

# **POLICIA Y SOCIEDAD EN EL SIGLO XXI**

**ALBERT J. REISS, Jr.**  
Profesor de la Universidad de Yale

## **INTRODUCCION**

Si hemos de plantearnos la policía del futuro, debemos prever los cambios que afectarán a la sociedad del futuro y pensar en cómo deberán organizarse las fuerzas del orden. Todo esto será difícil para cualquier estado soberano, especialmente aquellos en los que conviven una diversidad de culturas y de organizaciones. En este proceso habrá que incluir la historia de cada país. Lo que aquí propongo es analizar algunas de las condiciones y cambios que se darán en las sociedades contemporáneas occidentales que afectarán a las policías de las comunidades en la mayor parte de países en las próximas décadas. Mi objetivo principal es analizar la rutina policial de la vida cotidiana. Voy a limitar mi exposición a los siguientes cambios:

1. El continuo crecimiento y adaptación de las técnicas informativas.
2. El conocimiento del crimen transnacional y de las redes criminales.
3. La demanda de conciencia cívica.
4. El crecimiento y desarrollo de la seguridad privada.
5. Las innovaciones de la policía.

## **CRECIMIENTO Y ADAPTACION DE LAS TECNICAS INFORMATIVAS**

El crecimiento de las técnicas informativas en el siglo XX ha tenido enormes implicaciones para la policía hasta el punto de que por su causa, fundamentalmente, se ha alterado el control y la gestión policial. En cualquier organización contemporánea las técnicas

informativas se han convertido rápidamente en la principal fuente de recursos para los mandos policiales, sobre todo a partir de la revolución en las comunicaciones, de la electrónica y de la recuperación de la información. El teléfono, los transmisores y los computadores son el corazón de la *policía reactiva* contemporánea ya que permiten una rápida movilización de la policía por parte de los ciudadanos y centralizar el control de los mandos policiales. Los radiorreceptores permiten el contacto directo de cada agente dentro de la señal de radio (1). Los mensajes por computador se han convertido en uno de los métodos más importantes para desplegar patrullas policiales. Asimismo, el almacenamiento y recuperación de la información es la base de la *policía proactiva*. El almacenamiento, recuperación y procesamiento de la información a partir de muchas fuentes diferentes facilita la aprehensión de ofensores y el despliegue de estrategias más efectivas para prevenir la victimización por crímenes.

Maximizar el uso de la información policial requiere algunos cambios importantes en la estructura y funcionamiento de las organizaciones policiales. Esto incluye también cambios en la recogida y almacenamiento de la información, el acceso a la misma y su procesamiento. Tres de los cambios más importantes son analizados a continuación.

El primer cambio importante se refiere a la recogida y entrada de información en las bases de datos de manera que sea accesible rápidamente en toda la red (on-line) a quien esté autorizado a acceder a ella y a utilizarla. Conseguir este objetivo requiere realizar otros cambios, y no es el menor de ellos cambiar quién está autorizado a introducir un ítem de información, cuándo y qué control debe ejercerse sobre esa entrada. Actualmente, la estructura jerárquica de las organizaciones policiales, la tecnología disponible para la recogida de datos y la limitada formación recibida por muchos responsables de esta recogida restringe, en la práctica, la entrada de información en muchas organizaciones policiales. Estas podrían aprender provechosamente de cómo otras organizaciones recogen e introducen información para poderla

tener accesible rápidamente. Muchos de esos sistemas, usados normalmente por instituciones gubernamentales y financieras, se han puesto en práctica parcialmente en algunos departamentos policiales. Dado que en la mayoría de los casos los mayores retrasos se producen al introducir la información para su uso "on-line", una tarea importante para las organizaciones policiales que buscan aumentar el uso de la información, debe ser conseguir reducir estos retrasos. Las organizaciones policiales en el futuro necesitarán dedicar más recursos a la recogida y entrada de información en una base de datos computerizada para que diferentes usuarios puedan disponer de ella de inmediato (2).

