueba: Nominas a Diciembre de 2010	80.071
Registrados en el Proceso Final: Nomina a Abril de 2011	80.130
Total de pruebas aplicadas	61.181

Puede observarse una diferencia de 2.870 policías entre la línea base y el registro final, los cuales no presentaron la prueba de competencia.

2. Datos por sexo:

Como ilustra la gráfica, del total de 80.130 funcionarios y funcionarias a homologar y en nómina 13,8 % son mujeres y 86,2 son hombres.



Estos datos muestran la necesidad de incrementar la incorporación de personal femenino en los cuerpos de policía para cumplir con la tasa de 20% mínimo de personal femenino que se ha establecido como parte de la transformación de los cuerpos de policía.

3. Resultados previstos

Una vez cumplido el proceso de registro se procedió a aplicar las pruebas de competencia a los funcionarios de acuerdo a los requisitos establecidos en la Resolución N° 169 del 25 de junio del 2010, y según la las cifras del siguiente cuadro.

Registrados	Previstos para presentar	No Aplica *
80.130	66.380	13.750

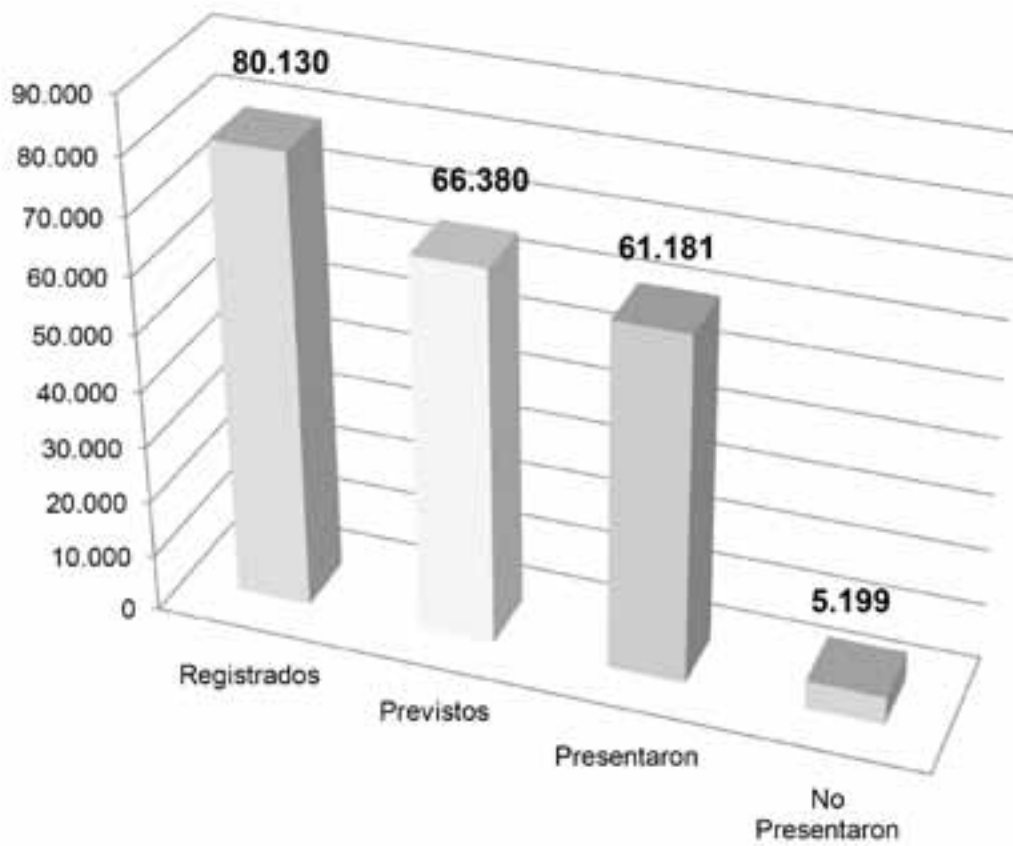
*No aplica se refiere a funcionarios con menos de tres años de servicio y que por lo tanto no presentaron prueba de competencia

4. Pruebas aplicadas:

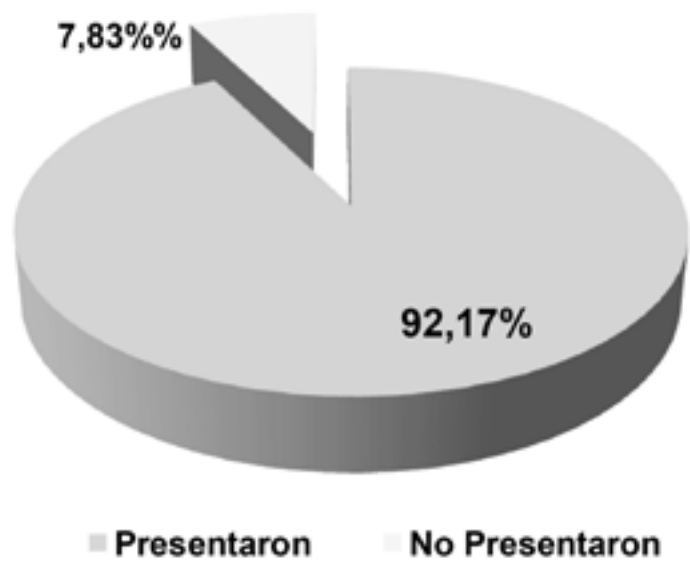
5.199 de los 66.380 funcionarios y funcionarias previstos a evaluar no se presentaron por lo que se aplicaron 61.181 pruebas de competencia.

Previstos	Presentaron	No Presentaron
66.380 (100%)	61.181 (92,17%)	5.199

Funcionarios



Funcionarios que no presentaron



5. Resultados por Estados

Estado	Funcionarios	Previstos	Presentaron	No Presentaron	% Presento	% no Presento
Amazonas	392	363	314	30	86,50	13,50
Anzoátegui	6133	4711	3914	1424	83,08	16,92
Apure	1639	1105	994	534	89,95	10,05
Aragua	6042	5394	5013	649	92,94	7,06
Barinas	2689	2213	2127	476	96,11	3,89
Bolívar	2302	2274	2140	29	94,11	5,89
Carabobo	5615	4773	4461	835	93,46	6,54
Cojedes	1269	1222	1060	48	86,74	13,26
Delta Amacuro	722	578	512	143	88,58	11,42
Distrito Capital	1331	1254	1130	77	90,11	9,89
Falcón	3254	2913	2811	341	96,50	3,50
Guárico	1923	1586	1295	338	81,65	18,35
Lara	5599	4622	4371	977	94,57	5,43
Mérida	3133	2409	2232	733	92,65	7,35
Miranda	7962	6079	5530	1888	90,97	9,03
Monagas	3555	3108	2868	447	92,28	7,72
Nueva Esparta	1198	1006	955	192	94,93	5,07
Portuguesa	4724	3902	3536	824	90,62	9,38
Sucre	3426	2677	2442	747	91,22	8,78
Táchira	3170	2733	2646	437	96,82	3,18
Trujillo	2155	1612	1538	543	95,41	4,59
Vargas	1625	1223	1140	401	93,21	6,79
Yaracuy	2259	1949	1876	310	96,25	3,75
Zulia	8013	6674	6276	1458	94,04	5,96
Totales	80.130	66.380	61.181	13.881	91,78	8,22

Los estados Táchira (96,82%= 2646 funcionarios) y Yaracuy (96,25% 1876 funcionarios) presentaron los mayores porcentajes de asistencia a las pruebas. Mientras que Guárico (81,65% =1.295 funcionarios) y Anzoátegui (83,08%=3.914) tuvieron el mayor número de inasistencias (lo que requirió la realización de operativos posteriores para solventar la situación).

El total 61.181 personas evaluadas en todo el país, 91,78% de los funcionarios y funcionarias, refleja el éxito logrado.

También vale destacar que el pequeño porcentaje de funcionarios que no presentaron en las fechas para las pruebas, 13.881 (8,22%) del total de 66.380, ha implicado un esfuerzo especial para la aplicación de la evaluación en muchas ocasiones de manera individualizada.

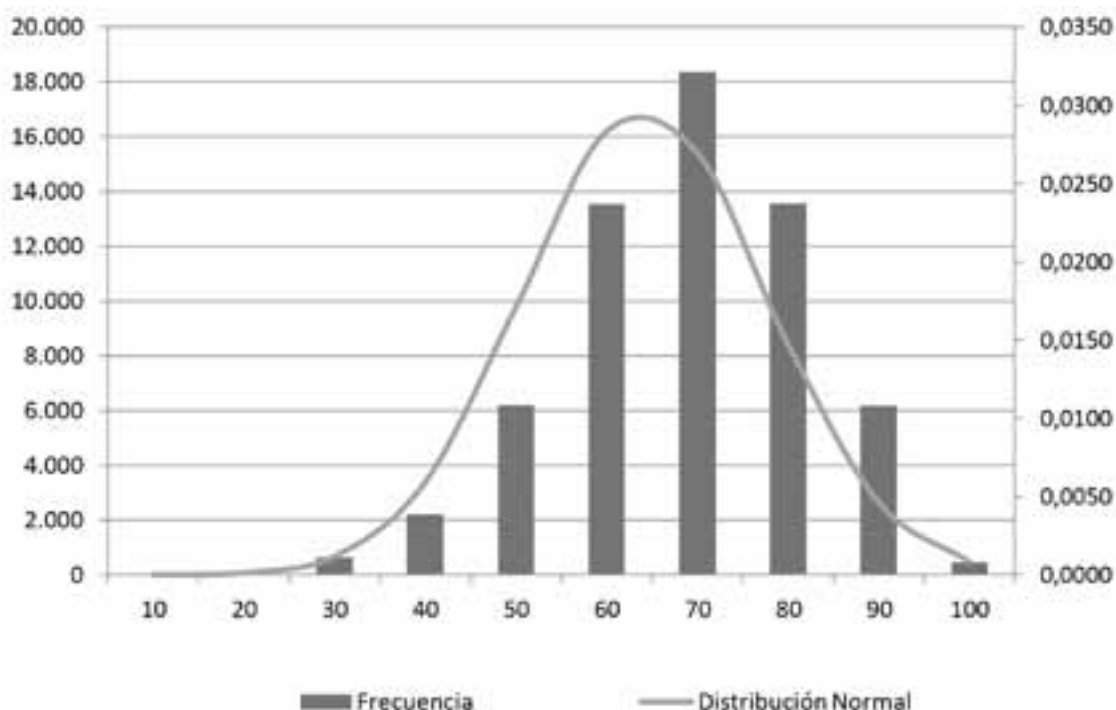
6. Tendencias encontradas:

Una primera aproximación a los datos permite observar lo que podría ser el inicio para otros análisis de mayor profundidad y de no menor utilidad; como, por ejemplo, identificar cuerpos policiales y funcionarios con más bajos y más altos resultados a fin de diseñar programas específicos de desarrollo y nivelación.

Medidas de tendencia central y de dispersión a nivel nacional					
Total Pruebas	Nota Mínima	Nota Máxima:	Nota Promedio	Desviación Estándar	Varianza
61.181	1	97	64,09	13,42	180,09

La puntuación media resultante y su variabilidad resulta dentro de lo esperado y podrá servir de referencia para las evaluaciones realizadas posteriormente a fin de determinar, por ejemplo, efectos del contexto para eventuales ajustes, determinar la influencia del retest, la influencia de cada dato demográfico, de la ubicación, de los niveles y rangos, y otros.

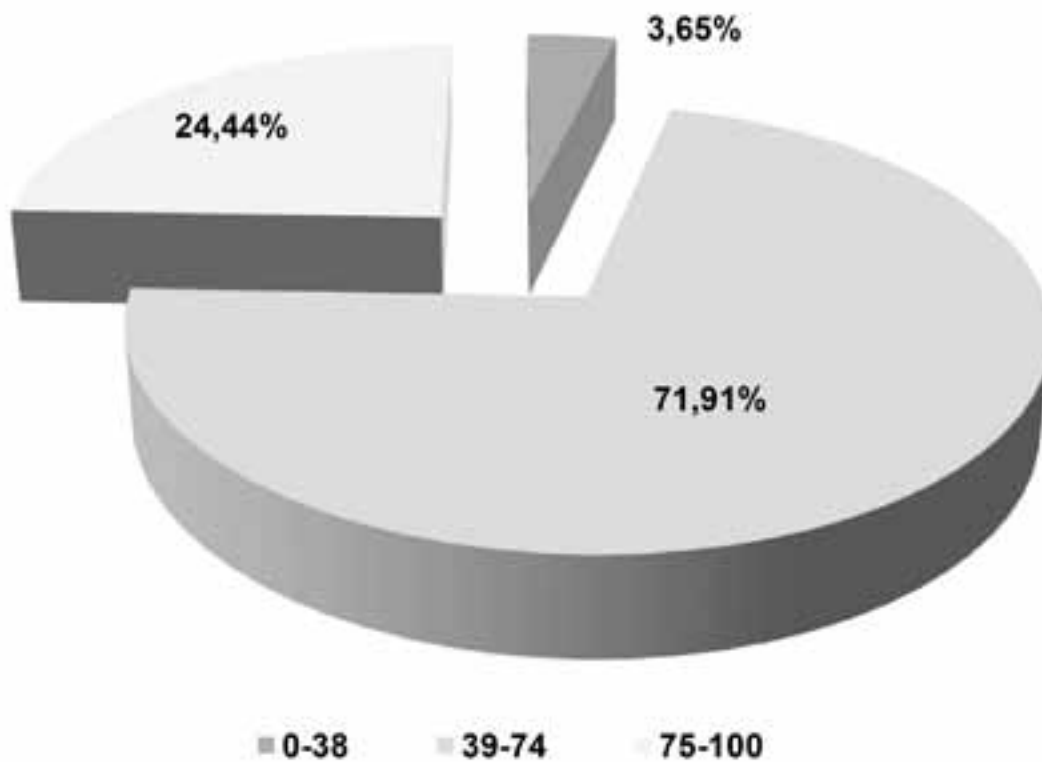
Los resultados en encontrados por niveles fueron similares al promedio y los resultados, presentados en puntuaciones tipificadas respecto a la curva normal fueron los siguientes:



7. Rango de notas obtenidas:

Totales por Rango de Notas		
Rango Nota	Funcionarios	Porcentaje
0-38	2.236	3,65
39-74	43.996	71,91
75-100	14.949	24,44
Totales de Funcionarios	61.181	100

Porcentaje de Funcionario por rangos de resultados



Un número porcentualmente pequeño pero importante en términos absolutos, se encuentra con puntuaciones bajas y deben ser objeto de atención, así como el grupo de quienes obtuvieron altas puntuaciones.

8. Resultados de la Homologación

Es necesario destacar que aun cuando los funcionarios no hayan presentado las evaluaciones de competencias, lo cual estaba previsto, los mismos fueron homologados, la tabla de abajo muestra el total de funcionarios homologados.

Total de Funcionarios Homologados por Rangos de Notas		
Rango Nota	Funcionarios	Porcentaje
0-38	2.236	2,79
39-74	43.996	54,91
75-100	14.949	18,66
No Aplica	13.750	17,16
No Presentó	5.199	6,49
TOTALES	80.130	100

Es de destacar que 18,72% de los funcionarios alcanzó el rango al que aspiraba, 55,04% obtuvo un rango menor del que aspiraba, 2,87% vio su aspiración reducida en dos rangos y los que no presentaron redujeron la posibilidad de acceder en tres rangos.

Tendencia de resultados por Estados

Estado	Funcionarios	Nota Mínima	Nota Máxima	Promedio	Promedio	Varianza
Amazonas	314	1	91	62,91	13,08	156,33
Anzoátegui	3914	15	91	60,41	13,2	175,02
Apure	994	13	91	58,9	13,3	177,02
Aragua	5013	9	96	65,66	12,26	150,2
Barinas	2127	15	93	63,87	12,83	164,72
Bolívar	2140	0	94	62,39	12,43	154,44
Carabobo	4461	0	94	65,53	12,48	155,87
Cojedes	1060	12	88	56,48	12,92	166,8
Delt Amacuro	512	11	88	57,7	14,15	200,27
Dtto Capital	1130	0	91	58,9	13,08	171,02
Falcón	2811	10	93	62,06	13,24	175,24
Guárico	1295	0	93	61,83	13,52	182,66
Lara	4371	0	95	63,57	13,08	171,02
Mérida	2232	7	96	62,72	12,76	162,92
Miranda	5530	12	94	68,01	12,41	153,95
Monagas	2868	6	93	59,8	13,7	187,77
Nva Esparta	955	1	95	63,91	12,58	158,33
Portuguesa	3536	18	94	58,68	13,2	174,32
Sucre	2442	11	93	58,34	14,21	202,04
Táchira	2646	18	94	65,89	13,25	175,66
Trujillo	1538	15	92	61,41	13	169,11
Vargas	1140	33	95	68,69	11,27	127,02
Yaracuy	1876	9	94	62,22	13,26	175,76
Zulia	6276	9	97	71,22	12,6	158,76