Un cambio muy relacionado con lo anterior es la inclusión de datos no relacionados con la seguridad ciudadana en las bases de datos de acceso inmediato. El no menos importante de éstos es la información sobre la comunidad y los recursos que se tienen para tratar los temas que provocan la atención de la policía. En un sistema de datos ideal, sería posible que los policías individuales se conectarán con la comunidad y con las agencias de servicios sociales usando el sistema informático. El éxito de los esfuerzos en policía comunitaria y en resolución de problemas, dependería de esa información. Los retrasos en el desarrollo y facilitación del acceso a los servicios no policiales puede ser vital para reducir la demanda de servicios policiales. Las organizaciones policiales del futuro necesitan incluir mucha más información sobre la ciudadanía de lo que corrientemente se recoge en la mayoría de las organizaciones policiales occidentales. Quizá alguno de los éxitos de la policía japonesa y otras organizaciones policiales del Extremo Oriente son su concepción de las Comisarías ("Police Box") como una unidad de organización y la visita regular de sus policías a todas las viviendas para recoger información y buscar la cooperación ciudadana y su apoyo a la policía.

Frecuentemente hay resistencia a introducir información en una base de datos porque existe el fuerte convencimiento de que es información que no se debe compartir. Hay dos causas principales de resistencia. Una es

la tendencia de los policías o de las unidades a tratar la información como si fuera de dominio privado. Otra más es el crédito que se pueda deducir del trabajo basado en esa información. Este es especialmente el caso del trabajo de los investigadores, pero frecuentemente incluye también a los policías de patrulla que se reservan sus fuentes de información, y especialmente a sus informadores. Una razón significativa para el fracaso en la resolución de muchos delitos es precisamente la especialización de las diferentes unidades en la recogida de informaciones y la ausencia de intercambio de esa información. La policía del futuro, orientada a la resolución de problemas, requiere la inclusión sistemática de diversos tipos de información de diferentes fuentes, internas y externas, a las organizaciones policiales.

Un segundo cambio importante comporta cambios en el control de las organizaciones, que junto con la especialización en tareas entre unidades y equipos crea problemas de acceso a la información, puesto que como ya se ha dicho, cada uno guarda su base de datos. Además, el secretismo en la información sigue siendo una de las principales barreras a la resolución de problemas. Una policía del futuro, orientada a la resolución de problemas, debe asegurar el pleno acceso de todos a la información. El modelo de policía comunitaria adoptado en algunos países comporta el pleno acceso a la información por los policías individuales.

La cuestión del acceso separado surge cuando la información debe compartirse con otras naciones soberanas y con sus sistemas policiales de información. Normalmente esa información se comparte ampliamente a través de la cooperación entre agencias de inteligencia soberanas o a través de la Interpol. La Interpol es, sin embargo, un sistema de información relativamente limitado, dependiendo de la disposición de sus miembros a facilitar la información. El intercambio voluntario de información entre diferentes cuerpos policiales de diferentes países es el punto crucial de la Policía en la Unión Política Europea, puesto que la soberanía nacional sobre la información debe, necesariamente,

declinar en una Europa unificada, especialmente cuando adopte una Policía Unificada (Reiss, 1995: 231-32). El problema de la información criminal compartida es especialmente grave en los negocios y transacciones comerciales transnacionales. El tráfico de drogas, las armas mortíferas, los residuos contaminantes y los instrumentos de crédito plantean serios problemas para que la información entre los cuerpos policiales sea compartida, porque las naciones tienen diferentes inversiones en estos tipos de crímenes. El control de la criminalidad económica transnacional es particularmente problemático dado que para poder llevar a cabo un control policial eficaz es necesario compartir la información confidencial sobre las empresas (Reiss, 1993).

Quizá el cambio mayor que debe realizarse en la organización policial sea la forma en que se recoge y procesa la información para una *policía proactiva* y para la prevención del crimen. El centro tecnológico de la policía se encuentra, en el fondo, en la acumulación y la elaboración de información para ganar nueva información. A esto se le llama frecuentemente investigación. Dos tipos de investigación merecen especial atención porque son centrales en la dirección policial: experimentos y evaluación de programas. Podemos ilustrar su utilidad con dos ejemplos de los EEUU.

El Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los EEUU siempre proporciona ayuda para que seis departamentos de Policía de EEUU realicen experimentos aleatorios a gran escala que mejoren los métodos policiales de intervención para desalentar la violencia doméstica (Sherman, 1992). De gran interés resultó comprobar hasta qué punto el arresto disuadía del abuso repetido de la esposa. Sólo en uno de los experimentos hubo un efecto global disuasorio del arresto y en una ciudad se encontró que el arresto aumentaba la violencia de los hombres en paro que abusaban de sus esposas. Alguno de los métodos alternativos de trato policial, tales como el envío a consejeros matrimoniales, mostraron algún indicio de mejora en los abusos a las esposas, pero los resultados a largo plazo son indeterminados.

Se necesita más experimentación con diferentes tipos de intervenciones (3).

La evaluación de los programas policiales es más común que los experimentos aleatorios o casi experimentales. Ha habido numerosas evaluaciones de las experiencias y tácticas policiales en departamentos policiales urbanos de los EEUU. Algunas estrategias policiales muestran resultados positivos, mientras que otras producen resultados negativos. Entre los efectos positivos de las estrategias policiales están las que representan un aumento del esfuerzo ante el pequeño delito. Reiss (1985) por ejemplo concluyó que la vigilancia policial activa de pequeños delitos o delitos menores tuvo como efecto disminuir delitos mayores así como los pequeños delitos contra personas y contra objetos en Oakland (California). De manera parecida, Sampson y Cohen (1988) encontraron que la agresividad de las fuerzas del orden contra los delitos menores tenían un efecto significativo en la disminución de la tasa de robos. Por otra parte, Buerger (1991) llegó a la conclusión de que aproximadamente la mitad de los intentos de una unidad especial, RECAP, para resolver los problemas del delito menor en Minneapolis, tomando como objetivo muchas direcciones, tuvieron tantos fracasos como éxitos. Todavía tenemos que aprender qué sitios son los más favorables para intervenir en la reducción del pequeño delito. En conjunto, sin embargo, las evaluaciones revelan que las intervenciones policiales para reducir los delitos o la victimización tendrán más probabilidades de éxito cuando se utilice la investigación en la selección de los sitios de alto riesgo, víctimas o delincuentes para las intervenciones policiales específicas (Sherman, 1992).

En una reciente revisión (Reiss, 1994), en la que se pusieron de manifiesto diez estrategias policiales diferentes para la prevención del crimen: [1) aumentar la presencia visible; 2) aumentar las actividades encubiertas; 3) vigilancia; 4) inspección; 5) legitimar el uso de la autoridad y la fuerza, 6) resolución de disputas; 7) control del acceso; 8) recogida y análisis de datos de informaciones policiales; 9) enseñanza y difusión de las estrategias de

prevención del delito; 10) investigación y desarrollo de nuevas estrategias], se alcanzaron algunas conclusiones. Primero, no hay una estrategia o táctica policial efectiva general de prevención del delito. Si una estrategia o táctica funciona, lo hace sólo para uno o más delitos específicos, no para todos los delitos; algunas estrategias pueden reducir el nivel de un tipo dado de actividad criminal, mientras incrementan el de otros. Las estrategias policiales de *prevención* del delito deben dirigirse, por consiguiente, a delitos específicos con estrategias específicas. En segundo lugar, el efecto de la mayor parte de las estrategias policiales para prevenir el crimen está limitado a lugares y tácticas policiales específicos. Por ejemplo, el efecto de la presencia visible de oficiales aparece fundamentalmente por su visibilidad continua, una condición que ordinariamente no se satisface. O, por ejemplo, la vigilancia policial es por sí misma bastante limitada para la prevención de la mayoría de los delitos. Se obtiene mucho más éxito cuando está apoyada con medios tecnológicos de vigilancia. En tercer lugar, la efectividad de algunas estrategias es mayor para las agencias de seguridad privadas que para las públicas. Por ejemplo, las agencias de seguridad pública pueden controlar el acceso en un menor número de circunstancias que las privadas. Además, en la selección de estrategias de prevención en la seguridad privada existen muy pocas limitaciones en comparación con las que tiene la policía pública. Es más, la policía pública debe atender a la prevención de un gran número de diferentes tipos de delitos, mientras que la seguridad privada y las agencias públicas de policía especializadas pueden limitar su número. Estas diferencias en la oportunidad para seleccionar y llevar a cabo estrategias podrían explicar el rápido crecimiento de la industria de la seguridad privada en muchos países.