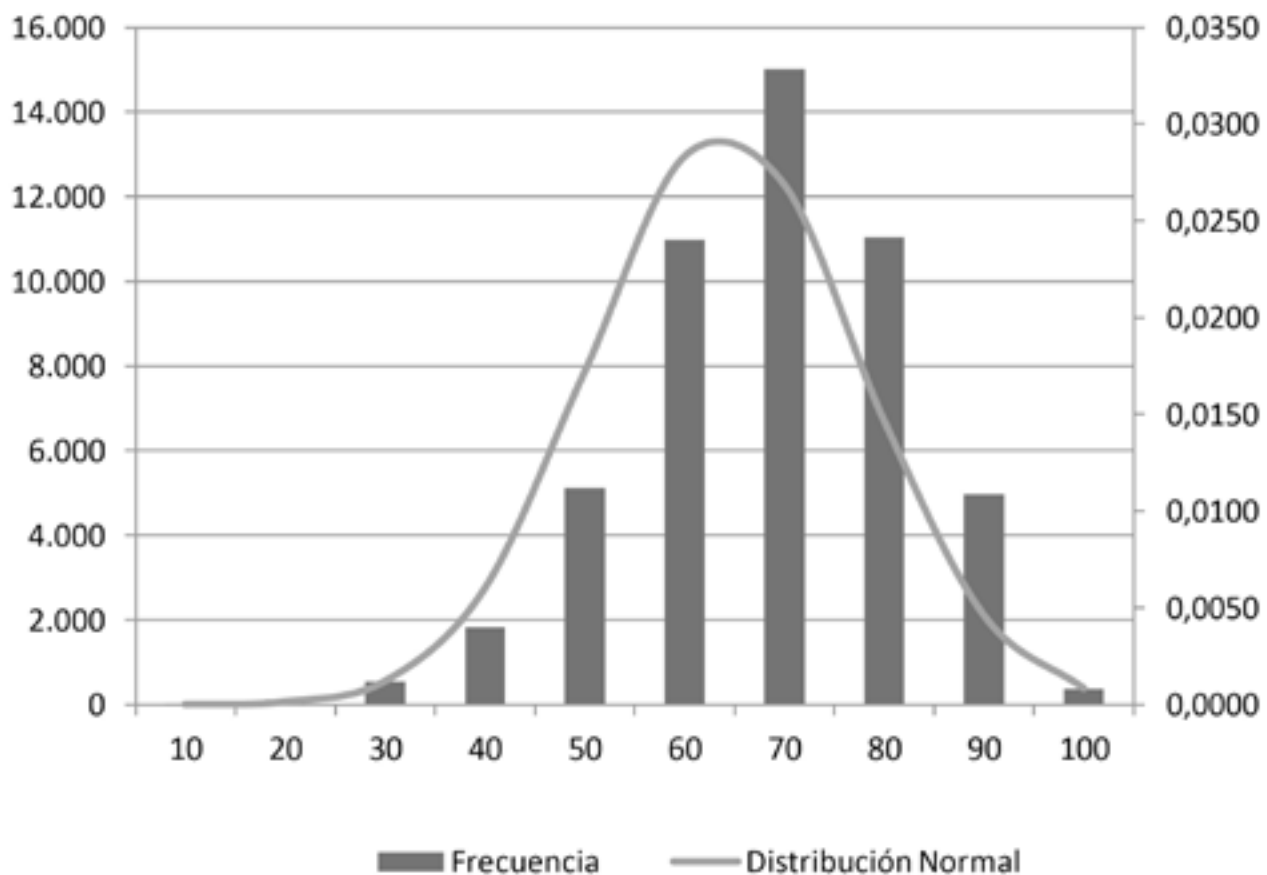
Para determinar el rango que le correspondía a un funcionario en virtud del resultado de su prueba se aplicó la siguiente tabla:

TABLA 5

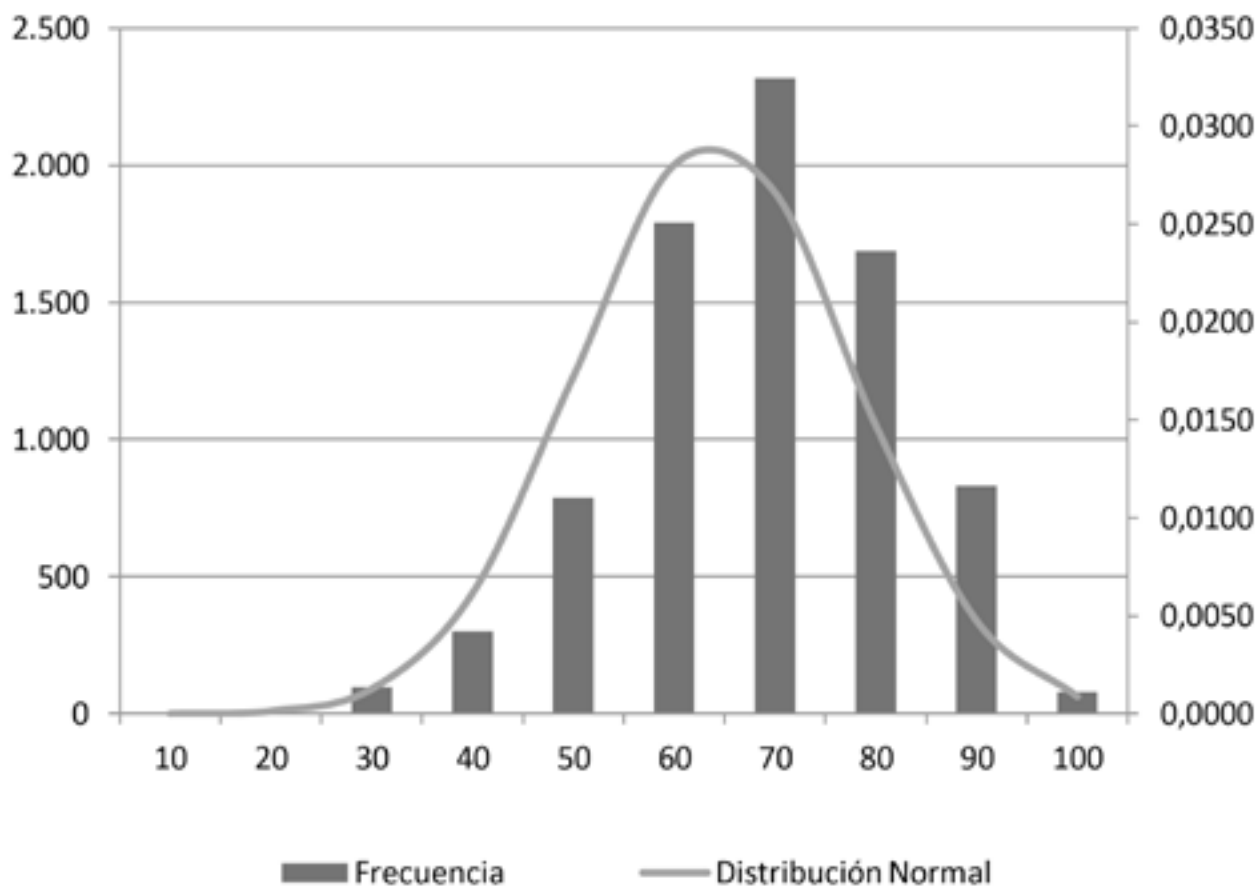
Nivel que Presentó	Años de servicio	Rangos Policiales	Puntaje de 75 - 100	Puntaje de 39 - 74	Puntaje de 0 - 38	No Presento Prueba de Competencia
Estratégico	24 o mas	Comisionado. Jefe	Comisionado. Jefe	Comisionado. Agregado	Comisionado	Supervisor Jefe
	21 o mas	Comisionado. Agregado	Comisionado. Agregado	Comisionado	Supervisor Jefe	Supervisor Agregado
	18 o mas	Comisionado	Comisionado	Supervisor Jefe	Supervisor Agregado	Supervisor
Táctico	15 o mas	Supervisor Jefe	Supervisor Jefe	Supervisor Agregado	Supervisor	Oficial Jefe
	12 o mas	Supervisor Agregado	Supervisor Agregado	Supervisor	Oficial Jefe	Oficial Agregado
	9 o mas	Supervisor	Supervisor	Oficial Jefe	Oficial Agregado	Oficial
Operacional	6 o mas	Oficial Jefe	Oficial Jefe	Oficial Agregado	Oficial	Oficial
	3 o mas	Oficial Agregado	Oficial Agregado	Oficial	Oficial	Oficial
	Menos de 3 años	Oficial	Oficial	No Aplica	No Aplica	No Aplica

10. Resultados de tendencias por sexo:

Hombres:



Mujeres:



11. Costos del proceso de homologación

Costo del Proceso de Evaluación						
Desarrollo de Prueba	Sistemas Informáticos	Contratación de Personal	Viáticos y Pasajes Aéreos	Total	Funcionarios a Homologar	Bs.F por Funcionario
90.536,40	275.520,00	72.000,00	438.659,96	876.716,36	80.063	9,82

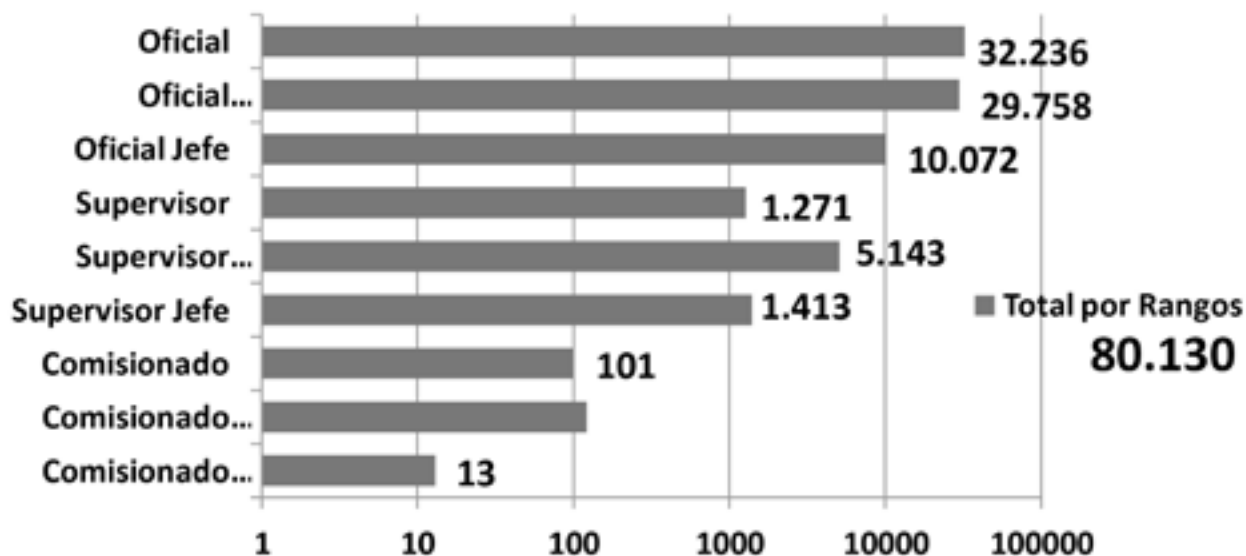
12. Auditoría de expedientes:

Las auditorías se han realizado de manera exitosa, con más de 10.000 expedientes auditados para la fecha de referencia, lo que representa más del 10% del total de la población policial, así como la auditoría del 100% de los expedientes de los funcionarios que se encuentran en el nivel Estratégico.

Rangos	Total
Comisionado Jefe	13
Comisionado Agregado	123
Comisionado	101
Supervisor Jefe	1.413
Supervisor Agregado	5.143
Supervisor	1.271
Oficial Jefe	10.072
Oficial Agregado	29.758
Oficial	32.236
Total	80.130

Estos datos reflejan lo siguiente, 237 (0,30%) funcionarios y funcionarias alcanzaron el rango de comisionados, 7 mil 827 (9,77%) el de supervisores y 72 mil 066 (89,94%) el de oficiales.

Total por Rangos



14. Retos de la Homologación y Reclasificación

Queda pendiente el manejo de reclamos por parte de los funcionarios que puedan considerarse afectados con vistas al manejo contencioso administrativo. Esto es a fin de asegurar resultados justos y que no afecten a los postulados de los cuales hemos partido, como es la profesionalización de la carrera policiales y el cambio de modelo para la prestación del servicio de policía, así como la aplicación transparente de la Ley para servir a la comunidad y al país.

ASISTENCIA TÉCNICA

Para el acompañamiento al Viceministerio en materia de la Asistencia Técnica a los Cuerpos de Policía del país se diseñaron Perfiles del equipo supervisorio; Plan de Formación Integral para Equipos de Asistencia Técnica (AT); Herramientas de trabajo para los equipos de AT y supervisores; Programa de supervisión de AT y su aplicación; Diseño organizacional de Dirección de Visipol y de protocolos asociados a sus atribuciones; así como se realizó acompañamiento en campo.

Plan de Formación Integral:

No hay cambio sin participación; es integral, sistémico y tiene como prioridad “crear un espacio formativo para el análisis, reflexión y discusión con personal de Visipol acerca de la filosofía, instrumentos legales, estándares, servicios policiales y rendición de cuentas, que les permita brindar asistencia técnica a los cuerpos de policía en su proceso de adecuación al nuevo modelo policial venezolano”.

En la selección y formación de supervisores de Asistencia

Técnica de los cuerpos policiales se fijaron lineamientos acerca de las áreas o temas, objetivos, metodología, criterios de evaluación, duración y estructura de los encuentros (4), de los cuales se realizó el primero, durante dos semanas continuas, con un total aproximado de cuarenta horas, lo que permitió a Visipol iniciar el acompañamiento de los funcionarios de cuerpos policiales para la adecuación al nuevo modelo, con resultados importantes y cuyo alcance será objeto de consideración en los sub-eventos siguientes.

Se ha preparado una jornada, pendiente para ser realizada, con los jueces de los tribunales del Contencioso Administrativo con el propósito de examinar puntos de vista acerca de las particularidades de los procesos vinculados al tema, para realizarse próximamente.

Se elaboraron 4 cuadernillos sobre los siguientes temas: Función Policial; Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria; Asistencia Técnica a Cuerpos Policiales; Sala Situacional; Protocolo de Asistencia Técnica Inmediata a Cuerpos Policiales y Guía de Análisis Hemerográfico

FORTALECIMIENTO DE LOS

CONSEJOS DISCIPLINARIOS DE POLICÍA

Entendiendo la importancia de los Consejos Disciplinarios como mecanismo de control de la acción policial, se desarrolló un taller para “promover procesos acerca de la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Disciplinarios como órganos colegiados, objetivos, independientes y de apoyo a las respectivas Direcciones de los Cuerpos Policiales, para establecer responsabilidades administrativas y promover las buenas prácticas policiales”. Los contenidos del taller fueron los aspectos

legales y reglamentarios del régimen disciplinario policial, la ética, los derechos humanos y el género aplicados a los cuerpos de policía.

Se diseñó un extenso cuestionario para identificar los datos demográficos y evaluar aspectos cualitativos y una base de datos para consolidar los resultados obtenidos de los miembros principales y suplentes de los Consejos Disciplinarios del país.

ATENCIÓN,

ORIENTACIÓN Y APOYO

Aunado a lo anterior, se ha brindado atención y orientación a los funcionarios del Visipol, tanto en su labor institucional como en sus inquietudes personales. También se ha atendido a centenares de policías por diferentes mo-

tivos y se realizan evaluaciones eventuales a funcionarios rezagados del proceso de homologación, procurando en todos los casos la mejor y más completa atención, acorde al nuevo modelo policial venezolano.



SUPERVISIÓN, CONTROL INTERNO Y ACTIVIDAD POLICIAL:

➔ ESTUDIO EN POLICÍAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS ¹



► **Andrés Antillano**

Asesor del Consejo General de Policía

La preocupación sobre qué hace la policía se acrecienta en las últimas décadas del siglo pasado, en el contexto más general de la crisis del sistema penal (Bottoms, 1980; Cavadino y Dignan, 1992). La crítica al desempeño policial, sea desde el cuestionamiento de su apego a la legalidad y principios básicos como la equidad y el respeto a los derechos ciudadanos, por su poca eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, o la baja eficiencia a la hora de contrastar costo de sus operaciones y esfuerzos invertidos frente a los resultados obtenidos, han estimulado la discusión sobre lo que la policía hace y lo que debería hacer, la descripción de sus actividades, la definición de su mandato, el debate sobre los efectos que produce y las funciones latentes que cumplen en la reproducción del orden social, o, en términos más pragmáticos, la formulación de indicadores que permitan medir, y de algún modo moldear, la actividad policial y sus resultados (Bayley, 2006; Bittner, 2003; Kelling, 1974; Monjardet, 2002. Para una compilación de trabajos sobre esta discusión, ver Antillano, 2011).

Este debate ha tenido un lugar central en el proceso de reforma de la policía venezolano iniciado en 2006. La poca confianza en la policía aparece como uno de las valoraciones más frecuentes del público durante el proceso de consulta realizado ese año (El Achkar y Riveros, 2007), y

los estudios diagnósticos realizados por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Gabaldón y Antillano, 2007) pusieron en evidencia que un número importante de los esfuerzos policiales se destinan a actividades que no tienen ninguna relación con la protección de los ciudadanos y la prevención del delito, a la vez que prevalecen tácticas policiales que además de ineficaces crean oportunidades desviaciones policiales y conculcación de los derechos del público (Antillano, 2009). En el pliego de recomendaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Comisión Nacional para la Reforma Policial, 2007), así como en su posterior concreción en la Ley Orgánica del Servicio de Policial y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y la Ley del Estatuto de la Función Policial, se establecen consideraciones sobre la actividad policial, tanto en la definición de la naturaleza del servicio de policía, en la prescripción de principios que deben informar su actuación y la regulación de actividades especialmente sensible, como aquellas que implican el uso de la fuerza física, la promoción de modelos de actuación que favorezcan la proximidad y la orientación hacia la solución de problemas, o el desarrollo de criterios para evaluar el desempeño policial individual o agregado.

Con el propósito de definir indicadores para medir y evaluar el desempeño policial, el Consejo General de Policía,

1 Este trabajo es una versión resumida (más bien comprimida) de uno de mayor alcance y extensión, elaborado junto de Chelina Sepúlveda, Alejandra Acuña e Iván Pojomovsky, quienes participaron en la investigación.

instancia consultiva destinada a la formulación de políticas públicas en la materia, nos propuso la realización de un estudio sobre la actividad de la policía que tienen presencia en el Área Metropolitana de Caracas, considerando tanto mecanismos institucionales dirigidos a la supervisión y control del desempeño de los funcionarios, como a prácticas y elementos intersubjetivos de los propios funcionarios en sus actividades cotidianas que interactúan con estos mecanismos y reorientan sus efectos.

Este estudio, realizado entre febrero y julio de 2011, comprendió la revisión documental de los indicadores de desempeño utilizados por las distintas policías capitalinas, entrevistas a funcionarios y directivos, grupos focales con policías de distintos rangos y responsabilidades, y más de 300 horas de observación directa de las actividades de 3 cuerpos policiales, en un estudio etnográfico que permitió comprender, de primera mano e incorporando el punto de vista de los funcionarios, la naturaleza y dimensión subcultural de la práctica policial y de su adaptación a los mecanismos de supervisión y control que pretenden regularla.

En lo que sigue presentaremos un apretado compendio de nuestros principales hallazgos, tanto en lo que se refiere a las características más relevantes de la actividad de las policías estudiadas, a los mecanismos de supervisión institucionales y a las estrategias informales e interpretaciones que le oponen los policías.

¿Qué hace la policía?

En el estudio realizado identificamos como rasgos centrales del trabajo policial la versatilidad, el bajo grado de estructuración y su alto grado de indeterminación y flexibilidad. Contrariamente a lo que se puede suponer, la actividad policial parece tener poco que ver con la ley, sea en las situaciones que afronta, en el apego a prescripciones y formatos legales o en la adjudicación de medidas formales previstos en el derecho. Por el contrario, la policía hace un uso táctico de la ley como instrumento para la gestión de situaciones problemáticas.

La policía es una actividad versátil

La actividad policial se caracteriza por su versatilidad: diversa y mudable. Expresa un espectro amplio de objetivos, situaciones y resultados difíciles de unificar en una sola definición operativa o conceptual. Esta diversidad se asociaría con las atribuciones y objetivos establecidos por la organización, la producción de situaciones y las respuestas y resultados que frente a éstas derivan (Bayley, 2006).