El análisis de la información para facilitar una práctica policial proactiva y reactiva y de prevención del delito requiere el desarrollo de unidades de investigación tanto dentro como fuera de las organizaciones policiales. Cada organización policial debe desarrollar la capa-

cidad para resolver los problemas que le son únicos. Donde el gobierno nacional centraliza la mayor parte de la administración policial, la investigación en prácticas policiales también es más centralizada. Organizaciones tales como la Comisión de la Unidad de Investigación de la Policía Sueca en el Colegio de la Policía Nacional Sueca, el Consejo Nacional para la Prevención del Crimen en Suecia, el Grupo de Investigación Policial en el Home Office del Reino Unido, y la Organización de Investigación Policial Nacional en el Japón, son ejemplos de investigación en organizaciones y prácticas policiales centralizada. A largo plazo los gobiernos deberán llegar a una economía de escala en la investigación mediante un modelo mixto de organizaciones de investigación centralizadas y descentralizadas.

## **EL CRECIMIENTO DEL CRIMEN TRANSNACIONAL Y DE LAS REDES CRIMINALES**

Cada vez más las organizaciones policiales se encuentran con el hecho de que muchos de los delitos que ellos investigan están vinculados a las redes legales e ilegales que trascienden las fronteras nacionales. Por otra parte, se ha producido un crecimiento de este tipo de delitos transnacionales en los que están involucradas organizaciones de más de un país. En algunos casos ellos vinculan legalmente la producción de bienes con compradores que los venden en mercados ilegales. El mercado de armas, de drogas, de bienes de marcas falsificadas, y la falsificación de monedas y otros instrumentos financieros son sólo alguna de las formas en que el crimen transnacional se desarrolla.

Policialmente estos crímenes transnacionales están limitados por el hecho de que la información debe ser compartida entre agencias policiales soberanas, cada una de las cuales se resiste a compartir información y recursos porque al compartir se puede penetrar también en los secretos corporativos y de estado que pueden ser vitales para su éxito. Más importante todavía es que la naturaleza

cambiante de las economías y políticas nacionales es una de las fuentes principales para el control del crimen transnacional. La creciente complejidad de las empresas comerciales, el aumento de la versatilidad y complejidad de la tecnología y la separación de la producción, ensamblaje y distribución de bienes y servicios en economías y políticas diferenciadas lleva a una erosión de los poderes soberanos para regular las empresas de negocios dentro de su jurisdicción y controlar las transacciones que ocurren más allá de sus fronteras. No sólo están las corporaciones multinacionales que no tienen un paralelismo en las agencias policiales multinacionales, sino que la fragmentación de las transacciones que se llevan a cabo en muchos de los crímenes transnacionales —una fragmentación tanto en la corporación local como en las bases de la comunidad— hace muy difícil su control. La red y la organización sindical de la mayoría de los crímenes transnacionales hace su control difícil principalmente porque estas organizaciones operan cada vez más con una estructura celular. La vigilancia y eliminación de una célula local es rápidamente reemplazada por otras. Incluso más importante, el aislamiento de las células dificulta el acceso policial a los múltiples niveles de la red organizativa. La mayoría de los mercados de armas y drogas, por ejemplo, están organizados como "cárteles" contruidos alrededor de innumerables células locales. Lo que queda claro es que una policía descentralizada y más local tiene una organización más débil para penetrar e inmovilizar a este tipo de organizaciones. Además, en el caso que la organización sea internacional, cada estado soberano está, hasta cierto punto, inmovilizado en su esfuerzo para controlar sus actividades.

El estado soberano, tal y como lo conocemos en el siglo XX, se está volviendo más vulnerable, ante los mercados globales y las políticas supranacionales cuyos poderes para regular y controlar son bastante limitados. El secreto corporativo (o colectivo) y estatal, cuando se combina con el propio interés de los mercados, frustra la mayoría de la aplicación preventiva. Existe una resistencia sus-

tancial, quizá creciente, hacia la detección y aplicación proactiva través de las fronteras de los estados soberanos. La mayoría del control de los crímenes transnacionales se limita a la movilización reactiva. Pero esta movilización no es generalmente efectiva debido a la fragmentación de las redes y a sus operaciones descentralizadas.