1. Por una parte, varía de acuerdo a las atribuciones que asume la organización y que se expresan en diferentes divisiones operacionales, orientadas a objetivos distintos. Tareas como tránsito, vigilancia, investigación, orden público, custodia de edificaciones, vigilancia comunitaria o patrullaje se soportarían en divisiones o

servicios relativamente segregados, en un proceso de división funcional del trabajo que define distintas líneas de mando, objetivos, tareas, rutinas, formación y subcultura. Aún en un mismo servicio o división, existen marcadas diferencias entre grupos, brigadas o unidades según los objetivos que persiguen, los estilos y métodos tácticos.

2. Independientemente del servicio o naturaleza de la tarea asignada, los policías encararan un volumen variado y cambiante de situaciones de manera cotidiana. En una misma jornada, un grupo de agentes pueden mediar en un conflicto entre particulares, auxiliar a los heridos en un accidente de tránsito, arrestar a un sospechoso, intervenir en un caso de violencia doméstica, asistir a una persona en apuros o retirar a un vendedor ilegal. Contrariamente a lo que se puede suponer, en nuestras observaciones sobre la actividad de policías venezolanos, las situaciones vinculadas con delitos, o aquellas que desembocan en algún tipo de adjudicación formal, son excepcionales.

Las situaciones que enfrenta la policía no son predeterminadas, a excepción del caso de los grupos especiales que se concentran en tareas y blancos muy específicos. Su naturaleza es altamente variable, y son definidas o “producidas” por distintas fuentes. Pueden ser provocadas por la organización policial, demandadas por el público o producirse proactivamente de la propia actividad de los funcionarios.

La organización policial establece las tareas y situaciones de la policía a través de órdenes expresas de los superiores, solicitudes de apoyo de los mismos compañeros o solicitudes transmitidas por la central de comunicación. En el caso de instrucciones de los superiores, estas habitualmente se refieren a tareas genéricas (patrullar determinada área, colocar un punto de control, etc.). Cuando se trata de la prescripción de situaciones específicas, a menudo se consideran intromisiones molestas, y con frecuencia son desobedecidas, acatadas a regañadientes o sólo formalmente. Si se trata de tareas no policiales, o de la exigencia de un trato preferencial hacia un ciudadano, se puede percibir, además de molesta, como ilegítima, que responden a intereses personales del superior, a algún negocio corrupto o a agendas políticas. Es decir, a motivaciones distintas a los deberes profesionales. Esta sensación se acentúa en el caso de las órdenes que proceden del poder político.

La activación de respuestas frente a una demanda del público, y la “calidad” de ésta, varía de acuerdo a la discrecionalidad de los funcionarios. En otros términos, una denuncia o demanda no siempre es tramitada o resuelta por los funcionarios, y la manera de hacerlo puede variar sustantivamente. En algunos casos se recibe el requerimiento y no se hace nada, en otros sólo se remite a otro organismo, aduciendo limitaciones legales u operativas. También pueden darse respuestas “dramatúrgicas”, con las que los agentes “muestran” alguna actuación frente a la solicitud, pero sin que esta suponga su resolución.

La decisión de responder a una solicitud de un particular, y la manera de hacerlo, parece depender de varios factores, como el estatus y poder percibido de éste, la posibilidad de resolver la situación de manera expedita (que dependería de las competencias legales, la complejidad y la disponibilidad de recursos organizacionales), la valoración de la tarea (los delitos graves, o los casos de violencia doméstica, parecen interesar más a los policías que una disputa entre vecinos, etc.), si se trata de una orden recibida por un superior o si la denuncia queda asentada en algún registro formal².

En algunos casos, la atención a las demandas del público opera como una relación clientelar, y tramitada como un favor personal. Esto es frecuente cuando el denunciante es un conocido, se trata de alguien relacionado con la policía o se espera alguna prebenda como contraparte.

Una tercera fuente, y quizás la principal, es la propia actividad de los funcionarios policiales. Estos “producen” las situaciones y seleccionan aquellas en las que deciden intervenir. La policía suele realizar patrullaje aleatorio por áreas predeterminadas, a la espera de la ocurrencia de eventos que requieran su intervención. Incursionar en ciertas áreas, o determinados estilos de patrullaje (aquellos que podrían definirse genéricamente como “agresivos”: arma en mano, a la “caza”, dando voz de alto a cualquier transeúnte, haciendo verificaciones de identidad y requisas corporales, etc.) tienen como efecto producir situaciones “policiales”, esto tanto por aumentar la probabilidad de detectar sospechosos o infracciones flagrantes, como por la reacción que eventualmente produce la actuación policial en terceros.

Por otra parte, los policías seleccionan en cuáles situaciones intervienen y en cuáles no. Pueden pasar por alto o tolerar una infracción, o decidir detener a un transeúnte sin motivos aparentes. Por ejemplo, la policía parece inhibirse o tolerar (aunque siempre dependiendo de variables como la presencia o no de supervisores o testigos eventualmente hostiles, las características del área y de los involucrados, el estilo de policiamiento y, por supuesto, las propias motivaciones del policía) conductas que, aunque prohibidas, puede considerar aceptables o legítimas (como ejemplo, la actitud ambivalente mostrada por los funcionarios ante el comercio informal). Eventos que pueden ser considerados como conflictos privados o situaciones que pueden involucrar enfrentarse con sujetos de poder, son frecuentemente pasados por alto. También varios policías manifiestan su poca disposición a exponerse a escenarios que supongan probabilidades de uso intenso de la fuerza física, tanto por el peligro que implican, como por temer verse involucrados en una investigación administrativa o penal. Podríamos decir en general que los policías prefieren abstenerse de intervenir en situaciones cuyos resultados finales no controlan o que no consideran como problemáticas.

En contraste, los policías parecieran seleccionar aquellas situaciones y objetivos de fácil resolución, que son consideradas como socialmente legitimadas (ambas premisas estarían presentes en las situaciones que implican violencia contra la mujer, lo que explicaría la hiperactividad policial en esta materia), o enfocar su actuación en sujetos que reúnen determinados rasgos. Las verificaciones y requisas contra personas suelen concentrarse en determinadas categorías de sujetos, atendiendo a su sexo, edad, color de piel, actividad (motorizados, buhoneros), origen social atribuido, lugar y hora en que se encuentran y a la reacción percibida por los funcionarios. Los policías aluden a una suerte de capacidad para identificar posibles sospechosos, un “ojo clínico” que se desarrollaría con la experiencia (y que sería más aguzado en los mejores policías) para detectar a delincuentes.

Además de la variedad de situaciones que la policía pueden enfrentar, sea de manera reactiva, en cumplimiento de órdenes o respondiendo a solicitudes del público, o de manera proactiva, según su propia iniciativa, un oficial dedica una parte importante de su tiempo a tareas no operativas: llenar el libro de novedades, hacer reportes y actas policiales, realizar actividades administrativas diversas asignadas por su superior, ir a tribunales a declarar, llevar la unidad patrullera a reparación, encargarse de la asignación de los equipos a su brigada, ir a reuniones con los superiores y otros actores institucionales, participar en eventos protocolares, etc.

Buena parte, sino el mayor porcentaje de la jornada de un policía es tiempo muerto, al menos visto de la productividad y las situaciones “policiales” que encara. Puede pasar numerosas horas patrullando sin que se tope con ningún evento relevante, o permanecer en el comando charlando con sus compañeros³, arreglando su vehículo particular, descansando en algún lugar de la zona en que le toca patrullar, habitualmente algún negocio donde tomarse algo a cuenta de la casa, realizando tareas administrativas o usando el tiempo para propósitos personales. Realmente es muy poco el tiempo de los agentes que se invierte en intervenir en situaciones, y mucho menor aquel que produce eventos objetivables. Incluso estos casos pueden ser inusuales y, en algunos servicios, excepcionales. En ocasiones esta falta de “producción” es compensada con tareas rituales como verificar por radio vehículos o personas.

Por otra parte existe una alta rotación de los funcionarios, por lo que un agente policial puede cambiar frecuentemente de unidad, servicio o división, variando sus atribuciones, el tipo de situaciones a las que se enfrenta y el “clima organizacional” (a los efectos, estilos de liderazgo, subcultura, etc.) en que actúa.

2 Estos hallazgos son semejante a lo planteado por trabajos previos con otras policías venezolanas. Ver por ejemplo Gabaldón y Murua (1983) y Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990.

3 Frecuentemente, hablando sobre sus “aventuras policiales”, tema al que dedican mucho tiempo, mientras que irónicamente permanecen inactivos y lejos de las situaciones de arroyo de la que alardean.

3. Ante situaciones parecidas, los policías pueden actuar de manera distinta. No se sigue necesariamente de las características de la situación la respuesta que aplica un oficial. Además de inhibirse de actuar, puede decidir mediar y negociar, intimidar, usar alguna forma de coacción o de fuerza física, remitir a otros agentes o instancias, o aplicar alguna medida legal. Cuenta con un amplio repertorio de recursos para intervenir, sostenido en los medios excepcionales a los que tiene acceso (apoyo táctico, recursos institucionales, etc.), la autorización a usar la fuerza física y el respaldo legal.

El tipo de actuación y resultado esperado por un policía dependerá de la situación, pero especialmente de las características de los involucrados, el contexto en que se realiza, y el “estilo” de policiamiento en que participa. Frente a situaciones que involucran a personas percibidas con algún grado de poder, la policía parece preferir la mediación y la negociación o, en caso de actitudes refractarias, la amenaza de adjudicación de alguna medida legal. En caso de sujetos sin poder, la policía puede preferir distintas formas de coacción, intimidación o uso de la fuerza física. Además determinados estilos colectivos pueden anticipar el tipo de respuesta preferida. Mientras determinados funcionarios, grupos y servicios privilegian formas de negociación, otros siempre actúan de manera taxativa, sea a través de medios legales o haciendo uso de la fuerza.

En términos generales, la policía hace un uso bastante escaso de medios formales o legales para resolver una situación, lo que significa –a efecto de la medición del desempeño– que la mayor parte de los resultados que producen no son registrados formalmente. La adjudicación legal (arresto, multas) son aún más extraños. Podríamos decir que, salvo los casos de delitos de clara flagrancia, la policía hace un uso táctico de la ley para gestionar conflictos, más que como medio de solución de los mismos.

La actividad policial tiene un bajo grado de estructuración

El trabajo policial se caracteriza por un bajo grado de estructuración, por lo que no siempre puede seguirse la actuación de la policía ni de la naturaleza de la situación que enfrenta, ni de reglas formales preestablecidas (sean normas legales, protocolos institucionales o instrucciones explícitas) y un alto grado de incertidumbre, marcado por la imprevisibilidad, las demandas antagónicas, la interferencia y limitaciones de otros poderes externos y el peligro al que se sienten expuestos los policías.

- *La policial es una actividad al aire libre.*

Al igual que el flâneur de Baudelaire, y como los viajeros del romanticismo, la actividad policial se desarrolla al aire libre, en un espacio abierto, imprevisible e indeterminado. Espacio

rico en estímulos y emociones, pero también en amenazas e incertidumbre. Espacio “liso” (Deleuze y Guattari, Mil mesetas), que se configura por los recorridos más que por sus puntos, a diferencia del espacio institucionalizado, de límites precisos, cortes y ordenaciones.

Se trata de un espacio indeterminado, fluido, sin regulaciones precisas, cambiante e incierto. Provisto de actores múltiples e interacciones imprevisibles, de situaciones emergentes e inesperadas. Por más que el policía conozca el espacio, nunca deja de presentar novedades. Por más que lo vigile, nunca está del todo controlado. Por eso el policía debe recorrerlo permanentemente, de ahí las utopías del control total (cámaras, redes de inteligencias, policías encubiertos, etc.). Pero por más que lo recorra, y justamente por hacerlo, no puede estar en todas partes, por más que lo penetre con formas visibles o invisibles de vigilancia, siempre se le sustrae de la mirada.

En razón de ello, la actividad policial tiene poco de rutinaria. Recorrer, vigilar y controlar un espacio indeterminado como el que le toca poco se aviene a esquemas predefinidos. Distintos eventos aparecen de manera imprevista, y los recorridos no son planificados. El patrullaje se hace de manera “intuitiva”, según la orientación que da el jefe de la unidad. Se recorre sin destino preciso, de manera azarosa, de acuerdo a “mapas” en que datos inconexos se rellenan con prejuicios y sesgos clasistas. El policía asignado a una locación no parece permanecer mucho tiempo estático, se pasea por los alrededores, desaparece por largo rato, conversa con transeúntes y conocidos. Las actividades no parecen responder a ningún formato fijo, incluso las más rutinarias, sino que permanentemente se ajustan a un espacio mudable, a la vez que las propias actividades lo van cambiando constantemente.

Pero a este extrañamiento le corresponde también relaciones de familiaridad. El patrullero establece vínculos clientelares con los actores presentes en su área (comerciantes, organizaciones vecinales, incluso pequeños infractores), el policía de punto termina fraternizando con los transeúntes habituales, participando en su comunidad, tolerando las pequeñas prácticas desviadas cotidianas.

El policiamiento de este espacio abierto exige también un alto grado de dispersión ecológica. La actividad policial se juega en la tensión entre visibilidad/invisibilidad. Sus efectos descansan en hacerse ostensiva, pero también en la imprevisibilidad de su presencia. Por otro lado, para garantizar el control de grandes áreas, la policía debe dispersar sus fuerzas, adquiriendo una curiosa ubicuidad en que está en todos lados sin que esté precisamente en ninguno. Esta dispersión contribuye con la dificultad del control sobre la policía, así como le imprime a su actividad características particulares, como la autonomía relativa de los oficiales en funciones operativas o la imposibilidad de sostener un control permanente sobre el territorio⁴.

Al ser una actividad que se desarrolla fundamentalmente al aire libre, la labor policial brinda oportunidades a los oficiales para sustraerse de sus responsabilidades. Es común que los funcionarios realicen diligencias personales, reparen sus vehículos, visiten sus amigos o simplemente desaparezcan por tiempo indeterminado, aún sin consentimiento de sus superiores.

La actividad al aire libre parece ser una de las características más apreciadas por los funcionarios, que consideran el trabajo confinado a la oficina un castigo y un sufrimiento.

- *La policía interviene en situaciones cuyos resultados son difíciles de predecir.*

La naturaleza de las situaciones con que la policía se encara, y los efectos que de su actuación sobre ellas se derivan, le imprimen a su actividad un alto grado de incertidumbre e impredecibilidad. No sólo no puede preverse qué tipo de situaciones, en qué momento y dónde emergerán, sino que los problemas que un policía debe resolver a diario son, por sus características, difíciles de manejar con los medios disponibles, por lo que debe adecuar permanentemente estos medios a cada situación, a la vez que la respuesta que intenta la policía puede complicar, lejos de resolver, el conflicto planteado. De lo que se sigue que la respuesta policial es siempre flexible y sus resultados son inciertos.

La policía interviene en situaciones complejas simplificándolas. Debe enfrentarse con dilemas morales y problemas sociales resolviéndolos de manera expedita, sin atender a sus causas ni contar con elementos suficientes para decidir. Ejerce una suerte de equidad situacional que pretende imponer soluciones a problemas morales y sociales sin atención a reglas formales de justicia o a los condicionantes estructurales de las prácticas sociales.

A diferencia del proceso penal, en que la decisión se toma en una situación estructurada por reglas y procedimientos, la decisión policial ocurre en un espacio poco estructurado. De allí que sean a reglas prácticas, cargadas de aspectos subjetivos e ideológicos, a las que acuden los agentes para actuar. Por otra parte, los policías saben que sus actuaciones pueden producir efectos adversos en los involucrados y en el público, que su actividad no es bien recibida ni sus imposiciones acatadas.

En consecuencia, no hay prescripciones posibles para la actuación policial. Aunque las reglas tácticas y los elementos subculturales reducen la incertidumbre y estandarizan la percepción de las situaciones y las consecuentes respuestas, no es posible ni predecir ni controlar ni los problemas que se enfrentarán, ni las soluciones adecuadas a aquellos, ni las consecuencias de la aplicación de éstas.

Esta ausencia de control sobre los resultados y el acatamiento por parte de terceros de las actuaciones de la policía, frecuentemente se traduce en términos de respeto. Los funcionarios esperan que sus decisiones sean acatadas

obedientemente por el público, aún por aquellos que pueden ser damnificados por tales decisiones, y las posiciones remisas o los disentimientos pueden ser entendidos como irrespeto a la policía y su autoridad.

- *La heterogeneidad entre situaciones y normas.*

Si las actuaciones policiales no pueden inferirse de las situaciones que se enfrentan, tampoco se siguen de las normas y protocolos institucionales que, al menos explícitamente, guían su acción, o de las órdenes expresas que reciben de sus superiores. Este impase entre instrucciones formales y aplicación práctica puede resultar de la inadecuación de las situaciones a los supuestos previstos en aquellas, o la inconveniencia de su aplicación.

Los policías deben decidir en condiciones inciertas si una determinada conducta se encuadra en lo previsto en alguna ley, reglamento u orden formal, o incluso si adecuándose a algunos de estos no contraviene otros. Por otra parte, muchos reconocen que la ley no se corresponde siempre con la realidad, o que determinado precepto es imposible de aplicar (esto es planteado frecuentemente con referencia a los estándares aprobados por el Consejo General de Policía, especialmente aquellos relacionados con las condiciones y formas de uso de la fuerza física).

En otros contextos, los policías se inhiben de aplicar la ley o seguir una instrucción por ser inconveniente, sea por que le puede causar un perjuicio, sea por contrariar leyes y valores, por dudar de su eficacia para resolver una situación o por escepticismo sobre el resultado final. Las dudas sobre la eficacia y apego a la legalidad por parte de las agencias encargadas de procesar penalmente a los infractores, puede ser una causa que inhiba a los policías de acudir a medidas legales.

- *Incertidumbre.*

Además de actuar en escenarios abiertos desestructurados, de no poder seguir los cursos de acción de las situaciones que se encaran ni de las prescripciones normativas, la actividad policial está jalonada por otras fuentes de incertidumbre que contribuyen a su indeterminación. Entre estas incertidumbres que moldean la actividad de la policía, se encuentra el peligro al que se sienten expuestos los agentes, las demandas cruzadas, y las interferencias de otros actores investidos de poder.

La valoración del riesgo no deja de ser ambigua. Si bien es necesario preverlo, eludirlo y reducirlo, también se busca y se valora quien lo asume, aun de manera innecesaria.

El peligro tiene una función retórica amplia para los funcionarios, como dimensión central y definitoria de la labor policial, como ingrediente crucial del estatus de los oficiales y como justificación de distintas conductas, desde el uso indebido de la fuerza hasta los estilos de vida y las prácticas privadas.