Hasta el momento no se han encontrado alternativas a esta pérdida del poder soberano, aceptables para los gobiernos y sus policías. Una alternativa ha sido someter la vigilancia policial nacional y los poderes reguladores a agencias supranacionales, aceptando su derecho a penetrar en sus secretos internos y de defensa con el fin de conseguir regulaciones efectivas. Existe una resistencia considerable a tal penetración precisamente porque la información privada es una ventaja en los mercados globales y en la actividad del estado. Otra alternativa es establecer movilizaciones reactivas, basadas en compartir información pero con un control soberano de la reacción. Dado el carácter de redes de las organizaciones transnacionales, los efectos disuasorios específicos y generales de las movilizaciones e intervenciones reactivas son limitados. Una alternativa a tener en cuenta es aquella basada en un modelo de investigación de inteligencia. Más que tratar la información como base para movilizaciones reactivas individuales, los casos individuales deberían ser examinados sistemáticamente buscando su naturaleza sistemática. Quizá tan sólo respuestas totales del sistema pueden tratar con crímenes transnacionales, pero hasta ahora las comunidades económicas y las alianzas políticas que han emergido no han tomado posición para crear una agencia policial supranacional o una red de aplicación efectiva. Este debe ser uno de los temas centrales de la relación entre la policía y la sociedad en el siglo XXI. Para que esta sociedad pueda alcanzar el control policial de los crímenes transnacionales, necesitará sacrificar nociones tradicionales de soberanía, al menos de una policía soberana. Aunque volvemos cada vez más a una forma de cooperación internacional para conseguir mantener la paz, la pregunta de quién controlará las

fuerzas soberanas en esta empresa cooperativa es una de las más difíciles de contestar. Aún más difícil es cuestionarse la creación de fuerzas policiales transnacionales para tratar el crimen transnacional (4).

La mayoría de los países occidentales se caracteriza por la diversidad de subculturas basadas en diferencias étnicas y lingüísticas. Además experimentan una inmigración considerable, tanto de grupos como de individuos, que aumentan su fuerza laboral o facilitan refugio o asilo a aquellos que huyen de situaciones políticas adversas o que son perseguidos. Hasta cierto punto esto internaliza fuentes externas de conflicto y abre cada país a la posibilidad de dar continuidad a estos conflictos. Además, dado el papel que las naciones y los grupos nacionales tienen en los conflictos políticos de otros países, están abiertos a la acusación de partidismo con consecuentes actos de terrorismo. Aunque el terrorismo es episódico en los países, plantea un problema especial a la policía local y debe esperarse que constituirá un problema policial doméstico en un previsible futuro. Cada vez más, el terrorismo actúa en territorios locales, particularmente en aquellos donde encuentran algún apoyo. Una policía local no posee, a menudo, recursos suficientes para enfrentarse al terrorismo. En circunstancias extremas el control del terrorismo debe recaer en las manos de la policía nacional. En cualquier caso, los primeros años del próximo siglo continuarán viendo violencia esporádica asociada con terrorismo, lo que conlleva una mayor involucración de la policía local.

## **ASOCIACIONISMO CIVIL Y RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL**

Un problema central de las sociedades democráticas es hacer al gobierno responsable ante sus ciudadanos. Es de especial importancia para el estado y sus ciudadanos la necesidad de que sus oficiales de policía y sus organizaciones sean responsables de su conducta hacia ciudadanos y organizaciones, especialmente en su uso de la fuerza. El grado de responsabilidad de las organizacio-

nes policiales en los distintos países se basa, en parte, en el poder cívico o público y en el grado de existencia de movimientos para dar representatividad a individuos y grupos, particularmente dar representatividad a asociaciones de género, de clase, religiosas y de grupos étnicos, de la sociedad.

Independientemente del poder diferencial de los grupos civiles, la policía en una sociedad democrática debe mantenerse responsable de sus acciones ante la autoridad gubernamental. La mayoría de los estados han creado algún sistema de control de las quejas por actuaciones de mala conducta o abuso de autoridad de la policía, pero está por ver si ese control debe estar a cargo de la misma policía o de un cuerpo externo integrado por civiles. En los EEUU y Canadá, por ejemplo, todavía es controvertida la creación de grupos de revisión integrados por civiles para controlar las quejas referentes a la mala conducta policial. Sea una autoridad burocrática o civil la que deba tener la representación para presentar quejas, cuestionando el uso de poder de la policía, éste será un tema que tendrá que estar presente en la agenda de las organizaciones en el próximo siglo. Será complicado, dado el incremento de las demandas de distintos grupos sociales, tener más poder de toma de decisiones que les afecten.

La pregunta de cómo hacer que los oficiales de la policía y sus organizaciones sean responsables reside no sólo en una estructura de presentación de conflictos y quejas que involucren a oficiales de la policía o a sus organizaciones, sino, como Richard Ericson puso de relieve (1993), de forma más relevante en la estructura de responsabilidad del comportamiento policial —lo que él denomina la responsabilidad de la organización—. Como Ericson observa, estas estructuras están subdesarrolladas en los departamentos policiales. Su subdesarrollo frustra los esfuerzos para mantenerlos responsables, puesto que sin una estructura de responsabilidad del comportamiento no hay forma de decidir las responsabilidades. Un problema mayor que enfrentará a muchas organizaciones policiales el próximo siglo es la creación de una estructura de responsabilización de las accio-

nes policiales y del comportamiento organizativo.

Un problema central para el desarrollo de una estructura de responsabilidad es la baja visibilidad de las decisiones y conductas de muchos oficiales de policía y de sus organizaciones. Esto se debe a ciertos factores organizativos de carácter macro y micro. Uno es la forma en la cual las organizaciones permiten a la policía mantener la información secreta e invisible. Otra es la necesidad de la policía de actuar en lugares y situaciones en los que se tiene una baja visibilidad pública. Esta visibilidad varía considerablemente entre las unidades operativas de la organización policial con algunas unidades, como asuntos y registros internos, con muy baja visibilidad. Además, muchas de estas acciones son tan sólo visibles para otros miembros de la agencia policial. La visibilidad también varía con la naturaleza de las acciones: las amenazas, particularmente las expresadas con el lenguaje corporal, son muy invisibles.

Por esta y otras razones es difícil crear una estructura de responsabilidad que no dependa ampliamente de la integridad individual de los miembros de la organización policial. Las principales estructuras de esta responsabilización dentro de la organización de la policía son informes escritos —no siempre informatizados— y el sistema de supervisión. Debido a que la policía actúa ampliamente con mandos territoriales dispersos, la responsabilidad de los supervisores policiales es limitada, especialmente porque, al contrario que los mandos militares, la supervisión directa es poco frecuente. Los informes son una fuente vulnerable de información dado que su creación depende de aquellos que deben ser responsables. Un problema para las agencias de policía es encontrar formas para implantar una estructura de responsabilidad que mantenga a sus miembros consecuentes con la autoridad policial y que la autoridad gubernamental desarrolle una estructura que haga que los comportamientos de las organizaciones sean responsables. Deben conseguirlo manteniendo la legitimidad con sus ciudadanos.

## **CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD Y LA PROTECCION PRIVADA**

En muchos países industrializados, capitalistas, el sector de mayor crecimiento policial es el de la seguridad privada. En países como el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia, la dimensión de la industria de la seguridad privada supera actualmente a la de la policía pública. El crecimiento de esta industria plantea algunos problemas importantes en el mantenimiento del orden en la sociedad.

Un problema importante planteado por la industria de la seguridad privada es el control que ejerce en la información sobre violaciones legales e incumplimiento de la seguridad. Esto sucede incluso cuando la seguridad privada se ve obligada a movilizar a la policía pública para detener y procesar a los infractores de la ley. Las agencias privadas mantienen sus propios sistemas de información y generalmente no los comparten ni con otras agencias del mismo tipo ni con la policía pública. Estos intereses privados limitan los esfuerzos en la resolución de problemas de la policía pública y derivan en un sistema de justicia privada más que pública (Shearing y Sterling, 1981; 1982).

Los estados soberanos deben encontrar formas de acomodar los intereses privados con los públicos en lo que se refiere a la información referida al mantenimiento del orden. Esto resultará especialmente difícil en países donde exista un fuerte interés en el comercio internacional (Reiss, 1993).

## **INNOVACIONES EN LA ACTIVIDAD Y ORGANIZACIONES POLICIALES**

Cada país democrático moderno afirma que tiene la mejor forma de organizar la actividad policial. Los diferentes argumentos son pocas veces analizados. Vamos a ofrecer algunas comparaciones y contrastes entre sistemas policiales centralizados y descentralizados y sus efectos en la innovación.

Los sistemas de policía centralizados son altamente burocráticos y por tanto resistentes a cambios en su estructura y autoridad. Incluso órdenes centralizadas son fácilmente subvertidas porque pueden no ser obedecidas de forma estructurada que las eluden. Consecuentemente los sistemas policiales de autoridad centralizada cambian lentamente. Además, es menos probable la innovación dado que las unidades jerárquicas tienen poca autoridad para ello. La innovación y el cambio procede normalmente del superior descendiendo en una cadena de autoridad de mando. La desviación de las órdenes centrales o la adaptación por decisiones discrecionales de oficiales de un nivel inferior no están oficialmente permitidas.

En contraste, cuando existen numerosas organizaciones policiales autónomas en una sociedad, por lo menos alguna será innovadora, aunque la mayoría quizá no lo sean. El cambio puede ser demasiado rápido en sistemas descentralizados porque su mayor autonomía y autoridad descentralizada aumenta la probabilidad de innovar. La actividad policial en un sistema descentralizado cambia porque los departamentos autónomos son libres de crear, adoptar y adaptar innovaciones en esta actividad. Las unidades autónomas no se gobiernan uniformemente.

Sin embargo, existen inconvenientes para descentralizar, en comparación con sistemas policiales centralizados. Los sistemas descentralizados no son tan fácilmente aislables de las autoridades políticas locales y así cambian bastante rápidamente con los cambios de las autoridades locales. Mientras esto hace más fácil la innovación, también puede llevar al favoritismo y la corrupción de la autoridad por el criminal local así como por los intereses políticos. Tales ataduras están normalmente ausentes en un sistema centralizado. En un sistema local la corrupción no puede extenderse fácilmente más allá de la organización local a menos que, como en Sicilia, el sistema político local esté vinculado a una organización criminal que se extiende más allá de la comunidad.

Aunque los sistemas locales facilitan la innovación y la variedad entre ellos, tienen

más dificultad para divulgarse que una autoridad burocrática descentralizada. Un sistema centralizado puede facilitar la divulgación *cuando* y si lo decide, porque la cadena burocrática de mando asegura uniformidad y conformidad a la orden de divulgación de la autoridad central.

Para mayor contraste, como un sistema descentralizado es más susceptible a ser penetrado por organizaciones externas, es más probable que se incorporen a estas organizaciones para introducir el cambio. El movimiento de actividad policial comunitaria en los EEUU se apoya en el principio de departamentos de policía descentralizados en colaboración con las organizaciones de la comunidad.

En los sistemas descentralizados, además, podemos encontrar a menudo algunos departamentos que están abiertos a experimentos o innovaciones desarrollados fuera de la organización. Los departamentos descentralizados son terrenos de pruebas para innovaciones y su evaluación.

A pesar de que los sistemas policiales descentralizados están menos abiertos a la innovación y son más resistentes a adoptar novedades, existen, sin embargo, formas para que tales sistemas puedan desarrollar soluciones innovadoras a sus problemas. Una forma de hacerlo es creando unidades especiales de investigación y desarrollo dentro de la organización. Desafortunadamente los sistemas de policía centralizados dedican relativamente pocos recursos a la investigación y el desarrollo. En la mayoría de los países occidentales los militares gastan entre un 8 y un 10 por 100 de su presupuesto anual en investigación, evaluación y desarrollo, mientras que los sistemas policiales gastan tan sólo una proporción insignificante de su presupuesto anual, menos de un 0,5 por 100, por término medio.

Los sistemas policiales carecen generalmente de capacidad científica y técnica interna para innovar con éxito. Pero, al igual que los militares, pueden apoyar tanto investigación y desarrollo de innovación externas, como unidades internas que puedan realizar análisis de campo de estas innovaciones.

Para esto no debería ser necesaria la creación de una burocracia de investigación dentro de la organización policial que sea insensible a los requerimientos del sistema policial. Por otra parte, debería llevarse a cabo, al menos en parte, a través de subvenciones competitivas a unidades de investigación externas, especialmente de las Universidades. Para hacer esto, sin embargo, es necesario romper el aislamiento y el secretismo que cubre la actividad y las organizaciones policiales.

Existe, todavía, otra forma en que las organizaciones policiales, especialmente en los sistemas descentralizados, se pueden mover: Introduciendo la resolución de problemas como un aspecto de las comunidades de actividad policial (Moore, 1992; Greene y Mastrofski, 1988). Un modelo de resolución de problema se centra en la resolución de problemas con los que se enfrenta la comunidad, siendo el nivel de criminalidad en la misma sólo uno de ellos. Más bien se centra en los problemas de calidad de vida de la comunidad así como en las formas de prevenir la victimización, e involucra a ciudadanos, a expertos y aquellos que tienen el poder burocrático y político y los recursos para cooperar en la resolución de dichos problemas. La actividad policial comunitaria y de resolución de problemas son algunas de las posibles futuras estrategias de futuro de la actividad policial. Estas son más consistentes con los objetivos democráticos de la sociedad.

## ASPECTOS A RESALTAR COMO CONCLUSIONES

Los cambios a los cuales he hecho referencia tienen distintos niveles de aceptación entre las distintas organizaciones policiales. Al intentar estos cambios ha quedado claro que las organizaciones policiales y sus gobiernos necesitan atender a otros tipos de problemas, tales como si las comunidades se organizan y cómo lo hacen, si las organizaciones policiales tienen los recursos y la especialización suficientes para resolver los pro-

blemas de la comunidad, si es necesario contar con un mayor número de funciones especializadas dentro del departamento policial y cuáles de estas funciones deberían tener los civiles u oficiales no reglamentados dentro de la organización policial. Hay mucho desafío para los administradores policiales, los policías y los expertos en la búsqueda de respuestas.

## NOTAS

(1) Debe tenerse en cuenta que en los EEUU todo servicio de emergencia y muchos servicios a domicilio están igualmente equipados para el contacto directo y el despliegue. Se pueden encontrar servicios médicos de emergencia, reparación urgente de vehículos o reparto de pizzas a domicilio más rápidos que lo que se tarda en hacer una denuncia por un delito.

(2) Reconozco que algunas organizaciones policiales importantes de diferentes países han hecho progresos en ese sentido, pero no conozco ninguna que procese la mayor parte de su información en tiempo real.

(3) A pesar de la falta de apoyo firme al arresto como el mejor tratamiento, el departamento de policía de EEUU sigue considerándolo como el tratamiento preferido, quizá debido a las presiones políticas de las organizaciones feministas.

(4) Me apresuré a añadir que los recientes hechos en la antigua Yugoslavia sugieren que es más simple estar de acuerdo en una fuerza de mantenimiento de la paz que usar medios para conseguir que los sujetos y los estados sean responsables de crímenes o genocidio. Quizá sea ésta la diferencia entre intentar asegurar la paz e intentar hacer justicia.

## BIBLIOGRAFIA

Ericson, R. V. "The News Media and Account Ability in Criminal Justice". University of British Columbia, manuscrito no publicado, 1993.

Greene, J. R., y Mastrofki, S. Eds. *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York, Praeger, 1988.

Moore, M. H. "Problem-solving and Community Policing". En *Modern Policing*, editado por M. Tonry y N. Morris, University of Chicago Press, 1992.

Reiss, S. J., Jr. *Policing a City's Central District: The Oakland Story*. U.S. Dept. of Justice: National Institute of Justice, 1985.

- "Detecting, Investigating and Regulating Business Law Breakers". En *Business Regulation and Australia's Future*, editado por P. Grabosky y J. Braithwaite, Australian Institute of Criminology, 1993.

- "The Role of the Police in Crime Prevention". En P. O. Wikstrom, R. Clark y J. McCord, *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. Suecia, National Council for Crime Prevention.

- "Reflections on policing systems and police cooperation in Europe". En *Comparisons in Policing: An International Perspective*, editado por J. P. Brodeur, Avebury, 1995, 228-232.

Sampson, R. J., y Cohen, J. "Deterrent Effects of Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension". *Law and Society Review*, 22, 163-189.

Shearing, C. D., y Stenning, Ph.C. "Modern Private Security: Its Growth and Implications". En *Crime and Justice: An annual Review of Research*, vol. 3, editado por M. Tonry y N. Morris. Chicago, University of Chicago Press, 1981.

- *Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80's*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1982.

Sherman, L. W. *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*. The Free Press, 1992.