La actividad policial poco tiene que ver con la ley

Los policías actúan y se perciben actuando en una suerte de zona gris de la legalidad, una intersección entre el derecho, por una parte, y las prácticas sociales que no se dejan reducir a la ley, por la otra. Es la *zona salvaje* del derecho, la prueba de fuego de su posibilidad, su verdad última. La ley es un objetivo general e impreciso, que requiere muchas veces caminos tortuosos e informales para lograrse. Por otro lado, la ley puede ser entendida como un obstáculo que limita la eficacia de la policía al “amarrarle las manos”.

En nuestras observaciones registramos pocas ocasiones en que los policías acudían a una medida legal como solución final a alguna situación (la realización de un arresto, la imposición de una multa o una citación formal a algún indiciado, etc.). Este uso escaso de la adjudicación legal puede ser comprensible, en tanto que la imposición de una medida de este tipo supone un delito flagrante, resultando improbable que un policía se encuentre con un evento de este tipo. Sin embargo, aún cuando el hecho cae bajo este supuesto, no siempre se acude a una medida formal. Factores como el estatus del infractor y de la víctima, o el grado de tolerancia y naturalización de la infracción, parecen ser relevante para decidir si una infracción conduce a una medida de adjudicación legal o a otro tipo de fórmula.

El uso de la ley puede variar según el estatus social y poder percibido del sospechoso, y esto en dos direcciones distintas. El vocabulario jurídico, en tanto retórica, parece ser más utilizado en interacciones con ciudadanos de clase media, o de aquellos que oponen un discurso articulado e informado o investido de algún poder social (funcionarios del estado, otros policías, miembros de organizaciones comunitarias, etc.) al mostrarse refractarios a la actuación policial. En este caso, el derecho parece operar como una forma de afirmación del poder de la policía ante otros que pretenden demostrar a su vez mayor autoridad. Adicionalmente, acudir a fórmulas legales puede servir a los policías para protegerse de posteriores sanciones. Sin embargo, la aplicación efectiva de medidas formales, sobre todo las más gravosas (el arresto), parece concentrarse en sujetos de bajo estatus social y poco poder⁵.

El relativo poco uso de medidas legales como resultado final de la intervención no significa que los policías no recurran a la ley. Por el contrario, hay un uso reiterado del derecho como medio táctico de gestión, sin que implique necesariamente la adjudicación de una medida legal efectiva. La ley puede servir como medio de coacción e intimidación, como instrumento para lograr acuerdos entre tercero, o para legitimar acciones encuadrándolas posteriormente en categorías legales.

Los medios de supervisión y control del trabajo policial.

Podría diferenciarse, en los mecanismos de supervisión y control del desempeño de los funcionarios policiales, entre aquellos que son internos a la organización policial, y los que proceden de fuentes y actores externos. Entre los primeros se pueden contar los indicadores formales que miden la actividad policial, la actividad de los supervisores, instancias internas como la Oficina de Control de la Actuación Policial (Asuntos Internos), y los mecanismos de registro de actividades. Los segundos estarían representados, principalmente, en los fiscales de derechos fundamentales, en las autoridades políticas, y en la “comunidad” como constructo amplio e indefinido.

Los mecanismos internos que pudimos observar en las distintas policías estudiadas, se caracterizan en atender aspectos formales y exteriores a la actividad policial, en su “apariencia” o formalidad (procedimientos formales, presencia, etc.), generalmente dejando de lado otros aspectos más sustantivo, y más sensibles a relacionarse con malas prácticas, del trabajo policial. Por otra parte, dependen excesivamente de la información que los mismos supervisados estén dispuestos a proporcionar, y enfatizan en productos y resultados, siendo poco sensible para identificar y controlar los procesos. En suma, no existe equivalencia entre los medios de supervisión, marcado por el formalismo y la rigidez, y la actividad policial.

Este heteromorfismo, que impide que la supervisión sea efectiva, promueve que los encargados de realizarse se valgan de medios informales, como el respeto o autoridad moral, la confianza o lealtad que logren entre sus subordinados, o la distribución de premios y castigos informales, para lograr acatamiento y algún grado de control efectivo. Es como si la discrecionalidad externa de la policía, rasgo central de su actividad, exigiera cierta discrecionalidad interna en la gestión de la organización.

Junto con los indicadores que miden el desempeño individual de los funcionarios, las investigaciones disciplinarias o los registros escritos o radiales, la forma más habitual de supervisión de la actividad policial es aquella que descansa en la supervisión inmediata de sus superiores jerárquicos. Las policías observadas funcionan, al menos formalmente, como una estructura altamente jerarquizada, de modo que todo funcionario es supervisado por otros funcionarios de mayor rango. Esta jerarquización se expresa en que, pese a que no es inusual la existencia de vínculos de camaradería y trato amigable entre supervisores y subordinados, hay una relación desigual y unívoca de poder, en que el supervisor puede decidir, evaluar y ordenar a los subordinados, mientras estos deben acatar, aun cuando se les permita disentir.

5 Esto resulta consistente con las investigaciones sobre uso de la fuerza física en Venezuela, en que se identifican ambas variables como asociadas a la probabilidad de aplicar alguna medida de coacción (Gabaldón y Birbeck, 1995, 1996, 1998; Monsalve, 2005)

Las tareas de supervisión implican planificación, coordinación, asignación de tareas y responsabilidades, motivación, comando, monitoreo, evaluación, resolución de problemas operativos, distribución de recompensas y sanciones informales, intermediación entre funcionarios y tanto superiores como el resto de la institución. Su desempeño está íntimamente relacionado con actividades operativas, y descansa (dependiendo del cuerpo y del tipo de actividad) en funcionarios con mandos medios o incluso en oficiales de niveles gerenciales.

Esta percepción es simétrica a los frecuentes esfuerzos de los policías por sustraerse a la supervisión. Esta actitud refractaria, junto a las condiciones objetivas en que se realiza la actividad policial (dispersión ecológica, bajo grado de estructuración, etc.) hacen de la supervisión una labor siempre precaria y amenazada de poco eficaz.

Aunque se encuentran algunos rasgos de los distintos estilos de supervisión indicados por Engel (rasgos autoritarios de supervisión de subalternos y orientación a policiamiento agresivo propios del estilo tradicional; prácticas de protección y complicidad del estilo de apoyo; e involucramiento directo en las labores operativas que caracterizaría al estilo activo; en menor grado, estilos innovadores de supervisión. Engel, 2000), en nuestra investigación pudimos identificar dos modalidades de supervisión que incorporan varios rasgos de estos distintos estilos. En primer lugar la supervisión débil o externa a la actividad operativa, en que el supervisor no permanece en los sitios en que se realizan las operaciones, sino que supervisa por medio de recorridos intermitentes y aleatorios. El supervisor no se entera de los contenidos de la actividad de sus subalternos, sino que revisa aspectos externos de ésta (si están todos los funcionarios asignados a determinada tarea, las novedades ocurridas, etc.). Esto por supuesto implica una alta posibilidad de gestión y control de la información por parte de los funcionarios supervisados, presentando sólo los aspectos “aceptables” de su desempeño.

La segunda modalidad, que llamaremos directa o de comando, comporta por el contrario una alta implicación del supervisor en las tareas de sus subalternos, a quienes acompaña y dirige en la acción. En este caso, la supervisión se confunde con la dirección operativa, y generalmente el supervisor establece vínculos de convivencia con los funcionarios, tolerando e incluso animando prácticas desviadas.

Estos modos de supervisión pueden alternarse de acuerdo a las circunstancias y el tipo de actividad. En el caso de tareas rutinarias, como los distintos tipos de patrullaje, los puntos de control o las labores de custodia de espacios, prevalecería la modalidad débil: El supervisor hace recorridos rutinarios en un vehículo asignado o chequea por radio. En acciones dirigidas a un objetivo específico, patrullaje por zonas percibidas como conflictivas o procedimientos de mayor complejidad y que se presuma uso de mayor coacción, el supervisor suele acompañar al contingente de funcionarios.

Sin embargo, también parecen correlacionarse con dos estilos policiales identificados durante las observaciones. En el caso de la supervisión débil, sería más habitual en aquellos grupos observados que manifiestan un estilo más cercano al llamado “vigilante” descrito por Wilson, más amigable y menos confrontativo, mientras la supervisión comando prevalecería en unidades que adoptan un estilo que hemos llamado entrompe, caracterizado por una mayor disposición al uso de la fuerza, acciones más arriesgadas y que suelen implicar arrestos.

La autoridad de los supervisores parece descansar en atributos formales y otros informales asignados por sus subordinados. La jerarquía, la antigüedad y los méritos (la capacidad, valor, profesionalismo, etc.) son, de manera independiente entre sí, condiciones que permiten que sus labores e instrucciones sean acatadas por los funcionarios. Además, los supervisores administran un capital informal (o formal, aunque de uso discrecional) de recompensas y castigos que intercambian con los funcionarios de acuerdo a cómo evalúen su desempeño. Permisos, emplazamiento en posiciones deseadas, incidencia en ascensos y otras recompensas institucionales, o reprimendas y traslados, son usados de forma discrecional por los supervisores para concitar acatamiento o castigar a funcionarios indóciles o que se perciben como incumpliendo sus tareas.

Las instituciones policiales poseen numerosos mecanismos por medio de los cuales los funcionarios son castigados y premiados, no reconocidos formalmente, pero que operan como medio táctico para la gestión de los agentes. Estos mecanismos, que incluyen traslados de servicio, asignación de funciones, extensión del horario de trabajo, entre otros, sirven para observar como los supervisores afirman su autoridad y mando, así como desnudan, a través de la jerarquización de actividades “buenas” y “malas”, el tipo de valores intrínsecos que rodean la actividad policial. Estos mecanismos informales pueden referir en ocasiones al otorgamiento discrecional de reconocimientos formales, al emplazamiento en funciones y lugares devaluados para los policías, al cumplimiento de ciertos horarios o la imposición de condiciones y rutinas de trabajo dura, etc. A la vez, los supervisores suelen ser objeto de un trato semejante, al ser transferidos de responsabilidades, imponérseles castigos informales, o asignárseles tareas (e incluso ventajas institucionales) de modo discrecional por parte de sus superiores.

Percepciones y tácticas de los policías frente a los mecanismos de supervisión.

La eficacia de la supervisión está en buena medida mediada por las percepciones de los funcionarios policiales sobre los mecanismos de control y sobre sus agentes. Adicionalmente, frente a las prácticas de supervisión y control del desempeño policial los policías oponen tácticas que permiten su neutralización, reorientación o control por parte de ellos, revirtiendo sus efectos y alcances. Se adiciona a la propia estructura del trabajo policial, refractaria a las formas de control y vigilancia, prácticas activas de los funcio-

narios, que permiten moldear y gestionar las apariencias en situaciones de supervisión. Es decir, la supervisión, interna y externa, no opera en un vacío social o subjetivo, sino que interacciona con creencias, valores y actitudes de los supervisados, y es reorientada de acuerdo con las prácticas que estos le oponen. En último término, la supervisión y sus resultados son controlados, o al menos manejados, por aquellos que a quienes se supone que debe controlar.

Señalaremos a continuación algunos rasgos de la actividad policial que operan como obstáculos, así como prácticas y percepciones que afectan y reorientan los mecanismos de supervisión tanto interna como externa.

La actividad policial es intangible.

La mayor parte de la actividad policial es intangible, no se deja traducir en eventos medibles y resultados objetivos. Tal como se señaló, su bajo grado de estructuración, el alto volumen de tiempo aparentemente improductivo, la impredecibilidad de las situaciones a enfrentar y de sus posibles resultados, impiden su objetivación y medición. Otras profesiones suponen también un cierto desbalance entre las operaciones realizadas y los resultados obtenidos, pero en el caso de la policía, la mayor parte de las operaciones no desembocan nunca en ningún resultado, o los eventos producidos no son considerados formalmente dentro de las metas y los resultados esperados.

En el caso de las policías estudiadas, el mayor volumen de sus actividades no se registra por no entrar en las categorías previstas institucionalmente para medir su desempeño (labores habituales como la mediación, la asistencia y la prestación de servicios no derivados del uso de la fuerza o la adjudicación legal, contactos con el público distintos a verificaciones o arrestos, entre otras tareas recurrentes, no son reportadas), o por no culminar en ningún evento medible (patrullaje, montar guardia en un lugar, vigilancia, estar a la espera de una solicitud de servicio, etc.).

En cambio, los procedimientos que conducen a eventos medibles y reportados son aquellos que suponen algún grado de coacción: verificaciones, arrestos, decomisos, enfrentamientos, recepción de denuncias de delitos, entrevistas a testigos, denunciadores o denunciados de faltas o hechos de violencia contra la mujer, etc.

Este desbalance entre lo que la policía hace y lo que se registra tendría tres consecuencias. Por un lado, un amplio subregistro en que la mayor parte de la actividad policial no es reportada ni explicitada en los indicadores de desempeño e informes institucionales. En tanto tal, no se considera para la evaluación del desempeño, individual y agregado, ni para los procesos de rendición de cuenta, planificación de recursos, etc. Esto favorecería las actividades que son estimadas para ser medidas, mientras desfavorecería tareas y funcionarios que no se orientan o no se orientan principalmente a esas actividades.

En segundo lugar, propician, tanto al reforzar instrumental-

mente como reconocer simbólicamente, aquellas prácticas y eventos objetivados por los reportes y las mediciones. Ello conduce a prácticas ritualistas (en la medida en que el registro y evaluación se dirigen esencialmente a productos finales y no a procesos, lo importante es lo que se mide, no lo que se hace y sus efectos), y a estimular estilos duros de policiamiento (en tanto que se tienden a sobre-representar sus resultados en el registro y evaluación). Así, los policías que realizan más arrestos o “procedimientos”, las actividades que tienen mayor probabilidad de conducir a este tipo de eventos (los estilos, brigadas y horas más “conflictivos”) serán visto de mejor manera que actividades menos orientadas al enfrentamiento con civiles, como el patrullaje rutinario o el policiamiento de espacios menos conflictivos.

Aunque la relación entre la valoración intersubjetiva de estas actividades y su valoración institucional remite a un problema de causalidad circular (si los aspectos subculturales moldean la ponderación institucional o la inversa), sin dudas que lo que se mide y evalúa termina estimulando y legitimando determinadas prácticas, mientras otras son relegadas.

Esta orientación a medir sólo determinados resultados puede provocar prácticas y unidades dirigidas únicamente a ciertos “blancos” u objetivos, simplificando la actividad policial (renunciando a su versatilidad) y desplazando el énfasis en el proceso (propio de la policía ostensiva) a un énfasis exclusivo en productos.

Finalmente, y vinculado con lo anterior, habría una presión institucional para “objetivar” las prácticas de los policías, produciendo artificialmente (por la “gestión” de los mismos funcionarios) los eventos que son ponderados por la institución. Así, los policías pueden propiciar que la queja por un conflicto entre dos mujeres se convierta en una denuncia de violencia contra la denunciante, trastocando un conflicto interpersonal en un delito que objetiva la intervención policial, o un funcionario reconoce que las verificaciones de personas y de vehículos sólo sirven “para que sepan (en la comandancia) que estamos haciendo algo”.

La actividad policial es invisible para los mecanismos de supervisión.

El desfase entre los mecanismos de supervisión y registro, por una parte, y el bajo grado de estructuración (e “intangibilidad”) de la actividad policial, por la otra, permite también condiciones para un mayor ocultamiento e invisibilización de lo que hacen los policías. La tensión de la actividad policial entre alta visibilidad y opacidad, está vinculada con la capacidad de los policías para gestionar “puestas en escenas” en que se controla qué se transmite y qué se oculta. En tal sentido, frente a los mecanismos de supervisión los funcionarios recurren a tácticas que los hacen “invisibles”, acentuando las dificultades propias de supervisión.

El carácter ubicuo de la actividad policial, su dispersión ecológica, y su bajo grado de estructuración, impiden una supervisión directa y continua de las labores operativas en

la mayor parte de los casos. La actividad policial regular suele producirse sin la presencia inmediata del supervisor, y es una situación común en el puesto de comando que los oficiales al mando pregunten recurrentemente por la localización de los subalternos, los llamen por teléfono o radio para saber qué hacen y dónde están, hagan recorridos sorpresivos, etc. Esto, junto al bajo grado de estructuración de las actividades asignadas (patrullar por un área imprecisa o extensa, responder a situaciones emergentes), ofrece oportunidades para sustraerse a la supervisión. Los policías se vuelven “escurridizos”, difíciles de localizar y controlar, evadiendo los mecanismos de supervisión y actuando sin dejar rastros (al menos en términos de su registro formal) de sus actividades.

Otra táctica de “invisibilización” es eludir la presencia de los supervisores. Evitar el puesto de comando, no pasar por algún lugar en que se encuentran oficiales superiores, o cortar comunicación con un superior en un tour de forcé para evitar cumplir una orden, hechos de los que, por los rasgos propios de la actividad policial, no se puede necesariamente colegir intención de ocultarse o evadir la vigilancia de los mandos, son evidencias adicionales del grado de control que tienen los policías sobre las instancias que pretenden controlarlos.

Formas de supervisión aún más indirecta, como los informes escritos y las comunicaciones radiales, son todavía más vulnerables a los obstáculos que derivan de la propia estructura de la actividad policial y de su carácter elusivo. El desfase entre los eventos y su registro, en caso de los reportes escritos, y la distancia entre evento y receptor, en las comunicaciones radiofónicas, favorecen la invisibilización de las actuaciones. Los reportes escritos se realizan al final de la guardia, salvo en los casos en que se presentan detenidos o decomiso, que se asientan en el libro de novedades del comando. Además de las posibles distorsiones en la evocación de los eventos, y del hecho que generalmente se registran sólo actuaciones que suponen algún resultado, esta separación permite ajustar los eventos a términos aceptables.

A pesar de los insistentes exhortos de sus superiores, los funcionarios tienden a usar relativamente poco las transmisiones radiales, incluso en situaciones que requieren comunicación fluida con sus compañeros, como cuando se solicita asistencia, se reporta un delito o se necesita coordinar esfuerzos entre distintas unidades.

La actividad policial es “dramatúrgica”.

Además del alto contenido dramatúrgico que tiene la actividad policial hacia el público y para sostener la cohesión interna (Manning, 1999), y del valor simbólico de sus acciones, la policía gestiona las apariencias como forma de controlar la percepción que los otros (incluyendo aquellos que cumplen funciones de supervisión o son percibidos con poder de decisión sobre ella) se hacen de su labor. La movilización de recursos diversos, determinadas formas de teatralización, ciertas prácticas “rituales”, son usadas

como mecanismos de gestión de las apariencias en contexto de supervisión.

Otra táctica usada es el fingimiento de actividades o su realización con el único propósito de “hacer ver que se hace”. Pasar por determinado sitio con el objetivo de ser visto, verificar transeúntes o vehículos sólo para cumplir con una cuota y demostrar “que se hace algo”, o solicitar a un negocio que llene un cuestionario evaluativo aunque no se crea en su utilidad, son ejemplos de cómo buena parte de las faenas policiales pueden ser entendidas como “simulaciones” que poco tienen que ver su eficacia o el convencimiento de quienes las ejecutan.

En general los agentes saben administrar adecuadamente las relaciones con los supervisores, evitando ciertas informaciones o promoviendo otras, controlando e incluso fabricando, a través de una eficaz gestión de informaciones y apariencias, la manera en que son percibidos por estos.

La percepción de los oficiales supervisores.

La mejor o peor valoración de los superiores encargados de la supervisión y comando se distribuye de acuerdo a la tensión entre respeto y confianza. Un jefe, para ser respetado, no sólo debe contar con el rango jerárquico respectivo, sino que además debe ser reconocido tanto por su antigüedad como por sus méritos.

Este desacoplamiento entre rango, méritos y antigüedad es resultado de la discrecionalidad en el otorgamiento de las jerarquías, que en opinión de muchos de los policías responde a criterios caprichosos, complicidades, prácticas adúlteras o razones políticas.

No son suficientes los antecedentes del supervisor, pues su autoridad se juega también en sus atributos presentes. Arrojo, laboriosidad, compromiso con sus subordinados y experiencia son rasgos que definen al jefe estimado, o por el contrario descalifica a aquel que carece de ellos.

La otra dimensión importante en la estimación de un jefe es la confianza. La camaradería en el trato (por lo que pudimos ver, los jefes mejor valorados eran tratados como iguales por sus subalternos), incluso la complicidad y la empatía, así como la participación y compromiso en las actividades cotidianas, particularmente en aquellas que son más valoradas por los agentes (las que implican exposición al peligro y uso de la fuerza física), son cualidades bien valoradas en un superior.

Esta relación entre respeto y confianza parece constitutiva de las tramas informales dentro de la policía. Al igual que ocurre con el público, las prácticas de respeto y deferencia son cruciales en la distribución de poder y autoridad dentro del cuerpo, y por lo tanto fuentes permanente de tensiones. El desacato a una orden, por nimia que sea, puede ser entendida como un irrespeto al superior y acarrear una sanción (formal o informal), mientras que la degradación simbólica, como forma de irrespeto, es una de las sancio-

nes más sentidas dentro del cuerpo. El respeto establece el poder del supervisor sobre la autoridad moral reconocida y otorgada por sus subalternos.

Por su parte la confianza crea vínculos de lealtad y compromiso entre los policías que protegen de amenazas internas y externas, refuerzan el corporativismo y la solidaridad, y posibilita la confianza mutua en el trabajo cotidiano, se trata de actividades legítimas o desviadas. La confianza parece provenir de distintas fuentes (ser "cursos" o provenir de la misma cohorte en la academia, haber sido compañeros en una misma unidad, la participación en determinadas tareas que requieren de "espíritu de cuerpo", los vínculos de amistad forjados fuera de la organización, determinadas redes informales como la religión o la relación con un superior, etc.) y socialmente reforzada en las situaciones operativas. Para el supervisor, lograr la confianza de sus subordinados le permite aumentar la ascendencia sobre estos, a la vez que se hace de posiciones de fuerza frente a sus propios superiores. Sin embargo, la confianza puede crecer

en desmedro del respeto y, además, implicar tolerancia y connivencia con prácticas inaceptables.

La administración de la autoridad, por medio del respeto, y de la lealtad, lograda por la confianza, se convierte en palanca fundamental para la supervisión y el mando, a falta de mecanismos formales más efectivos.

Otro aspecto intersubjetivo que afecta los mecanismos de control es la manera en que se valoran e interpretan los procedimientos y sanciones disciplinarias, incluyendo aquellas de naturaleza informal. La percepción de que las medidas disciplinarias son injustas, desproporcionadas o maliciosas, independiente de la realidad de tales creencias, restarían efectos disuasivos y correctivos a su aplicación, disminuyendo su impacto. La prevalencia de un modelo disciplinario punitivo, que enfatiza más en el castigo que en la prevención o autocorrección, favorecería este tipo de valoraciones.

Referencias

Antillano, A. (2009) Abriendo la caja negra: Características y funciones latentes de la policía Venezolana. Capítulo Criminológico, vol.37, no.1, p.103-132.

Antillano, A. (Edit) (2011) ¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial? Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía. Consejo General de Policía, Caracas.

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

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

Bottoms, A. (1980) Coming penal crisis: and criminological and theological exploration. Scottish Academic Press, UK.

Buerger, M (2007) Voz Cynicism, police. En Greene, J (Edit) The Encyclopedia of Police Science. Routledge. N.Y. Pp: 370-373.

Cavadino, M. y J. Dignan (1992) Penal System: an introduction. Sage, Londres.

Comisión Nacional Para la Reforma Policial (2007). Recomendaciones Generales. Mimeo.

El Achkar, s. y Riveros, A. (Comps.) (2007). La consulta Nacional sobre la reforma policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso. Ministerio de la Cultura, Caracas, Venezuela.

Engel, R. S. (2000) Effects of supervisory styles on patrol officer behavior. Police Quarterly

3: 262-93.

Gabaldón, L.G (2009) Uncertainty and the use of force among Venezuelan police officers. Crime, Law and Social Change, 52: 207-223.

Gabaldón y Antillano (Edit) La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al iniciarse el tercer milenio. Ministerio de la Cultura, Caracas, Venezuela

Gabaldón, L.G y C. Birbeck (1995) Aproximación al análisis situacional de la violencia policial en Venezuela. Capítulo Criminológico, 23,1., pág. 91-115.

Gabaldón, L.G. y C. Birbeck (1996) Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos. Capítulo Criminológico 24,2,31-59

Gabaldón L. G. y C. Birbeck (1998) Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física. Capítulo Criminológico, 26,2, pp. 99-132.

Gabaldón, L. G. y M. Murua (1983) Interacción policía-público: activación, respuesta y variables interpersonales y situacionales. Cenipec, 8, pp: 33-72

Gabaldón, L. G., Birkbeck, C. y D. Bettiol (1990) La policía en el vecindario: Investigación sobre presencia policial intensiva en áreas residenciales urbanas. Gobernación del Estado Mérida, Mérida.

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

Kelling (1974) The Kansas City preventive patrol experiment. A summary report. Police Foundation, Washington, DC. Versión digital: <http://www.policefoundation.org/pdf/kcppe.pdf>

Manning, P (1999) Mandate, Strategies and Appearances. En Kappeler, V. (edit): *The Police and Society – touchstone readings*. Waveland Press. Pp: 94-122.

Manning (2007) Voz Occupational culture. En Greene, J (Edit) *The Encyclopedia of Police Science*. Routledge. N.Y. Pp: 865-871.

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

Monsalve, Y (2005) Control Social y Castigo: Percepción en funcionarios policiales Venezolanos. Capítulo Criminológico, 33,1,pp. 7-30.

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





FORMACIÓN POLICIAL EN VENEZUELA



► Soraya Beatriz El Achkar G.

Rectora

Universidad Nacional Experimental de la Seguridad

La formación policial en Venezuela estuvo caracterizada por la frondosidad curricular, la fragmentación del conocimiento, los diseños curriculares aditivos, la separación de la teoría de la práctica, el aprendizaje meramente instrumental, la descontextualización de los contenidos curriculares, la inexistencia de materiales educativos, la ausencia de planta profesoral estable, la discriminación por razones de género, la marcada militarización en las formas de organización escolar y las prácticas educativas donde el castigo físico y la humillación eran formas comunes fundamentadas en el fortalecimiento del carácter de los funcionarios y funcionarias.

Hasta el año 2010 había cinco sistemas de formación policial diferentes con planes de estudios y fórmulas diferenciadas. Desde la creación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) comenzamos a cambiar la historia de la educación policial en el país. La primera tarea de esta casa de estudios fue el diseño de un plan nacional de formación policial de obligatorio cumplimiento para todas las academias policiales. Cabe decir que esta universidad no excluye la posibilidad de otras academias policiales pero les obliga a sostener un régimen único de acreditación.

Hemos ensayado que las políticas de formación se unifiquen y caminen de la mano del nuevo modelo policial que nació de la consulta popular en el año 2006, del diagnóstico institucional y el pliego de recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol). Todas las resoluciones y mandatos naciona-

les se tradujeron en el plan de formación policial cuyo eje vertebrador es el cambio del enfoque en el trabajo de la policía. El mandato está claro en la Ley Orgánica del Servicio de Policía, en la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol), en las más de 20 resoluciones que orientan detalladamente el trabajo de la policía, reguladas por el órgano rector.

El nuevo diseño ensayó corregir todas las debilidades de los documentos curriculares detectados en el país y la idea de avanzar hacia un plan nacional y un sistema unificado ya da por terminada la heterogeneidad en la formación policial y sobre todo obliga a los alcaldes y gobernadores asumir la responsabilidad de la profesionalización de la policía venezolana. Estamos apenas comenzando el camino de estandarizar el trabajo de la formación de las más de 150 Policías del país y la acreditación del personal profesional que debe trabajar en la selección de los estudiantes y de la formación propiamente dicha. No sólo pensamos en la formación básica y acreditada sino en la formación continua y el reentrenamiento, obligado ahora por la LEFPol para alcanzar los ascensos correspondientes. Esta formación también ya está regulada y debe diseñarse, en adelante, desde las necesidades del servicio y planificada nacionalmente, según las indicaciones del órgano rector.

Así regulamos, desde el año 2009 hasta la fecha, los criterios para el ingreso a las academias de policías, el Plan Nacional de Formación Policial, la formación continua y el reentrenamiento, además de regular el ingreso a los cuer-

pos policiales diferenciándolo del ingreso a las academias para separar ambas instituciones y hacer de la policía una institución menos endógama de lo que es. Estamos en el ensayo de regularizar los baremos para la acreditación del personal profesional encargado tanto del ingreso como de la formación policial en todas sus dimensiones.

En principio, el mandato policial en el país logró definirse con la Ley Orgánica del Servicio de Policía y ordena: proteger el libre ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y garantizar la paz social; preservar la comisión de delitos; apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente; controlar y vigilar las vías de circulación y el tránsito; facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación. Con este mandato claro el perfil de oficial queda, en consecuencia, taxativamente enunciado y, por ende, lo que debe aprender. Esta idea de claridad en el mandato policial que luego tiene su traducción en las funciones del servicio y las maneras de hacerlo, y que también se normaron, dejaron el camino despejado para que el diseño de la formación fuera mucho más simple. La formación tributa al diseño de la política pública. No habrá nuevo modelo policial sin que haya funcionarios que asuman una actitud de compromiso con éste y tenemos la tesis de que el compromiso se genera a partir de la formación en el nuevo modelo policial. No sólo porque es una imposición legal sino porque logra convencer. Por eso hemos repetido muchas veces: no es suficiente legislar en materia policial, es necesario convencer.

Y sólo se convence con ideas y prácticas que traslucen las ideas. En ese sentido, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad avanzó en la organización de un plan de estudio con unidades curriculares instrumentales y unidades curriculares teórico-conceptuales desde la premisa de que es necesario anclar las destrezas y habilidades policiales en un marco de nociones éticas y teóricas que no les permita usar dichas habilidades en contra de la humanidad sino, por el contrario, a favor del respeto a los derechos fundamentales. Por eso hemos insistido en que esta formación sí es ideológica, porque se inscribe en un esquema axiológico, en un sistema de ideas que hemos denominado: el Nuevo Modelo Policial, el cual expresa, de manera diáfana, el mandato de la policía venezolana y que, por fortuna, logramos que colocara al ser humano y al planeta como el eje central de toda la acción policial. Si fuera una formación meramente técnico instrumental correríamos el riesgo de estar formando gente sin principios orientadores en la vida y mucho más fácilmente corruptibles. Para que nuestros policías no sean la desgracia de quien no pueda pagarles, es necesaria la formación en ideas pero no cualquier idea sino aquellas que sitúan al ser humano y a la comunidad por encima del capital, la mercancía y el propio mercado. La idea de la primacía del ser humano.

Los objetivos del Programa de Formación Policial son:

- a) Formar integralmente a las y los aspirantes a ingresar a los cuerpos policiales con un enfoque humanista, de modo tal que la función policial se convierta en un servicio eficiente, eficaz, respetuoso de los derechos humanos y al servicio del pueblo venezolano, sobre la base de la ética policial.
- b) Formar profesionales de la función policial calificados para proteger a las personas y sus derechos, preservar el ambiente, promover la convivencia y velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico.
- c) Garantizar la formación inicial y permanente bajo criterios comunes conforme a los principios constitucionales y los definidos en los instrumentos jurídicos reguladores de la seguridad ciudadana, con diversificación según las disciplinas y áreas del servicio policial, contextualizada en función de las realidades nacionales locales y regionales.
- d) Promover y generar conocimiento en el área de seguridad, por medio de la investigación, la sistematización y el análisis crítico de las situaciones, casos y prácticas profesionales, la consulta pública y el diálogo de saberes con las comunidades.
- e) Contribuir a crear una cultura de la seguridad ciudadana dirigida al pleno ejercicio de los derechos de todas y todos, fundamentada en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.
- f) Incentivar la participación protagónica del pueblo venezolano en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad.
- g) Garantizar una educación universitaria con una visión de unidad latinoamericana y caribeña.

El Programa se caracteriza por estrategias metodológicas en las que las actividades docentes sean estructuradas del modo siguiente: un dispositivo problematizador como punto de partida: las preguntas generadoras; el debate como espacio de reflexión y deliberación en el que emergen las teorías y la construcción de mapas conceptuales; y por el último el cierre integral y la invitación. En este contexto la evaluación se asume en su doble dimensión de sistema y proceso que articula las estrategias de autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación, empleándose los tipos de evaluación inicial, formativa y de procesos.

Se definen como ejes transversales del Programa Nacional de Formación Policial a trabajar en todas las unidades curriculares: los Derechos Humanos, el enfoque de género, la

prevención, la historia y la ética policial, dedicando especial atención al tratamiento de los dilemas morales.

Hemos hecho el esfuerzo de formar a los nuevos aspirantes en tres dimensiones: La primera es la dimensión INTELECTUAL porque es muy importante que SEPAN de derechos humanos, de cuáles son los procesos legales a la hora de hacer un procedimiento legal, los protocolos de actuación, sobre resolución de conflictos o cómo se organiza el patrullaje, las fórmulas para hacer diagnóstico comunitario o cómo rendir cuentas a la comunidad. Estamos conscientes de que todo policía debe SABER de comunicaciones policiales, de las técnicas para la atención a las víctimas y también del socialismo que andamos construyendo en la República Bolivariana de Venezuela. SABER es información y ésta siempre sirve para hacer mejor el trabajo y hacerlo desde las claves jurídico-conceptuales.

La segunda dimensión es la FÍSICA. Hemos procurado que tengan el entrenamiento necesario para que puedan cuidar sus vidas, para que puedan usar la fuerza según corresponda hasta disminuir los niveles de resistencia de los ciudadanos o ciudadanas cuando haga falta. Cada ejercicio físico fue diseñado para que pudieran adquirir las destrezas básicas que necesitan en el ejercicio de la función policial. Tener condiciones físicas óptimas es un requisito del nuevo modelo policial y por eso nos afanamos para que asumieran este tema como una opción personal. Aprender las técnicas es sencillo, lo complicado es tener las condiciones físicas para su correcta aplicación. Muchas horas para medir el rendimiento corporal son necesarias para estar seguros que pueden dedicarse a la carrera policial.

La tercera dimensión es la MORAL. Cada consejo disciplinario, cada medida de asistencia voluntaria o asistencia obligatoria sirvió para aprender a distinguir entre el bien y el mal. Los dilemas morales, el juego de roles, las cartas de la rectora sobre problemas de comportamiento, las lecciones diarias de los monitores (figura policial que sirve para supervisar la conducta) son algunas de las estrategias para colocar a los estudiantes en situaciones de decisión ética. Es mucho más fácil medir las dos anteriores dimensiones y formular evaluaciones para saber si efectivamente lograron la pretensión universitaria. La evaluación final será cuando estén en la calle y veamos el desempeño de todos y cada una. Esa evaluación se la dejamos a nuestro pueblo, a los ciudadanos y ciudadanas quienes les juzgarán por sus actos, sus palabras, sus gestos, sus formas de acercarse, de servir, de portar el uniforme.

La cuarta dimensión es la LÚDICO-SIMBÓLICA y por eso hemos ensayado actividades extracurriculares que apuntan a encuentros afectivos, de arte, música, poesía, canto, cine, juegos de todo tipo para que aprendan por medio del cuerpo y el alma (si es que fueran dos cosas separadas). Entendemos que la formación no es sólo información que se acumula, aunque es importante, sino que es un acumulado de sentimientos a favor de la vida, los seres humanos y el planeta mismo, como el lugar que nos resguarda.

Aproximar a los funcionarios y funcionarias a lo estético es una obligación para que siempre guarden en la memoria la posibilidad de volver a estos recursos cada vez que la violencia ensaye arrebatarles la sensibilidad y el amor por la humanidad.

Todas estas dimensiones trabajadas desde la perspectiva de la educación popular y, por ello, toda la formación se centra en la problematización de la realidad. Dejamos atrás la formación por contenidos y la organización por cátedras y avanzamos a la formación y la organización por problemas o campos del conocimiento. Una educación cuyo propósito principal es aprender haciendo y por eso estamos pensando en la “Ciudad Educadora – Ciudad Segura” como categoría principal de la universidad. La idea es que donde se ancle la UNES deben generarse procesos de organización comunitaria que favorezcan programas de prevención del delito de modo que no responsabilicemos exclusivamente a la policía de los problemas de seguridad.

La UNES define sus poligonales de trabajo, comienza el trabajo de diagnóstico participativo para detectar los problemas de seguridad y avanza en la configuración de los campos de conocimiento y los ejes de trabajo para organizar a los colectivos de trabajo donde participan: profesores, estudiantes y personal administrativo y obrero en la construcción de nuevos conocimientos desde la práctica misma que se sistematiza y vuelve a ésta para optimizar el desempeño de nuestra intervención comunitaria. Así la formación se convierte en un ejercicio de teoría práctica ocupado de resolver los problemas de seguridad.

Nuestros estudiantes le pierden miedo al barrio, ya no lo criminalizan como lo hacían muchos policías en el pasado reciente, ya entienden que los pobres no son criminales; porque además recorrieron sus calles y escaleras donde se debatieron problemas serios como la violencia contra las mujeres, el consumo de drogas y alcohol, la congestión vial, la tenencia y uso de armas de fuego, la violencia escolar, las peleas entre vecinos. Desde que ingresan a UNES saben a lo que se van a enfrentar en la calle, como también saben que la calle es una oportunidad para saber conocer, saber hacer, saber ser y convivir y saber problematizar y pensar correctamente.

El modelo está en pleno desarrollo y aún es muy temprano para evaluar pero queremos hacer el esfuerzo porque creemos que las prácticas universitarias más acertadas están vinculadas con aquellas que han estado más próximas a las prácticas cotidianas. La formación debe darnos categorías y métodos de trabajo pero es la práctica concreta la que afina las destrezas y las habilidades para el hacer concreto. Un oficial de policía que sepa sobre uso de fuerza pero que no lo haya practicado, será un oficial que difícilmente pueda responder acertadamente cuando tenga que enfrentar la resistencia de los ciudadanos en ambientes de alta complejidad. Colocarles en su proceso de formación en situaciones límites, donde tengan que tomar decisiones y poner en práctica nociones e información concreta del ser-

vicio de policía, sin duda, los vuelve diestros en el ejercicio de sus funciones.

La Ley Orgánica del Servicio de Policía obliga un año de formación básica y el Ministerio de Educación Universitaria establece que el plan de estudios del Programa Nacional de Formación Policial se integre por 10 trayectos. De ellos, seis son de pregrado y cuatro posgrado. Constituyen Trayectos de Grado los destinados al Curso Básico de Formación Policial (un año), al Técnico Superior en Servicio de Policía (un año), el trayecto de transición (un año) y el destinado a la Licenciatura en la Gestión del Servicio de Policía (2 años). Los trayectos introductorios y de transición adoptan características especiales atendiendo a sus objetivos y duración. Ambos cumplen roles de preparación de los estudiantes para cursar etapas más complejas de formación y sus actividades no son acreditables. Los Trayectos de Posgrado corresponden a la especialidad de Posgrado, la Maestría y el Doctorado en Ciencias de la Seguridad.

Los ejes de formación del Programa se constituyen en las áreas fundamentales en que se estructura el currículo con vistas a garantizar una formación integral y deben ser desarrollados con énfasis en la vinculación teórico-práctica, ellos son:

- Proyecto, es el eje central de la formación, un espacio en el que se promueve la formación del estudiante y la transformación de la realidad y de la sociedad, escenario de participación y encuentro de los diferentes actores del hecho educativo con la realidad y actores comunales, locales y regionales. La formulación y ejecución de los proyectos se fundamentarán en la metodología de proyectos de participación comunitaria.
- Formación Sociopolítica (Sociocrítica o Sociointegradora), se constituye como espacio de reflexión, sistematización y acción, para garantizar una formación con perspectiva social, política, ecológica, ambiental, ética y profesional, integral e integradora de saberes.

- Profesional, conformado por unidades curriculares desarrolladas mediante flexibles estrategias y metodologías de aprendizaje, entre las que figuran talleres y seminarios. Las unidades curriculares son los componentes básicos del diseño curricular, donde se integran contenidos de la formación y se emplean las estrategias de estudio y de aproximación a problemas, así como formas de evaluación de los aprendizajes y logros educativos a alcanzar. Cada eje de Formación está compuesto por unidades curriculares.

Los Trayectos del Programa de Formación constituyen períodos lectivos, son organizadores temporales que delimitan los recorridos a seguir y orientan la relación de temáticas y problemáticas a considerar en el proceso de la formación integral. Son anuales, con excepción del trayecto inicial.

Las Unidades crédito y horas de trabajo de las y los estudiantes abarcan su actividad docente, incluyendo el estudio acompañado por el educador o educadora, el estudio individual o en grupo, las prácticas, laboratorios, desarrollo de proyectos y elaboración de informes. Una unidad de crédito equivale entre 25 y 30 horas. Con un máximo de 44 horas de trabajo de las y los estudiantes por semana, entre las que se cuentan actividades en aula, taller o laboratorio entre otras semanales.

A mi juicio el reto más grande de la formación policial es cómo ligar la teoría con la práctica, cómo hacer para que la formación se construya sobre el mandato policial pero que, a la vez responda a las realidades concretas y sea una educación históricamente situada, como hacer para que la formación sirva realmente para mejorar las prácticas policiales y mejorar la condición moral de los policías. El reto mayor es lograr que la formación sea el motor que impulse, de manera sostenida y continua, las reformas necesarias en las instituciones policiales. Sabemos que la formación no es la panacea a los males institucionales de la policía pero puede convertirse (si la pensamos y la relevamos como corresponde) en una dimensión principalísima.

Veremos cómo se va conjugando esta historia sin fin



REGION
CENTRAL

FOL

75



CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DEL ➔ SISTEMA INTEGRADO DE POLICÍA (VISIPOL)



► **Edgar Barrientos,**
*Viceministro del Sistema Integrado de Policía,
Ministerio del Poder Popular para Relaciones Ineriores y Justicia*

Introducción

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece la intención de “... refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural, en un Estado de Justicia, Federal y Descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para ésta y las futuras generaciones...” “...promueva...la garantía universal e indivisible de los derechos humanos.” Y en sus disposición transitoria cuarta, ordinal 9, queda plasmado el mandato de la creación de la Ley de Policía Nacional.

Ese mandato, que debió cumplirse en el año 2000, según el primer cronograma, no se cumplió porque al comenzar a profundizar en el tema, se evidenció que era un asunto complejo, donde debía participar todo el conglomerado social, pero además se debía sistematizar esas reuniones y encuestas, para conseguir la mayor cantidad y calidad de información que permitiera crear una ley que viniera a resolver el principal problema de los venezolanos: La Inseguridad.

Mediante la Resolución N° 124 de fecha 10 de abril del 2006, emanada del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, se crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) para el logro de una consulta popular que garantizara la participación de todos los sectores de la sociedad.

Esta comisión, conformada por representantes de distintos sectores de la sociedad venezolana, sistematizó la gran consulta y los espacios de reflexión para recoger las más genuinas expectativas sobre la policía que necesita y se merece la ciudadanía.

Para tener un diagnóstico general de la situación de ese momento de los cuerpos de policía. Las estrategias de la consulta fueron: la consulta abierta o difusa, la consulta concentrada a sectores específicos, la consulta a grupos vulnerables, la consulta a especialistas, mediante mesas técnicas y por último la consulta a través de talleres con expertos nacionales e internacionales.

La consulta estuvo centrada en ocho (8) ejes temáticos:

1. Uso de la Fuerza Física
2. Corrupción
3. Cultura Organizacional

4. Carrera Policial
5. Gestión y Eficiencia
6. Rendición de Cuentas
7. Atención a las Víctimas
8. Estructura y Competencias.

Estos criterios sirvieron para la definición de la función policial, formas socialmente aceptables para ejercerla, fortalezas y debilidades de las estructuras policiales del momento, a nivel Nacional, Estatal y Municipal y mecanismos más adecuados para lograr su funcionamiento en consonancia con las necesidades de la población.

La Conarepol logró el objetivo de otorgar a los legisladores las herramientas para crear un nuevo modelo policial, más humanizado, transparente, eficiente, organizado y que cumpla con las disposiciones constitucionales y tratados internacionales sobre el respeto a los Derechos Humanos.

Con todas estas herramientas, la Asamblea Nacional, en fecha 10 de noviembre de 2009, mediante Gaceta Oficial N° 39.303, sanciona la “Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana”, y su Reglamento. Además la “Ley del Estatuto de la Función Policial”, en Gaceta Oficial N° 39.333, el martes 22 de diciembre de 2009.

Estas leyes deberán ejecutarse adecuando las policías al nuevo modelo policial en la brevedad posible. No es una tarea fácil, pero ha sido sistematizada su ejecución para lograr el objetivo. Lo más importante en el nuevo modelo policial, al compararlo con el anterior, es su fuerte carácter humanista y que los y las policías efectúan un servicio de carácter civil y profesional. Que ya ningún policía siga viendo a los ciudadanos como “civiles”, pero que además sea un profesional de carrera, lo que garantizará que en poco tiempo tengamos la policía que merecemos todos los venezolanos.

Esta humanización de la policía hacia el ciudadano traerá como consecuencia mayor seguridad y paz en la población.

Para la República Bolivariana de Venezuela la instalación de un nuevo modelo de policía está enmarcado dentro de la política de Seguridad Ciudadana que adelanta el Gobierno Bolivariano. Este modelo implica la transformación radical de los cuerpos de policía en los diferentes niveles político – territoriales a los fines de introducir estándares operativos, administrativos, funcionales, organizativos y educativos que permitan la unificación de criterios, y en consecuencia el establecimiento de una doctrina policial integral que mejore sustancialmente el desempeño de las funcionarias y los funcionarios en la función policial, atendiendo eficientemente las necesidades de seguridad requeridas por las ciudadanas y los ciudadanos en sus comunidades.

El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), como órgano rector del Servicio de Policía, creó el Viceministerio del Sistema Integrado de Policía (Visipol) para cumplir con el mandato que le confiere el Artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana en lo relativo a 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.

Es así, como en el Reglamento Orgánico del MPPRIJ, de fecha 09 de Junio de 2009, publicado en la Gaceta Oficial N° 31.916, establece el funcionamiento y atribuciones del Visipol, el cual nace por la necesidad de crear una estructura que se encargue de articular todas las acciones convergentes en la prestación del servicio de policía, por lo que, se encargará de la planificación, coordinación, formulación, fiscalización, control, evaluación y seguimiento de las políticas, planes, estrategias, lineamientos y directrices que tengan relación con las instituciones policiales en sus distintos niveles territoriales.

El Visipol desarrolla sus acciones con el apoyo del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, los cuerpos de policía estatales y municipales, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad UNES) y el Fondo Nacional Intergubernamental del Servicio de Policía (Fispol).

Con esta nueva estructura el Estado venezolano será capaz de responder a la realidad y a las necesidades que la población demanda, siendo un pilar fundamental para seguir profundizando en la construcción de políticas públicas en el tema policial y dignificar esta función, asegurando la gestión, depuración 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.

En fecha 5 de febrero del 2010, mediante Decreto No.7225, publicado en Gaceta Oficial No.39.364, de fecha 9 de Febrero del 2.010 se designa al comisario General Edgar Alberto Barrientos Hernández como viceministro del Sistema Integrado de Policía.

Para cumplir con la tarea encomendada, el Visipol ha establecido su organización y funcionamiento basados en: una Dirección General del Servicio de Policía, Una Dirección General de Asistencia Técnica, una Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policía con rango de Dirección General, el Consejo de Igualdad y Equidad de Género y una Coordinación del Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales e Historial Personal.

Asimismo, se crean las Oficinas Técnicas, como una instancia organizativa desconcentrada territorialmente para la integración y operatividad de los procesos correspondientes a las Direcciones Generales, con el fin de tener presencia permanente en los estados y municipios del país a través de funcionarios dedicados a la supervisión, fiscalización y control de los distintos procesos organizacionales que se desarrollan en cada uno de los cuerpos de policía, con lo cual se garantizará la toma de decisiones en tiempo real y redundará en la prestación de un mejor servicio de policía adecuado a los estándares establecidos.

Dirección del General Del Servicio de Policía

Corresponde a la Dirección General del Servicio de Policía la ejecución y control de políticas institucionales integrales respecto a procedimientos y actuaciones de los cuerpos de policía; la regulación y coordinación de la correcta aplicación del servicio de policía y el establecimiento de lineamientos administrativos, funcionales y operativos conforme a los cuales se organizan los cuerpos de policía.

Para cumplir con sus objetivos se crearon la Dirección de Supervisión y Fiscalización Policial, la Dirección de Coordinación del Servicio de Policía, la Dirección de Análisis Estratégico Policial y por último la Coordinación del Registro Público Nacional de Historiales Policiales.

La Dirección de Supervisión y Fiscalización Policial actualmente cuenta con 14 supervisores desplegados en el territorio nacional, con el fin de supervisar y fiscalizar el servicio de policía. En el segundo semestre de este año se tiene previsto contar con un grupo de 42 profesionales que cumplan con esta función.

Dirección Asistencia Técnica

Corresponde a la Dirección General de Asistencia Técnica velar por la adecuación de los cuerpos de policía a los estándares definidos por el Órgano Rector con base a lo contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes y normas que regulan el servicio de policía, así como lo derivado de los pactos y convenios internacionales en materia de derechos humanos. Para ello está conformada por la Dirección de Control Integral de Procesos; Dirección de Programación, Evaluación y Análisis y las Oficinas Técnicas.

Para cumplir con su misión, la Dirección de Asistencia Técnica cuenta con 83 funcionarios desplegados a nivel nacional con el fin de dar apoyo técnico a los cuerpos de policía en relación a la aplicación de los estándares, así mismo está realizando encuentros a nivel nacional con la finalidad de instruir a los cuerpos de policía en el conocimiento de la normativa legal sobre los estándares policiales.

Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria

Corresponde a la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policía garantizar el correcto ejercicio de las atribuciones disciplinarias que corresponden a los Cuerpos de Policía especialmente para asegurar la aplicación de sanciones de destitución, cuando resulte procedente de conformidad con lo previsto en el Artículo 101 de la Ley del Estatuto de la Función Policial, para cumplir con sus atribuciones cuenta con la Oficina de Supervisión e Inspección, la Oficina de Sustanciación, Control y Denuncia y la Oficina de Evaluación y Sistematización.

La Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policía, ha conformado a la fecha noventa y nueve (99) Consejos Disciplinarios, tomando como base para ello la publicación de las listas nacional y regional integradas por ciudadanos postulados para miembros de Consejos Disciplinarios de Policía, los cuales se encargarán de evaluar los expedientes administrativos de los funcionarios policiales involucrados en averiguaciones administrativas sujetas a causal de destitución. Asimismo, está realizando un despliegue a nivel nacional con el propósito de obtener información que permita diagnosticar el avance en la aplicación y cumplimiento oportuno y eficaz del régimen disciplinario en los cuerpos de policía. Igualmente, realiza encuentros institucionales a nivel nacional con los cuerpos de policía con el objeto de brindar asesoría en materia de régimen disciplinario policial.

Consejo de Igualdad y Equidad de Género

El Consejo de Igualdad y Equidad de Género se constituye en garantía de evitar la discriminación por razones de género, presente durante años en las estructuras policiales, por tanto es una instancia llamada a dar seguimiento al cumplimiento de las normas y garantías relativas a los derechos de las mujeres y a la igualdad y equidad de género en los cuerpos de policía en la prestación del servicio con el propósito de lograr una actuación policial profesional, con ética, calidad y eficiencia.

Coordinación de Registro Público Nacional

La Coordinación del Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales e Historial Personal se constituye con la finalidad de contar con la información profesional y personal de interés institucional de cada funcionario y funcionaria policial, tanto digitalizada como en físico, lo cual permitirá también registrar ingresos y egresos de personal policial en todos y cada uno de los cuerpos de policía del país en sus distintos niveles territoriales, esta medida nos permitirá tener un control en cuanto al cumplimiento legal para el ingreso de futuros funcionarios policiales y de aquellos funcionarios que provengan de otros cuerpos de policía.



MARCO JURÍDICO DEL NUEVO

MODELO POLICIAL VENEZOLANO

- Resolución por la cual corresponde al Ministerio del Interior y Justicia, en su carácter de coordinador de los organismos de seguridad ciudadana, la supervisión, vigilancia, seguimiento, evaluación y establecimiento de alcabalas y puntos policiales de control móvil en el área urbana en las vías, lugares o establecimientos públicos en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela a fin de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana. Gaceta Oficial N° 38.441, de fecha 22/05/2006.
- Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariano, Gaceta Oficial N° 5.895, de fecha 10/11/2011.
- Decreto mediante el cual se dispone que las Gobernadoras y Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes que promuevan la organización y formación de Cuerpos de Policía o la prestación del servicio policial, deberán contar con la autorización o habilitación del órgano rector en los términos que en ella se indican. Gaceta Oficial N° 39.123, de fecha 18/02/2009.
- Reglamento del Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía, Gaceta Oficial N° 39.124, de fecha 19/02/2009.
- Resolución mediante la cual se instala el Consejo General de Policía presidido por el Ministro o Ministra con competencia en materia de Seguridad Ciudadana en los términos que en ella se indican Gaceta Oficial N° 39.212, de fecha 02/07/2009.
- Resolución por la cual se crea el Concurso de Buenas Prácticas Policiales. Gaceta Oficial N° 39.258, de fecha 07/09/2009.
- Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Nacional. Gaceta Oficial N° 39.303, de fecha 10/11/2009.
- Normas para la Adquisición, Registro y Control de Armamento, Municiones, Equipos y Accesorios para los Cuerpos de Policía y Órganos de Seguridad Ciudadana que presten el Servicio de Policía. Gaceta Oficial N° 39.332, de fecha 21/12/2009.
- Ley del Estatuto de la Función Policial, Gaceta Oficial N° 5.940, de fecha 07/12/2009.

- Designación de los ciudadanos que en ella se mencionan como miembros principales y suplentes del Consejo Disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Gaceta Oficial N° 39.339, de fecha 05/01/2010.
- Normas sobre Rendición de Cuentas en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos políticos territoriales. Gaceta Oficial N° 39.390, de fecha 19/03/2010.
- Normas y Principios para la Atención a las Víctimas del Delito y/o Abuso Policial así como la creación de la Oficina de Atención a la Víctima en los Cuerpos de Policía en sus diferentes ámbitos políticos territoriales. Gaceta Oficial N° 39.390, de fecha 19/03/2010.
- Normas para adoptar un Sistema y Diseño Único de Credencial, que permita al órgano rector acreditar adecuada y formalmente a los funcionarios y funcionarias del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariano y de las Policías Estadales y Municipales del país, para el ejercicio legítimo de la función policial, Gaceta Oficial N° 39.390, de fecha 19/03/2010.
- Normas y principios para el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por parte de los funcionarios y las funcionarias de los cuerpos de policías en sus diversos ámbitos político territoriales, Gaceta Oficial N° 39.390, de fecha 19/03/2010.
- Normas relativas al proceso de selección e ingreso a la formación policial acreditado por la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) y otras academias o institutos policiales. Gaceta Oficial N° 39.442, de fecha 09/06/2010
- Normas relativas al proceso de homologación y reclasificación de grados y jerarquías de los funcionarios y funcionarias policiales. Gaceta Oficial N° 39.453, de fecha 25/06/2010.
- Lista Nacional y Regional de ciudadanos que conforman el Consejo Disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás Cuerpos de Policías Estadales y Municipales en el carácter de titulares y suplentes conforme a la distribución que en ella se especifica. Gaceta Oficial N° 39.467, de fecha 16/07/2010.
- Resolución por la cual se designa a los ciudadanos que en ella se indican, como miembros del equipo técnico transitorio de reclasificación y homologación de los funcionarios policiales que concursan desde la Policía Metropolitana, del Cuerpo Técnico de Vigilancia de Tránsito y Transporte Terrestre o desde cualquier otro Cuerpo de Policía al Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana Gaceta Oficial N° 39.506, de fecha 09/09/2010.
- Designación de los integrantes que conforman los Consejos Disciplinarios de los Cuerpos de Policía Estadales y Municipales, en carácter de titulares suplentes quedando constituidos en la forma que en ella se especifica. Gaceta Oficial N° 39.510, de fecha 15/09/2010.
- Normas relativas a los Derechos de las Mujeres, a la Igualdad y Equidad de Género en los Cuerpos de Policía Nacional Bolivariana y demás Cuerpos de Policía Estadales y Municipales Gaceta Oficial N° 39.556, de fecha 19/11/2010.
- Designación de los ciudadanos que conformaran el Consejo Disciplinario de los Cuerpos de Policía Estadales y Municipales, en carácter de titulares y suplentes. Gaceta Oficial N° 39.567, de fecha 06/12/2010.
- Normas sobre el Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales e Historial Personal. Gaceta Oficial N° 39.686, de fecha 01/06/2011.
- Ley de Reforma de la Ley del Estatuto sobre Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias de la Administración Pública Nacional. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.976.
- Normas sobre la actuación de los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos políticos territoriales para garantizar el orden público, la paz, y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones. Gaceta Oficial N° 39.685.
- Designación de los integrantes que conforman el Consejo Disciplinario del Cuerpo de Policía del Estado Apure, en carácter de titulares y suplentes. Gaceta Oficial N° 39.643.
- Régimen de permisos y licencias de los funcionarios y funcionarias policiales en los Cuerpos de Policía Nacional Bolivariana. Gaceta Oficial N° 39.516.
- Ley para el Desarme. Gaceta Oficial N° 37.509.

- Normas relativas a la Creación, Organización y Funcionamiento de la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policías. Gaceta Oficial N° 39.503.
- Designación de los integrantes del Consejo Disciplinario del Cuerpo Técnico de Vigilancia del Transporte Terrestre. Gaceta Oficial N° 39.486.
- Creación de la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales. Gaceta Oficial N° 39.482.
- Providencia mediante el cual se corrige por error material la providencia N° 003, de fecha 30-01-2010. Gaceta Oficial N° 39.478.
- Normas relativas a los Procedimientos Policiales Ordinarios y Extraordinarios. Gaceta Oficial N° 39.433.
- Normas sobre la Estructura Organizativa y Funcional de los cuerpos de Policía Estadales y Municipales. Gaceta Oficial N° 39.416.
- Normas sobre la integración y funcionamiento de los Consejos Disciplinarios del Cuerpo Nacional de Policía. Gaceta Oficial N° 39.415.
- Resolución por la cual se instala el Consejo General de Policía, presidido por el MPPRIJ. Gaceta Oficial N° 39.112.
- Autorización al Ejecutivo Nacional de crédito adicional al presupuesto de gastos vigentes del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia. Gaceta Oficial N° 39.124.
- Creación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES). Gaceta Oficial N° 39.120.
- Creación de las escuelas Nor - Oriental y de Guayana. N° 34.111.
- Creación de las Escuelas Regionales de Policía: Zuliana, Los Andes, Centro Occidental, Central y de Los Llanos. N° 32.030
- De tal manera que, podemos afirmar que el Estado Venezolano ha realizado grandes esfuerzos para erradicar malas prácticas policiales que degeneren en violencia contra la población, que debe ser protegida por la policía, además promueve en la ley la participación de la ciudadanía a través de los consejos comunales y otras organizaciones, y obliga a la rendición permanente de cuentas por parte del funcionario policial.





VIOLENCIA Y USO DE FUERZA POLICIAL



► **Pedro Tang**

*Asesor de la Secretaría Ejecutiva del Consejo
General de Policía*

Antecedentes

En Venezuela la violencia ha sido sinónimo de uso de fuerza policial. Así lo interpretan las y los funcionarios policiales y lo perciben las y los habitantes y transeúntes que han sido víctimas de ella. En el año 2006 el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela convocó una comisión nacional con participación plural, la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), cuyo mandato fue proponer el nuevo modelo policial.

Ésta realizó un diagnóstico institucional, caracterizando los 123 cuerpos de policía municipales y estatales existentes a la fecha. Allí se encontró, entre otras cosas, que la violencia policial usada para controlar la resistencia de las personas en los encuentros con las(os) policías dependía del criterio de cada uno de ellos o la cultura policial producto de la aplicación de métodos distintos a los establecidos legalmente. El uso desproporcionado e indiscriminado de la fuerza física, negligencia e impericia en el uso de las armas de fuego, simulación de ejecuciones, alta letalidad de las tácticas policiales y detenciones arbitrarias, también fueron detectados como los patrones más comunes de actuación policial.

Pudiésemos especular que el origen de lo expuesto radica en gran parte en la existencia de normas jurídicas muy generales e imprecisas que se relacionaban más con prohibiciones y penalidades que con definiciones de principios de actuación y regulación del uso situacional de la fuerza policial y a lo detectado por la Conarepol en cuanto a la pluralidad de normas, modelos diferentes de formación policial, una cultura fuertemente militarizada y más del 70% de los policías con menor formación haciendo contacto directo con la población.

Como consecuencia de lo antes planteado, las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos de los venezolanos no eran extrañas en vinculación a la prestación del servicio de policía. Esta última situación es contraria a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Por lo tanto, la regulación de la función policial acatando recomendaciones emanadas de la Conarepol era imperativa. Es así como en el marco de la Ley Habilitante, el Presidente Hugo Rafael Chávez Frías, en febrero de 2008, firma el ejecútense al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.

El objeto de este Decreto es regular el servicio de policía en los distintos ámbitos políticos territoriales y su rectoría, así como la creación, organización y competencias del Cuerpo de Policía Nacional, con fundamento en las normas, principios y valores establecidos en la Constitución.

Transformación Radical del Modelo Policial

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, en el Capítulo II establece, entre otras regulaciones, los principios generales, medios y criterios para graduar el uso de la fuerza policial. Señalando en su artículo 68 que 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 (...) El traspaso al uso de fuerza mortal sólo estará justificado para la defensa de la vida de la funcionaria o funcionario policial o de un tercero.

En el Artículo 70 se establecen los criterios para graduar el uso de la fuerza, y estos dos artículos establecen las variables de diseño de cualquier método de uso de la fuerza policial a ser elaborado para la utilización de nuestros policías durante los encuentros policiales con las ciudadanas o ciudadanos involucrados en un procedimiento policial.

¿Qué se estaba haciendo?

Desde el año 1989 un grupo de policías venezolanos estaban convencidos de que la aplicación de los métodos de defensa personal derivados de las artes marciales eran muy violentos para resolver los conflictos habituales que se presentan durante la prestación del servicio de policía, ocasionando muchas veces maltratos físicos con lesiones innecesarias. Además, por su origen estos métodos no estaban necesariamente en concordancia con nuestras leyes y, por otro lado, la ejecución correcta de las técnicas antes referidas implicaba años de entrenamiento y dedicación, tiempo del cual no disponía la mayoría de los funcionarios policiales.

Se hizo necesario iniciar la investigación teórica y práctica que suministró los elementos para crear un método de "combate" para policías que fuese lo menos dañino posible en sus efectos, efectivo, rápido de aprender, fácil de aplicar y de practicar. Una vez más las técnicas provenían de las artes marciales orientales y su ámbito de aplicación estaba más adaptado a la naturaleza operacional de los grupos tácticos y en función de las condiciones establecidas en el código penal venezolano para definir la legítima defensa. De nuevo, no teníamos resuelto qué método utilizar en los casos de resistencia ordinarios, cuando no estaban dadas las condiciones de aquella; por lo que al aplicar generalizadamente el método desarrollado hasta entonces resultaba muy violento, ocasionando daños físicos (a veces lesiones graves) no permitidas por la ley.

Simultáneamente se estaba desarrollando un método de uso de las armas de fuego policiales que considerara las

circunstancias y las características de los encuentros armados que involucran a policías en Venezuela. Las experiencias y técnicas clásicas de los combates en localidades se tomaron como base y se mejoraron significativamente simplificando su aplicación al descubrir la forma de utilizar la coordinación óculo-manual en sustitución del principio clásico de memoria muscular, mejorando la efectividad del(a) funcionario(a) policial al utilizar las armas bajo cualquier condición de iluminación.

El conocimiento que se tenía de los tratados y acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos y ratificados por Venezuela era nulo o, en el mejor de los casos, inadecuado. Por lo tanto, no se consideraban para la selección y definición de los principios de aplicación de las técnicas antes referidas y quedaba a criterio del ejecutante evaluar la resistencia de las personas y aplicar cualquier técnica conocida. Había una tendencia a relacionar la aplicación de las técnicas más agresivas según el tipo de delito cometido o registro policial previo del infractor y se carecía de control legal e institucional del método. En consecuencia la actuación policial seguía siendo violenta aunque los daños innecesarios causados a las personas eran menos intensos.

Uso Progresivo y Diferenciado de Fuerza Policial (UPDF y UFPD)

Para el último quinquenio de los años 90 era obvio que la respuesta policial ante la resistencia de las ciudadanas o ciudadanos a la acción policial debía de estar minuciosamente regulada, para minimizar así la discrecionalidad de las funcionarias o funcionarios en la aplicación de la fuerza policial. También se consideró necesario ampliar el espectro de técnicas para controlar la resistencia de personas cuyo nivel no aplica para definirla como una situación de legítima defensa.

Se intensificó la investigación y se estudiaron métodos de uso de fuerza utilizados internacionalmente (PPCT, Soft-Judo, Aikido, Defensa personal, Karate, Sambo, Acupuntura y Puntos de presión entre otros) y se consideraron distintos esquemas de progresividad para el uso de la fuerza policial, pero no existía ningún método que satisficiera las condiciones del sistema legal, las características sociológicas de la población y de la función policial de Venezuela.

Se procedió a diseñar, adicionar métodos, seleccionar técnicas e identificar los principios reguladores de la aplicación del método: como resultado nace el uso progresivo de la fuerza policial (UPFP), se comienza a utilizar en las calles y pasa la prueba de fuego. Teníamos un método propio, seguro y satisfactorio para las personas, la institución policial y las leyes venezolanas.

En el año 2000 aparece en la escena una persona que daría la estocada final en el refinamiento del método, creando la necesidad de que se humanice su aplicación en concordancia con los principios de respeto a los Derechos Humanos de las personas a las cuales se les aplica y establece

la necesidad de transversalizarlos durante la enseñanza. La profesora Soraya El Achkar, activista de defensa de los Derechos Humanos, responsable de lo antes expuesto, comienza a difundir UPFP como parte complementaria a los cursos de formación de Derechos Humanos que ofrece la Red de Apoyo para la Justicia y la Paz a los cuerpos de Policía venezolanos. Fue así como activistas de Derechos Humanos y policías venezolanos expertos en UPFP trabajaron juntos afinando constantemente el método.

En 2006, la Conarepol organizó un seminario internacional sobre uso de fuerza policial donde participa nuestro país y se expone el UPFP ante otros expertos internacionales. Por primera vez se discute y se le hacen sugerencias importantes al UPFP y que, al incorporarlas, lo mejoraron sustancialmente, especialmente en lo referente a la humanización en el uso de las armas de fuego.

Tal y como se expuso al inicio de este texto, en 2008, se aprueba la Ley del Servicio de Policía. El Ministerio del Poder Popular para Interior y Justicia (MPPRIJ) ordena a su Dirección de Derechos Humanos la elaboración del manual respectivo con estricto apego al texto legal y, así, nacen el UPDF y UFPM. En 2009 se giran instrucciones para su

consulta con organismos internacionales, como la Cruz Roja Internacional, entre otros. Tras la discusión, se acogen las sugerencias respectivas para adecuarlo a normas internacionales.

El MPPRIJ promulga en 2010 una resolución sobre UPDF y UFPM de obligatorio cumplimiento para los cuerpos de policía Nacional, estatales y municipales de la República Bolivariana de Venezuela. Ese mismo año la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), responsable de la formación de las(os) funcionarias(os) policiales venezolanos, diseña el programa de formación correspondiente y desarrolla un ambicioso proyecto de formación y actualización de instructores de UPDF Y UFPM y crea la especialización ofreciendo el grado de Técnico Superior Universitario con un periodo de formación de dos años.

Situación actual

En estos momentos existen 15 instructores expertos a nivel nacional, 685 instructores repartidos en seis regiones del país y alrededor de 6 mil 500 policías graduados en UNES y que han recibido los cursos de UPDF Y UFPM.

Referencias

Venezuela (2008) Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 26-2-2008.

MPPRIJ, Resolución Ministerial de 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, publicado en Gaceta Oficial Nro. 39,390, del 19 de marzo de 2009.

Tu fuerza es mi medida. Manual de Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial. Colección Baquía. Editada por el **Consejo General de Policía**, disponible en www.consejopolicia.gob.ve





LA MUJER Y SU ROL

DENTRO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA



► **Aimara Aguilar**

Vicerrectora Académica, Universidad Nacional
Experimental de la Seguridad (UNES)

Antecedentes

El hombre ha hecho un mundo a su imagen, semejanza y conveniencia; le ha tocado a la mujer adaptarse a él. Por eso cada cultura se atribuye el derecho de determinar el actuar de la mujer, con la infinidad de expectativas, roles, atributos, normalizaciones, generalizaciones que esta impone.

Al hablar de discriminación por razones de género, evocamos largos años andados sobre una lucha que hasta la fecha parece ser tan desigual como al principio. El feminismo nace en el siglo XIX y, luego de muchas luchas por empoderar a la mujer, hoy día nos vemos en un mundo moderno, sistematizado pero igualmente machista.

Para la construcción de una nueva sociedad la mujer venezolana ha dado su aporte en la eliminación de la legislación discriminatoria, generando así la plataforma histórico-jurídica que la empodere de funciones, tareas y tratos igualitarios con el género masculino. Para que la participación social de la mujer sea igualitaria y flexible, se requiere que ella abandone el papel de actora invisible en la conducción de la sociedad y que asuma su rol clave como protagonista activa dentro de las reformas de las estructuras políticas del Estado.

Las mujeres son muy valoradas en la sociedad por su rol reproductor y protector de la vida, pero muy poco en trabajos que la sociedad y las culturas han asumido para hombres; en trabajos donde la capacidad es medida por el sexo más que por las habilidades y destrezas que se tengan; sociedades en las cuales aún seguimos desarrollado esquemas netamente patriarcales mostrando como normal la subordinación de la mujer a los hombres; situación que debería ser contraria en nuestro país, ya que nuestros hogares principalmente están formados por matriarcados.

En la actualidad el rol de la mujer en todos los ámbitos de la vida cotidiana – en la sociedad, la salud, la educación, la economía y la preservación de la especie –, la presentan como una ciudadana que está comprometida con su país, con su ambiente y consigo misma en búsqueda de la igualdad en un marco de respeto, de dignidad mutua y de tolerancia.

Al respecto Anastassiou y Pantoja (1998) afirman:

La mujer juega un rol importante en la actualidad, la mujer ha podido romper las barreras de la discriminación y el machismo y se ha expandido hacia la libertad (la mujer, además de ser una ayuda idónea para el hombre, ha podido incursionar en el ámbito laboral general del país) (p. 1)

Tomando en cuenta que el rol es el comportamiento individual que se espera de una persona en función de su sexo, edad, especialización profesional, entre otros; podemos observar que las mujeres de hoy están más conscientes de ellas mismas, sin estar tan ligadas a mapas culturales o sociales que pongan en juego su esencia. Existe mayor apertura al crecimiento y a los cambios, aprenden más de sus recursos y toman decisiones acertadas. Entre ese crecimiento está la parte profesional. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en un estudio de 2007 muestra cómo la educación superior, en las capas más inferiores, está copada por las mujeres en un 65%. Este hecho determina que los profesionales de las próximas décadas serán mayoritariamente mujeres. En este estudio se tomó en consideración tres profesiones “pensadas” para hombres, dos son profesiones clásicas: Derecho y Arquitectura; y la profesión de Policía, en la cual se determinó el incremento de la presencia de la mujer.

En cuanto a la profesión de Policía (considerada como una sub-profesión), la mujer ha logrado un incremento muy lento. En Venezuela, la incorporación a los Cuerpos de Seguridad y Orden Público está representada así: personal masculino 64.568 (86,04%) y personal femenino, 10.472 lo que representa un 13,96% según la línea base del medidor de género suministrado por el Consejo General de Policía, organismo asesor del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ). Sin embargo, lo establecido en la Resolución 39.556 del 19-11-2010 del propio MPPRIJ, los porcentajes deben ser: 80% personal masculino y 20% personal femenino.

Los resultados anteriores muestran cómo se sigue manteniendo una discriminación hacia el género femenino; tal vez, por los atributos que nuestras culturas y sociedades nos han enseñado.

En el marco de la conformación del Estado venezolano, nuestras instituciones policiales son cuerpos armados de carácter civil, cuya misión general y primordial es la de salvaguardar la vida de las y los ciudadanos, así como también sus propiedades. Para el cumplimiento de esta misión se requiere de una estructura organizativa del talento humano que coadyuve a la prosecución del fin. Para la mujer ha sido cuesta arriba participar en esta responsabilidad debido a la discriminación para el ingreso y la prosecución dentro de los cuerpos policiales, ya que el diseño de las políticas y su cumplimiento se realiza desde la óptica masculina.

A pesar de que las mujeres se esfuerzan por ingresar y mantenerse en la Policía, todavía son minoría en estos espacios; peor aún, cuando la minoría notoria se refleja en las aéreas operativas, pareciera que el hecho de ser mujer las limita ante las actividades en las que se debe usar la fuerza, tomar el control, ejercer el liderazgo. Por supuesto, esto les hace más difícil acceder a cargos de alta gerencia dentro del cuerpo policial.

En relación con las funciones que debe desempeñar una funcionaria o funcionario policial, a la mujer le son asigna-

dos actividades tales como (secretaria, administrativa, recepcionista, información). Esto se justifican por su buena presencia y trato al público pero trae como consecuencia que sean subvaloradas a la hora de realizar postulaciones para ascensos a puestos operativos y decisorios dentro de las instituciones.

De igual manera, la mujer policía debe enfrentar día a día, actitudes violentas por parte del policía masculino con expresiones y gestos que van en detrimento de su integridad física, psicológica y moral. La normalización de estas actitudes por parte de las mujeres policías llegan al extremo de volverse cómplices y aceptar tales tratos, para así no ser rechazadas por el grupo. Este planteamiento se vio reflejado en el Primer Seminario Internacional “Tras la Equidad de Género”, realizado en Maracay, estado Aragua en 2010. Allí se destacaron como aspectos más relevantes de estudio: Discriminación, Acoso Sexual, Hostigamiento o Abuso de Poder, Masculinidad, Inadecuadas Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

- **Discriminación:** retardos en sus ascensos, por el hecho de estar embarazadas.
- **Acoso Sexual:** se aprovechan de sus necesidades económicas, de trabajo y prosecución en el cuerpo policial.
- **Hostigamiento o abuso de poder:** en estos casos la mujer era confinada a prestar los peores servicios, si no accedía a los deseos de sus superiores.
- **Masculinidad:** donde se les exigía comportarse como hombres para ser aceptadas entre grupos.
- **Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo:** hace referencia a que pocas veces la mujer es dotada de equipos que se ajusten a su proporción y contextura física y los espacios físicos son acondicionados para el personal masculino, sin tomar en consideración las necesidades de las femeninas.

Tomando en cuenta que el género es aprendido socialmente – y en razón de esta condición es que se afirma que es posible modificar esas construcciones sociales estructuradas en torno a ser mujer u hombre –, asumimos que es posible deconstruir el ideario de desigualdad establecido en nuestras instituciones policiales y, por ende, en nuestra sociedad.

El problema no es sólo reconocimiento de la mujer, sino de la desigualdad en las relaciones de poder entre mujeres y hombres. El problema es ver dónde se produce la violencia de género en los diferentes ámbitos, desde hechos violentos hasta la negación mínima de sus derechos.

Por tanto, las soluciones deben ser alcanzadas por ambos de manera que beneficien y transformen a la sociedad en su totalidad; por esta razón, debemos: a) impulsar la aceptación de la mujer y del trabajo femenino en las instituciones

policiales; b) evaluar cuáles son las funciones mayormente asignadas al personal femenino dentro del ámbito operacional; c) analizar los elementos que inciden en la posición actitudinal del personal masculino frente a la incorporación y labor de la mujer dentro de posiciones estratégicas en el cuerpo policial; y d) crear políticas de perspectiva de género dentro de los cuerpos policiales.

Todo esto permite observar que la sociedad ha asignado roles, responsabilidades, actividades y comportamientos esperados de hombres y mujeres de acuerdo a lo que se ha definido como masculino y femenino. Cabe destacar que las relaciones entre hombres y mujeres forman parte de un proceso dinámico, constantemente atravesado por conflictos y tensiones que producen cambios en estas relaciones, en las definiciones de lo masculino y lo femenino, y en las formas en que las personas asumen su identidad como mujeres o como hombres.

Dentro de la institución policial se observa cómo el género vuelve vulnerables a las mujeres para la realización del trabajo policial; ya que el hecho de ser diferentes en sexos conlleva a discriminar a la mujer en cuanto a funciones, posiciones, cargos. En ocasiones esta discriminación se ve tan marcada que llega a generar violencia dentro de las filas de la institución. No se debe olvidar que esa diferencia es, precisamente, lo que nos hace totalmente iguales.

Si ser mujer amerita la lucha por la valoración igualitaria, debemos recordar a Soraya El Achkar (2010) en el Seminario Internacional Tras La Equidad del Género, cuando afirmó que es muy común escuchar a las policías decir: “ser policía no es fácil”, imagínate “ser una mujer policía”. La profesora El Achkar completa esta referencia en el contexto siguiente:

Dentro de los casos más comunes de discriminación tenemos: como que no eran promovidas para lograr ascensos porque sus jefes consideraban que eran potencialmente madres, lo cual les podía impedir el ejercicio pleno de la función policial. Otra realidad es que las mujeres no tienen acceso a un equipo que corresponda a su forma diferenciada porque la institución policial nunca entendió que orgánicamente mujeres y hombres son diferentes. Si en un trabajo “normal” el techo de cristal ya es evidente, qué decir de uno de esos empleos “típicamente masculinos”, donde el ser hombre es casi un requisito inamovible. Por suerte, poco a poco hay mujeres que llegan a puestos de importancia en estos sectores, con dificultad pero con las ideas muy claras. Lo que se entiende por techo de cristal: es una barrera invisible que encuentran las mujeres policías en un momento dado de su carrera, de modo que una vez llegado a ese punto muy pocas pueden seguir avanzando.

De la misma manera se puede afirmar que a través de la discriminación que vive la mujer dentro de las instituciones policiales, se han planteado algunas interrogantes: ¿Cómo hacer para que la mujer policía logre el respeto y valoración por parte de sus compañeros? ¿Cómo lograr el reconocimiento igualitario de sus compañeros? ¿Cómo llegar, en justicia, a puestos operativos y cargos de dirección?. La respuesta que han dado algunas feministas a estas interrogantes es la masculinización. Es decir, asumir conductas como las de sus compañeros hombres, para así ganar el respeto de estos. Entre las conductas que deben asumir las mujeres están: ser violentas, agresivas, groseras, y de esta manera ganar valoración, reconocimiento y respeto.

La mujer dentro de la institución policial lucha constantemente con expresiones discriminatorias como por ejemplo: “quiero a las mujeres igual que los hombres: altas, feas y si son lesbianas mejor porque así no paren”. Claro está que debemos ser iguales, pero en esa igualdad está la diferencia. Debemos tener igualdad en condiciones, igualdad en oportunidades, igualdad en las asignaciones de la función policial; pero tener presente que somos diversos: diversos en contextura, diversos en sexo, diversos en necesidades y toda esa diversidad nos harán crecer porque en ella encontraremos el equilibrio para fortalecer cada vez más nuestra institución policial y humanizar nuestra sociedad.

Con todas estas situaciones se enfrenta la mujer policía que trata de lograr su espacio social y cultural. Este cambio será posible al eliminar los mecanismos que producen la asimetría con los hombres y transformar las relaciones que condicionan a los géneros femenino y masculino.

1. La investigación sobre el tema es tímida; sin embargo, en un estudio realizado en julio de 2010 en el Cuerpo de Seguridad y Orden Público del estado Aragua, analicé la actitud de los funcionarios policiales masculinos ante la incorporación de la mujer al cuerpo referido. Esta investigación arrojó como resultados y aportes los siguientes:
 - La investigación fue realizada a funcionarios policiales con los siguientes datos socio demográficos:
 - Edades comprendidas: 28 a 33 años.
 - Estado civil: en condición de casados y concubinos.
 - Grado de instrucción: Secundaria.
 - Rango: 76,36 % nivel de Oficiales y 23,64% nivel de Supervisores.
 - Tiempo de servicio: osciló entre 6 a 12 años.
2. Indicaron ser factores que influyen en la incorporación de la mujer en la función policial:
 - Falta de condiciones físicas.
 - Escasa capacidad para el manejo de armamentos.

- Desadaptación al uso de equipos policiales.
- Las condiciones biológicas de la mujer.
- Los arreglos físicos.
- El uso de accesorios.
- Incompetencia para conducir vehículos (patrullas).

Con relación a esta dimensión, los resultados reflejaron con 58,05% que estos factores no influyen en la incorporación de la mujer en la función policial. Sin embargo, 41,95% de la muestra indicó que estos factores influyen.

Cabe destacar que la diferencia entre un porcentaje y otro fue 16,10%; porcentaje que en relación a los ítems abordados se muestra como mínima diferencia. De esta manera se demuestra que la mujer hoy día se esfuerza por alcanzar un trato igualitario y justo dentro de la institución policial.

3. Indicaron ser factores socio-familiares que influyen en la incorporación de la mujer en la función policial:

- La inclusión de la mujer como policía, es un factor distractor para los fines de la institución.
- Las obligaciones matrimoniales impiden su desempeño a cabalidad
- Vivir lejos del lugar de trabajo.
- Adaptación del horario y su condición de mujer.
- Flexibilidad y permiso para estudio.
- Dificultades en la distribución del tiempo debido a la crianza de los hijos e hijas.

En la dimensión socio familiar se muestra que un total de 53,94% contestó que No y 46,06 acotó que Sí, lo cual permite apreciar que la diferencia es sólo de 7,88%.

Esto evidencia que aún se mantienen situaciones discriminatorias hacia el rol de la mujer dentro de la institución policial.

Constantemente nos encontramos ante una diversidad de transformaciones y cambios en distintos aspectos de la vida social y familiar que son percibidos por hombres y mujeres de forma distinta. De esto no escapa la percepción de género, donde la mujer asume la multiplicidad de roles; entre ellos, la incorporación al trabajo lo que ha trastocado los “cimientos” patriarcales, y roles tradicionales sobre los que se sustentaba las diferencias correspondientes a cada “sexo” lo doméstico (el hogar) y lo extra doméstico (el trabajo), en donde se asignaba de manera excluyente y dicotómica, el ser ama de casa o proveedor y jefe de familia u organización social, solo por el hecho de ser mujer u hombre.

4. Indicaron ser las funciones que deben realizar las mujeres dentro del Cuerpo de Seguridad y Orden Público:

- Administrativas.
- Atención a la víctima y toma de denuncias.
- Departamento de violencia contra la mujer.
- Departamento de protección de niños, niñas y adolescentes.
- Inspección Policial.
- Servicio de Vigilancia y Patrullaje en Vehículo.
- Servicio de Vigilancia y Patrullaje en Moto.
- Servicio de Vigilancia y Patrullaje en a pie.
- Supervisoras en el área de Servicio.

Con respecto a la dimensión Funciones que deben realizar las mujeres, 76,28% de la muestra indicó que Sí y 23,72% acotó que No. Se puede apreciar que la muestra entrevistada afirmó que las mujeres están en capacidad de realizar funciones inherentes a su cargo y condición, no obstante se evidenció que la inclinación mayor de la muestra fue a la realización de actividades por parte de las mujeres en el ámbito administrativo y de protocolo, notándose cómo la frecuencia del **No** aumenta considerablemente en los ítems en los que se les preguntaba si la mujer debía realizar funciones de Servicio de Vigilancia y Patrullaje (vehículo; moto y a pie) y más aún en funciones como supervisoras en el área de Servicio.

En cuanto a la igualdad de oportunidades se percibe la posición de desventaja de la mujer. Tal situación se encuentra estrechamente relacionada con la estructura de familia, pues además de que constituye una determinación social para las mujeres, en ella se producen y reproducen buena parte de las normas y valores sexistas que limitan a la mujer en cualquier ámbito o rol a ejercer.

De lo anterior se deduce que la situación de las mujeres en nuestra sociedad no es distinta. Ya que es el resultado de las relaciones estructurales de poder establecidas entre hombres y mujeres, además del rol que se les ha asignado. Este hecho es un asunto de enfoque político, no particular ni individual, como se ha pretendido hacer ver para excusar la creación de políticas y legislación en la materia.

En este orden de ideas las instituciones deben generar directrices para el desarrollo de hombres y mujeres por igual, desde la comprensión de que somos igualmente diversos.

Las mujeres y hombres viven en condiciones distintas y desiguales que producen necesidades diferenciadas y las políticas, los programas, las medidas asumidas, por lo tanto, no pueden ser neutrales porque producen efectos discriminatorios contra las mujeres ya que, en su formu-

lación, lo masculino sigue siendo el estándar de lo considerado normal.

Por tanto, toca reestructurar las policías en sus políticas institucionales, estructura organizativa, métodos de trabajo, toma de decisiones, para favorecer la democratización en las relaciones laborales, propiciar la justicia social y crear las condiciones necesarias de equidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y que esto se traslade a la práctica policial.

5. Consideraron que ante la incorporación de la mujer, dentro del Cuerpo de Seguridad y Orden Público:

Dimensión Cognitiva

- Puede desarrollar un nivel profesional igual que el hombre.
- Para ingresar a la Policía se debe solicitar examen de gravidez
- Con la inclusión de la mujer ha surgido un nuevo liderazgo.
- La mujer, puede alcanzar los niveles de jerarquía igual como lo alcanza el hombre.
- La inclusión de la mujer favorece a la institución.
- Las leyes favorecen el ingreso de la mujer a CSO-PEA.
- Opina que existen prejuicios que discriminan a la mujer en formar parte del CSOPEA.

En esta dimensión, 74,29% de los encuestados estuvieron totalmente de acuerdo. Por lo que se aprecia que en su mayoría los encuestados aceptan la incorporación de la mujer dentro del cuerpo de seguridad y orden público; no obstante, se evidencia situaciones como los prejuicios (embarazo, liderazgo, altos niveles de mando, entre otros) que aún continúan siendo ejecutados o aceptados por los funcionarios policiales en contra de las mujeres de manera natural.

Dimensión Afectiva

- Sientes preocupación porque que estás en desventaja, con respecto al trato que recibe la mujer dentro de la policía.
- Sientes molestia porque que en algún momento se ha menospreciado tu trabajo por parte de una mujer dentro de la Institución.
- Sientes inconformidad porque que en algún momento la mujer puede lograr, un mayor desempeño

dentro del Cuerpo de Seguridad.

- Sientes que en algún momento la mujer te humilla, por ser ella una jerarquía superior a la tuya.
- Sientes intranquilidad porque existen preferencias en los servicios policiales que se le asignan a las mujeres.
- Sientes inconformidad porque cuando una mujer es jefa, tiene preferencias por las mujeres que están bajo su supervisión.

En esta dimensión 55,45% dijo estar totalmente en desacuerdo ante la incorporación de la mujer en las actividades netamente policiales.

La mujer policía no escapa de la realidad de ser discriminada. “Por suerte, poco a poco hay mujeres que llegan a puestos de importancia en estos sectores, con dificultad pero con las ideas muy claras”, El Achkar. (2010)

Dimensión conductual

- Toma decisiones compartidas con el sexo opuesto.
- Integra equipos de trabajo dirigido por una mujer
- Obedece las órdenes aun cuando sea dada por una mujer.
- Respeta la jerarquía dentro de la institución, sin importar el género.
- Busca mantener alguna relación afectiva con alguna compañera de labores.
- Reconoce que la mujer tiene las destrezas necesarias como para escalar posición de alto rango.

En los resultados se observó un 75,61% totalmente de acuerdo. Por lo que se evidencia que la mayoría de los funcionarios encuestados aceptan la incorporación de la mujer dentro de la institución policial; sin embargo, se aprecia que existe una discordancia entre la dimensión afectiva y la conductual, es decir, entre lo que se siente y como se actúa.

La institución no es una isla; somos parte de una sociedad donde persisten la discriminación de género y si queremos incidir a lo interno de la institución tenemos que tomar en cuenta la situación que expresa nuestra sociedad en el tema. Por lo cual, hay que deconstruir la segmentación existente en nuestra sociedad patriarcal porque lo que por hombres fue construido por hombres y mujeres puede ser deconstruido y producir una sociedad de oportunidades e igualdad para todas y todos, teniendo en cuenta nuestra diversidad. Las diferencias biológicas no pueden ser vistas como una condición única para ejercer las funciones de hombres y mujeres en la sociedad.

En función de estos hallazgos se recomendó a la institución policial del estado Aragua generar políticas de género a lo interno de la institución, entre las cuales destaca:

- La creación de una oficina de orientación a la mujer; donde se reciba y procese denuncias por discriminación de género, diversidad e igualmente atienda problemas que las mujeres presenten en función de las labores que ejerzan.
- La implementación del lenguaje que reconozca al género femenino en las redacciones escritas.
- Promover el ingreso de mujeres a la institución, aumentando la cantidad de éstas para lograr llegar a la tasa exigida por el órgano rector, así como también garantizar el porcentaje de las mismas dentro de las funciones de patrullaje en vehículo y en moto.
- Promover la participación de mujeres dentro de los cuadros superiores y de gerencia operativa de la institución.
- Crear un reglamento interno que mencione los derechos, deberes y garantías de las mujeres dentro de la institución.
- Velar porque la dotación de los equipos personales de las mujeres sean acordes a su contextura.
- Incentivar los entrenamientos constantes a las mujeres, para lograr paridad entre hombres y mujeres en función de las actividades que desarrollan.
- Promover de manera sistemática la realización de talleres sobre temas que aborden: género, masculinidad, diversidad cultural, discriminación, entre otros, que ayuden a mejorar la percepción que las y los funcionarios tienen sobre estos tópicos, de manera que se evalúen constantemente las políticas implementadas por la institución.
- Ofrecer talleres de sensibilización a los funcionarios policiales sobre el tema de género, en el cual se concientice la discriminación y subyugación, para así lograr que entiendan la importancia de tener un mundo igualitario y participativo en donde todas y todos somos los protagonistas.
- Crear una oficina de orientación a las y los funcionarios, donde se atiendan sus carencias y necesidades como ser humano, miembro de una familia y de una organización policial responsable de la regulación de las comunidades, para garantizar que todas y todos los funcionarios policiales se enmarquen dentro el nuevo modelo policial que se gesta en la actualidad.

Algunas de estas recomendaciones son hoy día resoluciones emanadas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia en el marco del impulso de una nueva cultura policial, entre éstas están:

- Crear el Consejo de Igualdad y Equidad de Género, el cual será un órgano asesor coordinador y articulador interministerial e interinstitucional de carácter permanente adjunto al Viceministerio de Sistema Integrado de Policía para la transversalización del enfoque de género en los cuerpos policiales.

Quisiera finalizar con una lectura anónima que refleja esa lucha incansable; lectura dedicada a todas las mujeres policías del país, quienes con sus vivencias y su afán de vivir y estar en una institución donde sean reconocidas por lo que son y por lo que valen, no escatiman esfuerzos en alzar su voz para ser visibles en un mundo que día a día procura la invisibilidad de las mismas. A todas y todos los que creen en un mundo sin clasismo, sin prejuicios, sin discriminación, y que luchan cada instante de su vida por un lugar donde todas y todos tengan las mismas oportunidades, compartan los mismos espacios, mantengan la esperanza como bastión de lucha y, sobre todo, nunca dejen de soñar.

Por cada mujer, hay un hombre

Por cada mujer que está cansada de actuar con debilidad, aunque se sabe fuerte, hay un hombre que está cansado de parecer fuerte cuando se siente vulnerable.

Por cada mujer cansada de actuar como una tonta, hay un hombre que está agobiado por la exigencia constante de saberlo todo.

Por cada mujer que está cansada de ser calificada como una hembra emocional, hay un hombre a quien se le ha negado el derecho de llorar y a ser delicado.

Por cada mujer catalogada como poco femenina cuando compite, hay un hombre para quien la competencia es la única forma de demostrar que es masculino.

Por cada mujer cansada de ser un objeto sexual, hay un hombre preocupado por su potencia sexual.

Por cada mujer que desconoce los mecanismos de un automóvil, hay un hombre que no aprendió los placeres del arte de cocinar.

Por cada mujer que da un paso hacia su propia liberación, hay un hombre que descubre que el camino a la libertad se ha hecho un poco más fácil.

Tomado del: Tomo II • Formación en derechos humanos para policías
pág. 219, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz