

LA FUNCIÓN POLICIAL ORIENTADA
A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Edward Maguire

Universidad de Nebraska

SUMARIO

Durante los últimos veinte años, la Actuación Policial Orientada a la Resolución de Problemas (POP, *Problem Oriented Policing*) se ha extendido a través de la mayoría de los sistemas democráticos mundiales. El POP es un componente de la tendencia evolutiva general de la policía. También conocido como resolución de problemas, el POP ha generado una importante transformación en la manera en que las policías consideran su forma de dar respuesta a los problemas de la comunidad. En resumen, el POP anima a la policía a centrar sus esfuerzos de forma creativa en cuestiones muy específicas, usando todos los recursos de la comunidad a su alcance. Precisamente porque la policía recomienda resolver problemas más que responder simplemente a ellos, es una importante herramienta de prevención del crimen.

Este capítulo comienza con una breve introducción sobre esta metodología y las razones de su puesta en funcionamiento. Posteriormente desarrolla los pasos necesarios para dar un buen servicio, resumido en las siglas "SARA" en inglés, "BARA" en español: búsqueda, análisis, respuesta y asesoramiento, aportando ejemplos para mostrar como se ha utilizado el modelo. En tercer lugar, analiza la flexibilidad del POP, como se demuestra por su implantación en diferentes ámbitos, desde adolescentes que se pasan el día holgazaneando en lugares públicos, a centros de distribución de drogas o prostitución. En cuarto lugar, se discute su eficacia, concluyendo con un estudio sobre su efectividad en distintas situaciones.

I. INTRODUCCIÓN

Los Oficiales de Policía de Colorado Springs estaban habituados a contestar llamadas por radio en el área de Mazatlan Circle. Durante los primeros 9 meses de 1996, respondieron a más de 1 300 llamadas por problemas relacionados con drogas, bandas, disparos de armas, pandillas, vandalismo, equipos de estéreo a volumen excesivo, y otras quejas por ruido. Mazatlan Circle es una pequeña zona residencial, con 32 edificios situados a ambos lados de una calle en forma de herradura. Todos los edificios contienen 4 apartamentos y la mayoría pertenecen a distintos propietarios. Antes de continuar usando los métodos tradicionales de respuesta policial, que enfocaban cada llamada como un incidente separado, la Unidad de Policía de Barrio (UPB) consideró las llamadas como síntomas de una larga serie de problemas en la zona. La UPB es un equipo de policías cuyo trabajo es ocuparse de los problemas más constantes de la comunidad usando estrategias policiales orientadas a los problemas.

En Mazatlan Circle la UPB comenzó analizando los datos de las llamadas pidiendo patrullas, contabilizando las intervenciones policiales en el área, y realizando un estudio de los residentes en el barrio.

Toda esta información fue usada para desarrollar una estrategia de respuesta específica, destinada a resolver los muchos problemas de la zona. Los oficiales empezaron vigilando a los sospechosos de traficar con narcóticos y realizando unos cuantos arrestos. Posteriormente, la UPB convocó y mantuvo reuniones con los propietarios y los arrendatarios; de aquí surgió la Asociación de Propietarios de Mazatlan Circle. Con ayuda de la policía, los propietarios expulsaron a varios inquilinos que formaban parte de bandas y participaban en el tráfico de drogas. La UPB trabajó estrechamente con los oficiales de la zona para responder a las infracciones ocurridas y recogieron en un dossier de 25 páginas, información sobre estas infracciones y las llamadas pidiendo patrullas, y se las distribuyeron a los propietarios. Aparte, se trabajó conjuntamente para instituir un día del barrio y una reunión sobre vigilancia del mismo.

El éxito de este primer proyecto fue diverso; del sesenta al setenta por ciento de problemas relacionados con drogas y bandas fueron resueltos, practicándose numerosos arrestos y los agentes terminaron manteniendo buenas relaciones con los residentes del área. Tras 6 meses de esfuerzos, los oficiales concluyeron que la comunidad seguía necesitando ayuda; algunos habitantes se negaron a cooperar con las autoridades y, como resultado de ello, siguen existiendo focos de inseguridad.

Hace 18 meses, la NPU volvió a Mazatlan Circle para ocuparse de más cuestiones. Se habían mudado nuevos inquilinos, causando los mismos problemas que antes. Los informes policiales reflejaban que en un pequeño número de edificios se estaba generando un número desproporcionado de llamadas. A través del análisis de las llamadas, de las consultas a los ciudadanos y contactando de manera informal con arrendadores y arrendatarios, la NPU identificó 5 problemas fundamentales: tráfico de drogas, actividades de bandas, tiroteos, conducción temeraria y mal estado de las viviendas. Los oficiales se dieron cuenta de que la mayoría de los sucesos emanaban de tres apartamentos, a los que se referían el 85% de los vecinos en sus quejas y denuncias. La información aportada por la Unidad de Narcóticos mostraba que los residentes en esas direcciones estaban traficando con drogas en coches, la calle circular ofrecía unas condiciones idóneas. Aquí se generaban disturbios, ruidos y tiroteos; algunos de los causantes habían sido expulsados de otros lugares por los mismos motivos, pero persistían.

La NPU proporcionó datos a los propietarios y arrendadores, trabajando conjuntamente y logrando expulsar a 8 inquilinos durante la segunda fase de las actividades en 1998. Los oficiales pasaron casi 200 horas en Mazatlan Circle aquel año, realizando una redada, seis arrestos, cinco citaciones de tráfico, 14 interrogatorios, contactando con 45 ciudadanos y realizando otros 10 arrestos. La apariencia del barrio en general mejoró significativamente, puesto que los propietarios pintaron y limpiaron los edificios tras las sugerencias de los oficiales y de los miembros de la asociación de vecinos.

La zona ha experimentado un resurgimiento. El 100% de los residentes encuestados sintieron que había existido un cambio positivo en el vecindario, que su seguridad personal había crecido y que los problemas de drogas y bandas habían desaparecido. Cuando el oficial Ken Wyatt me llevó a dar una vuelta por la zona meses después, los residentes le sonreían y saludaban, dirigiéndose a él por su nombre. Los niños se le aproximaban con confianza y familiaridad.

Poco después de regresar a la comisaría, Wyatt recibió un e-mail de uno de los residentes en el que informaba que estaba habiendo una compraventa de drogas, con la direc-

ción del lugar y el nombre de las personas relacionadas. Al final del proyecto comentaba que sentía una inmensa satisfacción personal por haber comenzado a relacionarse con los vecinos y haber mejorado su situación¹.

Las acciones de la policía en el área representan un avance considerable con respecto al modo tradicional de operar de los cuerpos de policía en la mayor parte del mundo. Los oficiales de las patrullas tradicionalmente respondían a los incidentes, actuaban y esperaban al siguiente suceso. Su participación se limitaba a esto, y raramente se llevaba a cabo una estrategia de resolución de problemas. En Mazatlan Circle los oficiales hacían algo más, buscaban el origen de los incidentes, tomaban medidas para solucionarlos y conseguían resolverlos. Existieron tallos ocasionales mezclados con los éxitos, pero en conjunto se ofrecieron respuestas. Ésta es la esencia del POP.

Este ensayo resume lo que se conoce del POP en los países anglosajones con un régimen democrático, particularmente en E.E.U.U. Comienza introduciendo los conceptos básicos y revisando la evolución del método, desde su formulación inicial hasta su implantación en varios países. Yo voy a intentar mostrar las premisas básicas de que consta, diferenciándolo de otros proyectos policiales. En segundo lugar, voy a discutir el mecanismo de resolución de problemas, demostrando como policías de varias jurisdicciones han terminado con situaciones negativas que persistían localmente. En tercer lugar, mostraré la flexibilidad del POP, enseñando cómo sus principios básicos pueden ser usados en comunidades de diversas clases y tamaño. Cuarto, basándome en estudios previos, resumiré lo que se conoce y lo que quizá se puede ignorar sobre la efectividad del POP. Concluiré con unas breves observaciones de cómo los agentes deben implantar el programa por primera vez. Durante el desarrollo, me referiré ocasionalmente a Mazatlan para ilustrar alguna de las cuestiones.

II. LA EVOLUCIÓN DEL POP

Mientras que las raíces de la resolución de problemas pueden encontrarse en los comienzos de la historia de la policía, el concepto comenzó a tomar forma a finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta, con la publicación de dos artículos muy influyentes. En 1979, el profesor de Derecho de la Universidad de Wisconsin, Herman Goldstein, publicó un artículo en "Crime and Delinquency" titulado "*Mejorando la actuación policial: un enfoque orientado a la resolución de problemas*". En este artículo, Goldstein formuló una nueva metodología para mejorar la actividad policial. Argumentó que los policías estaban tan ocupados con cuestiones internas como eficiencia, equipamiento, tecnología y procedimientos, que tendían a perder la visión de sus objetivos primordiales. Asimismo, recomendó que las agencias deberían dejar de tratar los incidentes como su unidad de trabajo primordial. Dado que los incidentes son muchas veces síntomas de uno o más problemas subyacentes, la policía deberá tratar de identificar y resolver problemas, más que responder simplemente a los incidentes.

En 1982, James O. Wilson y George Kelling publicaron su famoso artículo: "*Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios*" en "Atlantic monthly". Wilson y Kelling denunciaron que la policía está muchas veces tan centrada en los delitos importantes que

¹ He obtenido los
que esta realiza
lución de proble

tiende a considerar otros problemas de la comunidad, como son los desórdenes, fuera del ámbito de sus responsabilidades. Usaron el término de "ventanas rotas" como metáfora de los desórdenes en los barrios, argumentando que los desórdenes no investigados son invitaciones a futuros y más serios incidentes. Las implicaciones para las estrategias policiales estaban muy claras: las comisarías necesitaban reorientar los recursos policiales hacia el mantenimiento del orden y la prevención del crimen². Hoy, todos los policías del mundo están familiarizados con el término "ventanas rotas"

Ambos artículos significaron un importante hito en la historia policial. Recientes evaluaciones de las relaciones entre equipos policiales y la comunidad, habían arrojado resultados pesimistas sobre la capacidad de la policía para formar y sustentar una óptima relación con la comunidad (Sherman, et al. 1973). Una gran parte de su investigación ponía en tela de juicio prácticas de la policía tradicional como patrullas de vigilancia preventiva, investigación criminal y respuestas rápidas a las peticiones de servicio realizadas por los ciudadanos (Bayley, 1994). Con el movimiento en su primera etapa, estos dos artículos tuvieron gran influencia en un momento en que los estudiosos luchaban para redefinir el papel de la policía en la sociedad democrática. Aunque existían claras diferencias entre las dos estrategias de reforma, también compartían similitudes: primero, la policía necesita expandir sus competencias para incluir los desórdenes o disturbios y otros problemas persistentes en las comunidades; segundo, en respuesta a los mismos, la policía debe ser proactiva, no simplemente reactiva³.

En los primeros 80, estas ideas fueron probadas en algunas ciudades. En el condado de Baltimore, Maryland, la Unidad de Policía Orientada a la Ciudadanía (COPE en inglés) fue movilizada para reducir el miedo a los delitos en barrios problemáticos (Eck and Spelman, 1987b). En Madison, Wisconsin, los esfuerzos policiales se dirigieron a dos problemas generales: conducción bajo los efectos del alcohol y agresores sexuales, habiendo obtenido un éxito relativo (Goldstein, 1990). En Newport News, Virginia, la policía usó varias técnicas para reducir a los asaltantes de zonas residenciales, robos desde automóviles, y robos relacionados con temas de prostitución (Eck and Spelman, 1987b).

La Policía Metropolitana londinense intentó asimismo utilizar este tipo de técnicas, pero se encontró con dificultades para llevarlo a cabo. Después de presenciar estas primeras pruebas, Goldstein las desarrolló en su famoso libro de 1990 "*Problemas orientes policing*". Desde entonces se ha convertido en el padre de este movimiento, y su libro está ahora considerado como un tratado clásico en la reforma de la policía moderna. Puesto que el libro ha tenido tanta repercusión, lo comentaremos aquí.

Las ideas de Goldstein surgen de cinco grandes críticas a la policía (1990, 14-15). Primero, la policía está siempre demasiado preocupada con cuestiones de organización interna como administración, equipamiento, tecnología, políticas y rutinas procesales. Tiende a centrarse en procesos sin atender a los productos (ver Bayley, 1994). Segundo, la

² La aparición del artículo de Wilson y Kelling ha iniciado un debate acerca del papel de la policía en una sociedad democrática, evolucionando desde el mantenimiento del orden hacia una mejora de las comunidades para prevenir el orden (Kelling, 1985; Sykes, 1986). Otros han expresado reservas acerca de esta forma de actuación por potenciales abusos, discriminación y violación de las libertades civiles (Klockars, 1985, 1986; Walker, 1984).

³ El artículo de Wilson y Kelling ha sido también utilizado para justificar estrategias policiales muy distintas a la Estrategia Orientada a los Problemas. En particular, la tesis de las "ventanas rotas" es frecuentemente invocada por partidarios de la estrategia de "tolerancia-0". POP es una estrategia enfocada para mejorar problemas específicos, mientras que la "tolerancia-0" es una estrategia orientada a reducir el delito y el desorden general (Cordner, 1998; Eck et al., 1999).

policía es reactiva más que proactiva, basándose en las llamadas que le solicitan ayuda para estructurar su trabajo. Tercero, la comunidad es un recurso sin explotar para enfocar y reducir los problemas que eventualmente requieren la atención policial. Cuarto, las agencias de policía no utilizan con efectividad sus propios recursos humanos, sin tomar en cuenta que son un gran recurso de información, creatividad e ideas. Quinto, las reformas policiales fallan a veces porque ignoran la complejidad y constreñimiento inherentes a la organización de la policía. Para arreglar estos fallos se designó a los POP.

Aunque la visión de Goldstein sobre el problema es muy clara, sus componentes esenciales se pueden resumir en los siguientes seis principios:

- Los incidentes son a menudo síntomas de uno o más problemas subyacentes; cuando la policía los trata como sucesos aislados, ignoran las conexiones con incidentes relacionados con ellos. Identificarlos es la clave muchas veces para reconocer problemas persistentes, pudiendo estar conectados de múltiples formas, por agresores reincidentes, por víctimas recurrentes, por lugares habituales, e incluso por acciones repetidas. Una vez que los policías son capaces de reconocer las conexiones, están mejor preparados para resolver los problemas de la comunidad. Puesto que se centra en resolver problemas, la policía quizá necesite prestar atención a algo más que el delito. En Mazatlan Circle los policías arrestaban a traficantes de droga, pero también expedían citaciones de tráfico, limpiaron zonas ilicitudadas, animaron a los propietarios a arreglar sus propiedades, intentaron transformar un descampado en un parque público, y colaboraron con otras agencias y departamentos para poder ofrecer asistencia. En este caso, la policía intentó resolver un problema general antes que una serie de incidentes reiterados.
- La policía necesita centrarse en la efectividad. Los jefes de policía son bien conocidos por ser capaces de recitar los detalles de lo que han hecho sobre un problema, pero no lo están tanto para responder sobre si funcionó. Por ejemplo, las comisarías muchas veces reaccionan ante el incremento de un determinado delito creando unas unidades específicas; en la actualidad, han surgido numerosas dudas sobre la eficacia de dichas estrategias. Muchas veces las unidades especiales sirven como demostración de cara al exterior "de que se está haciendo algo" para solucionarlas. (Katz, 1997; Maguire, 1997; Mastrofski, 1998). El estudio de Katz en Estados Unidos sobre bandas, nos muestra cómo dichas unidades son a veces implantadas en comunidades en las que no es ese el problema principal y, por tanto, son poco efectivas. Igualmente, los planes de contingencia suelen producir resultados a corto plazo, pero sólo recientemente las comisarías se han dado cuenta de que se desplaza la comisión de delitos a otras áreas. Si la policía va efectivamente a resolver problemas, deben centrarse seriamente en su efectividad. Para hacer esto, deben comprometerse firmemente a la investigación, sometiendo sus estrategias a una rigurosa evaluación. Usando las herramientas adecuadas, las agencias de policía podrán aprender "lo que funciona, lo que no, y lo que promete" (Sherman, 1997). Basándose en esto, podrán ajustar adecuadamente sus estrategias.
- Las agencias de policía necesitan desarrollar su capacidad de investigación sistemática. La política de orientación hacia la resolución de problemas, requiere que se mejoren los sistemas de búsqueda de informaciones específicas en los archivos o bases de datos. Como comentaremos en la siguiente sección, dicha información es un poderoso método para desarrollar respuestas específicas. Precisamente porque la habilidad para obtener información es crucial para el éxito del POP, varios

programas informáticos se han desarrollado en los E.E.U.U. para realizar búsquedas de información incluida en las bases de datos. Una vez que los policías consiguen las herramientas, las encuentran muy útiles para resolver nuevos casos. Por ejemplo, después de que un nuevo dispositivo de búsqueda fue instalado en los ordenadores de ciertas comisarías de Nueva Inglaterra, los policías se sorprendieron de cómo habían respondido de manera precisa a avisos de accidentes serios de coche en intersecciones, ciertos avisos reiterados de problemas en residencias, y falsas alarmas de robos en casas por haberse disparado los dispositivos de seguridad. Esta clase de información es muy útil para seleccionar y analizar problemas con objeto de responderlos, desarrollar estrategias para resolverlos o disminuirlos, y garantizar la eficacia de las respuestas.

- Las agencias de policía necesitan "pensar en lo pequeño". La concepción inicial de Goldstein (1979) del POP se centraba en los problemas de la ciudad en general, en el momento en que el libro fue publicado (1990), estaba urgiendo a la policía a que se centrara en cuestiones más pequeñas. Cuando los policías empezaron a pensar en la aplicación de estas técnicas en sus comunidades, tendieron a pensar en generalidades que coincidieran con lo tipificado en el código penal: consumo de alcohol por menores, robos y abusos sexuales. Es fácil de comprender, puesto que muchas veces parte del trabajo de la policía incluye identificar conductas delictivas con las definiciones dadas en la legislación. Por ejemplo, muchas agencias de policía en los E.E.U.U. centran sus esfuerzos en incidencias relativas a la propiedad, pero de manera individual; puede parecer demasiado pequeño para la policía, pero es sorprendente como muchas veces puede ser complicado resolver problemas recurrentes asociados a un lugar específico: una vivienda, parque, negocio o incluso esquina. La policía puede utilizar la misma estrategia para víctimas, delincuentes u otros. Una vez centrada en la cuestión, es mucho más fácil pensar en medios alternativos de resolución en los que no se vea implicada.
- Los métodos usados para resolver problemas deben adecuarse a las circunstancias de cada caso. La policía está acostumbrada a utilizar una serie de herramientas: arrestos, citaciones, y avisos, como métodos de aseguramiento del orden. Una vez aceptada por la policía la ayuda de otros organismos, tanto públicos como privados, suele descubrir otros métodos más novedosos. Determinar cuales son las estrategias adecuadas para cada caso particular significa abrirse a nuevas posibilidades. Goldstein denomina a esto "búsqueda sin restricciones de respuestas específicas". El jefe Reuben Greenberg de Charleston, Carolina del Sur, lo llama "puntos de presión". Consultores de otras organizaciones lo denominan "pensar fuera de la caja". En una comunidad costera bastante popular los residentes dejaron de ir al centro porque estaba literalmente tomado por jóvenes violentos; después de cerciorarse de que los métodos estrictos de cumplimiento de la ley no funcionaban, la policía hizo gestiones para tener música pasada de moda sonando por altavoces, a los adolescentes les molestaba tanto que terminaron por abandonar la zona y los residentes pudieron así recuperarla.
Este es sólo un ejemplo de como las soluciones requieren a veces creatividad, y confianza en herramientas diferentes a las que se está acostumbrado. El resumen de este capítulo incluye otros ejemplos.
- Finalmente, el nuevo sistema requiere que la policía adopte un rol más activo en el análisis y la respuesta a los problemas de la comunidad. La policía, en todo el mundo, tiende a definir su trabajo como una respuesta a las llamadas; en muchas

comisarias los agentes se quejan de que no se pueden implicar en la resolución porque están demasiado ocupados respondiendo a las llamadas. Puesto que una actuación rápida es la quintaesencia de la policía, existen muchas razones para considerar métodos alternativos de estructuración del trabajo. Usar las estrategias del POP para problemas que muchas veces son una pérdida importante de tiempo para los agentes, puede aligerar la sobrecarga de las comisarias. Cuando la policía realiza acciones para reducir el número de accidentes de automóvil en un cruce peligroso, por ejemplo, están ahorrándose tiempo en un futuro. Las comisarias en algunas comunidades están revisando su política de respuesta a falsas alarmas: mandar citaciones a los propietarios de equipos en mal estado, por ejemplo, o no responder a las llamadas de una dirección en la que se ha comprobado la disfunción.

Llamar al 911 (número de emergencia) desde una cabina, y colgar después, es otra dificultad que, si se resuelve, ayudará a los agentes a ganar tiempo. Los estudios realizados en Minneapolis han mostrado que sólo el 3.3% de las direcciones eran responsables del 50.4% de todas las llamadas a patrullas. Tener iniciativa para resolver los problemas subyacentes a estos puntos calientes puede traer consigo una reducción sustancial de las llamadas y una mejora de las relaciones comunidad-policía. Ser proactivo es uno de los requisitos del POP.

Aunque este movimiento fue previo a la aparición del libro, las recomendaciones de Goldstein para la reforma de la policía americana se adaptan perfectamente al movimiento emergente. La POP es considerada hoy por muchos autores como una dimensión de la policía orientada a la comunidad que conjuga estrategias de cambio organizacional con trabajo realizado conjuntamente con la comunidad¹⁴. El Departamento de Justicia de Estados Unidos ha estado otorgando subvenciones a las agencias locales de policía, para adaptar éstos planes, desde 1994, con objeto de animarlas. Unos programas especiales se han desarrollado para la resolución específica de problemas, con los pasos a seguir y los planes a implantar. Con estos y otros incentivos, aproximadamente el 55% de las agencias han animado a sus policías a participar en éstos proyectos. (Reaves y Goldberg, 1999)¹⁵

Ni siquiera Goldstein podía imaginarse el grado de aceptación de sus ideas; ahora mismo existe una gran cantidad de información al respecto, incluyendo estudios sobre su efectividad, normativa y descripciones de casos reales ocurridos en el país. Gracias a los esfuerzos del Forum de Investigación de la Policía, existe una conferencia nacional cada año en San Diego, California; los jefes de policía pueden optar a un galardón anual que lleva el nombre de Herman Goldstein, los oficiales de policía pueden suscribirse a una red de información llamada POPNet, para compartir información y experiencias, y existe una publicación: *"Problem Solving Quarterly"*

Durante la pasada década, el POP se ha extendido por miles de departamentos de policía en E.E.U.U., Canadá, Inglaterra, Australia y otros países; se ha implantado en grandes ciudades y pueblos, viviendas públicas, medios de transporte y edificios, e incluso en

¹⁴ La aplicación de cualquiera de las dos estrategias de reforma depende de la agencia de policía. Algunas agencias practicarán el POP sin involucrar a los ciudadanos o a otras agencias locales. Otras convinan el POP con la cooperación de la comunidad y estrategias de cambio organizacional. En todo caso, parece haber una progresiva implicación de la comunidad en el POP.

¹⁵ Esta figura debe ser interpretada con cautela, dado que la investigación no es usada para medir con rigor como la orientación hacia la resolución de problemas ha sido implantada en una agencia. Muchos estudiosos han discutido los fallos existentes en una mala implementación de las políticas orientadas al problema (Buerger, 1994; Eck y Spelman, 1987 a).

escuelas. La clase de problemas sobre los que se ha centrado van desde denuncias menores como ruido excesivo o pandillas juveniles, a delitos mucho más graves como violaciones, robos y homicidios; consecuentemente, las estrategias usadas para resolver estas cuestiones oscilan entre las más sencillas a las más complicadas.

Las agencias de policía han sido generalmente las impulsoras de este proyecto, aunque otras agencias gubernamentales y grupos ciudadanos han contribuido también a la resolución de los problemas. A pesar de que el POP ha generado críticas ocasionales (Vaughn, 1992), también ha recibido el apoyo incondicional de la policía, ciudadanos, gobiernos, estudiantes y medios de comunicación. (Mastrototki y Uchida, 1996).

En la actualidad, el POP es una firme alternativa a los métodos tradicionales de la policía.

III. EL MECANISMO DE IMPLANTACIÓN DEL POP

De acuerdo con las corrientes reformistas, el POP es una filosofía que debe ser adaptada a las especiales necesidades y circunstancias de la agencia y la comunidad (Goldstein, 1990). No es un programa que pueda ser implantado en las agencias de policía como un simple añadido sin más. Precisamente por estar diseñado para dar respuestas específicas, el movimiento reformista es reacio a incluir una especie de "Manual de uso" o "Guía de aproximación", aunque por otro lado para agencias sin experiencia previa, el poder disponer de una estrategia concreta de implantación podría ser útil para comenzar. De acuerdo con Goldstein (1990: 66) *"El principal peligro de dar un procedimiento detallado es que podría ser utilizado para simplificar el concepto; se invertiría más esfuerzo en seguir mecánicamente los pasos recomendados que en las exploraciones y en la idea de que estos pasos están ahí para estimular"*

Con éstos factores en mente, en esta sección voy a tratar de demostrar dos métodos que ya han sido desarrollados para implantar el POP durante la pasada década.

El modelo SARA

El primer método, y el más conocido para implantar el POP, es conocido como el Modelo SARA, en inglés, "BARA" en español: búsqueda, análisis, respuesta y aseguramiento. Fue desarrollado por primera vez en Newport News, Virginia, por John Eck y William Spelman en 1987, una década más tarde, cuando el Departamento de Justicia de E. U. U. desarrolló un programa de subvenciones para implantarlo a lo largo de todo el país, se exigió a todos los candidatos la utilización de dicho modelo.

Es muy común en la policía de E.E.U.U. hablar de este modelo: es una herramienta muy útil para todas las agencias, sin olvidar que es sólo un método.

Los cuatro elementos del SARA son:

Búsqueda: incluye una gran variedad de métodos para la identificación de los problemas. La policía puede realizar inspecciones, revisar los archivos de los avisos de intervención, o requerir información sobre problemas de otras agencias; en Mazatlan Circle, la policía comenzó examinando las llamadas recogidas y hablando con los oficiales de patrulla en el área.

Análisis:
durante la primera
datos que puec

en reducir las falsas alarmas de robos en comercios, recogieron y analizaron los siguientes datos relativos a diferentes áreas:

- el número de alarmas por día y hora,
- la proporción de alarmas verdaderas,
- la localización de alarmas falsas persistentes,
- el nombre de las compañías que operaban las alarmas,
- la actuación de los dueños de los locales al constatar una falsa alarma,
- circunstancias meteorológicas durante las falsas alarmas (lluvia, viento, nieve, etc.)

Una vez estos datos fueron recogidos y analizados, los oficiales presentaron la información al jefe como primer paso para formular una respuesta general por parte de la agencia. Un grupo de supervisores de patrullas en otra agencia estaba interesado en reducir el número de accidentes de vehículos a motor (y las llamadas consecuentes), en una intersección con mucho tráfico y mal construida. El primer paso fue recoger la información sobre el número de accidentes; encontraron que la intersección tuvo más accidentes que cualquier otro lugar en la población, con 124 accidentes en un periodo de cinco meses. Basándose en ello, prepararon un informe detallado al jefe como primer paso para implementar una solución. Una tercera comunidad envió como habitualmente y de manera rutinaria oficiales de policía, inspectores de edificios y otros oficiales dedicados a problemas relacionados con la propiedad. Antes de dar una respuesta, estos oficiales proporcionaron un análisis sobre la propiedad y las potenciales contribuciones que las agencias podrían ofrecer para ayudar a resolver los problemas. En cada uno de los casos, los oficiales se dieron cuenta de que la información era extremadamente útil. Con todo ello, los oficiales y otros miembros del equipo de resolución de los problemas fueron, en muchas ocasiones, capaces de descubrir información importante para desarrollar estrategias de respuesta creativas.

Respuesta: Los oficiales y otros encargados de la resolución de problemas usan la información recopilada en un intento de solventar o minimizar el núcleo del problema. En algunas situaciones, la respuesta puede constituir una acción aislada (como un arresto) para una sola agencia. En otros casos, como en Mazatlan Circle, la respuesta puede ser complicada, con múltiples facetas que descansan en la cooperación de la policía, otras agencias locales y los ciudadanos.

Asesoramiento: la agencia examina la eficacia de la estrategia de respuesta. En algunos casos, el asesoramiento puede ser muy simple, por ejemplo, si el origen del problema es un único delincuente, en cuanto se le traslada a otra zona o cumple una larga condena, el problema estará resuelto de manera efectiva. En la mayoría de los casos del POP, el asesoramiento debe ser mejor y más sistemático, la cuestión básica a responder es si la respuesta ha sido efectiva. Los buenos asesoramientos van más allá de esta aproximación: tan simple, examinando la duración de la efectividad, por ejemplo, si la policía trata de aliviar un problema de motoristas circulando a excesiva velocidad a través del envío de citaciones en un corto periodo de tiempo, deberán seguir los resultados y determinar cuánto tardan en disminuir.

Otro factor importante es el desplazamiento; una respuesta no puede juzgarse efectiva cuando reduce los delitos en un área y los traslada a otra. Este estadio del proceso SARA es ignorado sistemáticamente por muchas agencias que siguen el POP; darle la importancia que se merece es uno de los más grandes retos para implementar el POP.

Equipos formados por varias agencias

locales. En 1996, el Departamento de Policía de la ciudad de Lincoln, Nebraska, estableció su Equipo de Resolución de Problemas (PRT en inglés), como un método para distribuir de manera sistemática los múltiples problemas de las propiedades. Los miembros permanentes de la PRT incluyen representantes de los departamentos de policía, la unidad de víctimas y testigos, el departamento legal, el departamento de salud, la Oficina del Alcalde, el departamento de edificios y de seguridad, la autoridad de vivienda, y el departamento de desarrollo ciudadano. El grupo se centra en las propiedades que tienen múltiples problemas que podrían ser resueltos a través de la cooperación entre distintas agencias. (Maguire y Schechinger, 1999).

El Equipo de Resolución de Problemas al completo se reúne aproximadamente una vez al mes (de todas maneras, los miembros son instados a permanecer en contacto entre reunión y reunión). Antes de la reunión, un representante del Departamento de Policía distribuye un resumen que incluye una lista actualizada de los últimos casos. En cada reunión, los participantes distribuyen una actualización de los datos, y varios miembros discuten lo que se ha hecho (o quizá hagan) para resolver los problemas y cerrar casos. Los miembros del grupo que han realizado acciones en un caso concreto informan sobre ellas al resto de los componentes, y juntos deciden los pasos a tomar en el mes siguiente, las decisiones se alcanzan rápidamente, con poca rivalidad aparente entre agencias. Una vez aceptadas y llevadas a cabo, se propone una reunión sobre ella.

Variaciones sobre esta manera de trabajar existen a lo largo de todo Estados Unidos, donde la mayoría de los equipos están informando sobre experiencias variadas y muy positivas. Algunos equipos están formados por mandos de las agencias, mientras que otros son personal de base; la mayoría están liderados por los departamentos de policía, aunque otros miembros también contribuyen frecuentemente a la resolución de casos. Algunos contienen varios representantes de distintas agencias; en Concord, California, los oficiales de patrulla asignados a un área específica de la comunidad informan al equipo en pleno sobre las actividades de resolución en ese área. De acuerdo con un jefe de policía, la resolución de problemas constituye más que una acción policial orientada a la comunidad, representa una forma muy novedosa de acción de gobierno orientada a la comunidad.

Estos dos métodos para implantar el POP no son excluyentes; las agencias que suelen utilizar el SARA muchas veces confían en el enfoque multiagencia en equipo, al mismo tiempo, los equipos del POP usan muy a menudo el SARA.

Aunque hay que decir que no solo existen estos dos enfoques. Hay múltiples variaciones sobre el tema. La clave según Goldstein es el enfoque colaborador creativo y de mentalidad abierta; estos son simplemente dos posibles métodos para conseguirlo.

IV. LAS APLICACIONES DEL POP

Una de las características que atraen a tantas agencias de policía y las animan a utilizar el método es su flexibilidad, tanto en la naturaleza de los problemas que pueden ser enfocados como en la naturaleza de las estrategias usadas para resolverlos y en las clases de agencias y comunidades que pueden usar el POP. Se ha utilizado para resolver gran cantidad de problemas, desde pequeñas quejas a delitos violentos; desde direcciones determinadas de residencias que son causa de un número desproporcionado de llamadas, a problemas de una ciudad entera o interjurisdiccionales; desde problemas individuales y definidos, hasta los que incluyen varios tipos (como en Mazatlan Circle).

Las estrategias utilizadas son tan diversas como los problemas mismos; algunas descansan en el tradicional cumplimiento de la ley, especialmente cuando fallan otras soluciones menos punitivas; otras no requieren otras actuaciones de la policía que dar consejos o servir de nexo con otras agencias públicas.

Muchas confían en la imaginación y creatividad de los oficiales y otros miembros de la comunidad, finalmente, las agencias de policía de todas clases y tamaños utilizan el POP. En zonas mayores, como las urbanas, los problemas pueden ser más severos: drogas, armas, bandas y delitos con violencia; en comunidades más pequeñas, algunas de las cuestiones incluyen consumo de alcohol⁶ por menores, violencia doméstica, adolescentes problemáticos, propiedades descuidadas, o quejas por ruido. Las siguientes anécdotas han sido recogidas para ilustrar la variedad de circunstancias en las que se aplica el POP y la diversidad de soluciones utilizadas.

- En Madison, Wisconsin, la policía era llamada constantemente para que acudiera a un centro comercial para tratar con personas a las que se describía como de comportamiento extraño y problemático. Los medios de comunicación exageraron el problema, estimando el número de personas en unas mil. A los clientes les asustaba comprar allí, lo que afectó a los negocios. La policía descubrió que eran sólo 13 las personas responsables, y que todas estaban bajo vigilancia psiquiátrica. La policía colaboró con las autoridades sanitarias encargadas de la salud mental para asegurar que esas trece personas recibieran tratamiento y fueran supervisadas más estrictamente. "En un corto espacio de tiempo, el problema desapareció, creció el volumen de negocios y la policía pudo volver a ocuparse de otros asuntos" (Skolnick and Bayley, 1988: 18).
- En el condado de Baltimore, Maryland, la COPE, la Unidad de Policía Orientada a la Ciudadanía, se dio cuenta de que se producía un incremento en robos cada primavera, y se robaban frecuentemente guantes de béisbol. Después de que la COPE comenzó un programa de ayuda a familias con menores ingresos, para comprar equipos de béisbol, "el nivel de robos disminuyó notablemente" (Skolnick and Bayley, 1988: 18).
- En China, el Jefe de la comisaría de Erlong, en Pekín, le pidió a un joven oficial que encontrara trabajo a 17 jóvenes con antecedentes penales. No se informó de ningún delito en los siguientes dos años en la calle Weija, la zona a la que el oficial estaba permanentemente asignado. De acuerdo con éste, "no debemos seguir vigilando a aquellos con posibilidades de cometer delitos, sino preguntarnos a nosotros mismos qué podemos hacer por ellos".
- En la ciudad de Toowoomba, Queensland, Australia, el Servicio de Policía estableció en 1993 un proyecto piloto de 2 años, que consistía en utilizar un POP para resolver problemas que iban desde incidentes relacionados con: el consumo de alcohol, a disputas entre residentes de la zona y visitantes. Las estrategias más usuales utilizadas por los oficiales fueron técnicas preventivas como arreglar las luces de las calles, o "investigar el problema". El proyecto redujo el número de afectados por el problema. (Bond and Gow, 1995).
- En Manchester, Inglaterra, la policía diseñó un programa para reducir los robos en residencias. La policía comenzó recopilando datos de las características de los delitos, y después instituyendo varias medidas de prevención diseñadas para mejorar la seguridad: señalar las propiedades, quitar los surtidores de combustible que fun-

⁶ Han de tenerse en

cionaban con monedas (un objetivo muy usual), y establecer un "mini" programa de vigilancia vecinal. Además pidieron ayuda a las agencias de servicios sociales y a las compañías de servicios. Una evaluación del programa indicó un significativo descenso en el número de robos (Friedman, 1992: 120).

- En Saint Petersburg, Florida, un gran grupo de adolescentes se reunía con frecuencia en una tienda. Los clientes tenían dificultades para aparcar y se sentían intimidados al tener que pasar entre el grupo para entrar a la tienda. De 75 a 100 estudiantes se reunían diariamente entre semana, la mayoría después de las clases. Para disuadirlos, la policía colaboró con los responsables de la tienda para solucionar el problema: la tienda apagó los videojuegos durante las horas de más afluencia, puso carteles y pegó fotos de los adolescentes que habían recibido anteriores avisos. Con éstos esluzzos, el problema se solucionó en dos semanas. (POPnet, 1999).
- La policía en Reno, Nevada, observó que el área de Friendship Lane parecía estar experimentando problemas constantes por incidentes relacionados con bandas, incluyendo tiroteos desde automóviles, fiestas ruidosas, consumo de alcohol en público, y consumo de drogas. Los oficiales comenzaron contactando con los medios de comunicación y visitando la zona con ellos. La concienciación ciudadana que se consiguió hizo que los negocios locales donaran fondos, con los que la policía y los residentes organizaron un día de limpieza. Quitaron los coches abandonados de la zona, limpiaron el vecindario, pintaron encima de los graffitis, y repintaron muchos de los duplex. La compañía eléctrica instaló cuatro farolas y 30 luces con sensores. Las calles fueron pavimentadas de nuevo, y se pusieron obstáculos para reducir la velocidad, acabando por tanto con los tiroteos. Los residentes establecieron un programa de vigilancia. Los archivos demuestran que se han reducido las llamadas y que los ciudadanos están satisfechos con los esfuerzos policiales. (POPnet, 1999).
- En Fort Lauderdale, Florida, la policía tuvo varias llamadas referentes al Night Club 825 y alrededores por tráfico de drogas y prostitución masculina. Además, los clientes potenciales se veían envueltos en otros incidentes al cruzar las áreas en busca de drogas y/o sexo. En respuesta al problema, la policía instaló al principio desvíos de tráfico en las calles cercanas al club, reconduciéndolo. Policías de paso iniciaron operaciones para detener a los camellos, y redadas para coger a los clientes, chulus y chaoeros. Los oficiales usaron estrategias muy firmes de cumplimiento de la ley de tráfico para disuadir a los conductores. También citaron a conductores de bicicletas y coches que habían cometido infracciones. Junto con los medios de comunicación locales, la policía asistió a una reunión de vecinos que protestaron por el club y su impacto en la zona. Esto le produjo una publicidad no deseada al club. En conjunto, la estrategia tuvo éxito al reducir los delitos en la zona. (POPnet, 1999).
- En el condado de Nassau, Nueva York, la policía identificó varios delitos contra ciudadanos de la tercera edad, incluyendo toda clase de fraudes. El equipo del POP redactó seis planes para ayudar a educar a la comunidad y crear concienciación sobre el problema; además, animó a las compañías a dar información a sus clientes en sus recibos mensuales sobre los posibles fraudes. Asimismo, dio una lista de recursos sociales a los ciudadanos de la tercera edad y diseñó una página para tener a los tectores al día de los últimos timos. (POPnet, 1999).
- En Opa Locka, Florida, las peleas de gallos se convirtieron en una manera de apuestas muy popular, realizándose en un almacén de la zona. Aunque las peleas eran

ilegales, la policía las toleró por una larga temporada, rumoreándose incluso que tomaban parte en ellas. La policía local formó un equipo para acabar con ello, haciendo una redada una de las noches más concurridas. Los inspectores de incendios revisaron el local, los oficiales de normativa lo multaron por no cumplir con lo prescrito y clausuraron el almacén, los agentes de control de bebidas alcohólicas arrestaron a los que vendían alcohol sin licencia, y el inspector de salubridad cerró el bar. La policía arrestó a varios clientes por la posesión de vehículos robados, y a otros varios por numerosas ofensas. (Greenberg, 1989: 109-110).

- Cuando la banda de motoristas "Los Ángeles del Infierno" tomó un pequeño restaurante de California como cuartel general, ni la policía ni el responsable del negocio supieron qué hacer, puesto que no violaban ninguna ley, pero usaban un lenguaje ofensivo y asustaban a los empleados y a los otros clientes. Posteriormente, cuando los clientes veían las motos aparcadas en la puerta, dejaron de ir al restaurante. La policía comenzó por pintar la parte delantera con una línea amarilla para impedir que aparcaran allí. La segunda estrategia incluyó el cambio de imagen del restaurante: "Convencimos al propietario para que cerrara el establecimiento tres días, se pintaron las paredes, se limpiaron los ventiladores de la grasa, se pusieron cortinas, y aparecieron jarrones con flores en las mesas, las camareras cambiaron sus uniformes por otros menos atractivos, pareciendo bibliotecarias o cuidadoras de colegio. Cuando volvieron los Ángeles, miraron, dieron una vuelta y, finalmente, se subieron en sus máquinas y no volvieron más. Sin arrestos, sin enfrentamientos, sin luchas. Simplemente una ligera presión en los puntos adecuados" (Greenberg, 1989: 107).

- En Charlotte-Mecklenburg, Carolina del Norte, la policía y los responsables de las escuelas establecieron un Programa de Seguridad en las Escuelas, en los ocho institutos. En el año anterior al programa, la policía respondió a 1.409 llamadas por falsas alarmas, disturbios, conductas desordenadas, luchas, accidentes y llamadas de carácter general. El objetivo del programa era crear un ambiente en el cual los estudiantes, trabajando en cooperación con los profesores, responsables, y oficiales de policía, pudieran identificar e intentar reducir los problemas de delincuencia, delitos y desórdenes. El sistema escolar accedió a incluir una parte de resolución de problemas a las clases de historia, una asignatura obligatoria de los estudiantes de 11- grado. Las clases se dieron durante una o dos veces a la semana, aprendiendo las técnicas de resolución de problemas del modelo SARA, y centrándose en el papel de la policía, profesores y estudiantes en resolver los cuestionares escritos. Algunos de los problemas sugeridos por los estudiantes eran las conductas del comedor, el exceso de coches en el aparcamiento, falta de limpieza, políticas relativas a los fumadores, seguridad en los baños, y una "excesiva frialdad" en la asistencia.

La comprobación de los resultados demostró que el nivel de miedo entre los estudiantes y los profesores disminuyeron, así como el número de incidentes, los administradores informaron de que hubo una reducción del 29% en suspensos a estudiantes, un 70% menos en conflictos entre estudiantes, y un 46% menos de conflictos entre estudiantes y profesores. (Kenney and Watson, 1996: 436-456).

Como ilustran claramente los ejemplos, las estrategias han sido utilizadas en una gran variedad de comunidades, la policía ha seleccionado en ellas un gran abanico de problemas en los que centrarse y resolver posteriormente. Las pruebas aquí reseñadas son útiles para entender las actividades de las agencias de la policía, pero no proporcionan ele-

mentos de juicio suficientes para conocer la efectividad del POP, lo que hacemos en la sección siguiente.

V. LA EFECTIVIDAD DEL POP

Evaluar la efectividad del POP plantea una serie de dilemas. El POP anima a la policía a disgregar los problemas, diseñando estrategias separadas para solucionar cada uno. Una buena razón para adoptar este programa es que sugiere a la policía que se centre en problemas que se puedan resolver, por ejemplo a casi todas las agencias de E.E.U.U. les gustaría resolver el persistente problema de consumo de alcohol por menores de edad, pero es algo difícil de hacer por ahora. Dividir este problema para hacerlo más pequeño y manejable (por ejemplo, las fiestas que celebran los adolescentes cuando sus padres se van fuera de casa), hace que diseñar respuestas sea más sencillo. Desde un punto de vista científico, de todas maneras, se presenta una predisposición a elegir los problemas más complicados de resolver son los que más se eligen por la policía. Aquellas agencias que elijan los problemas más concretos, experimentarán los éxitos más grandes, mientras que los que cojan los más complicados tendrán predisposición a fallar.

Aparte de la cuestión de la tendencia, la cuestión de fondo también presenta otros retos para los evaluadores, por ejemplo, muchas agencias centran sus esfuerzos en delitos contra la propiedad. Un estudio demostró que una estrategia común para solucionar situaciones de inquilinos problemáticos, es colaborar con el arrendador para expulsarlos. (Maguire y Schechinger, 1998) Una vez el inquilino ha sido expulsado, el problema se resuelve en ese domicilio; probablemente éste se desplazará a otras comunidades, por lo que el problema sólo se habrá "resuelto" desde la perspectiva de la agencia local. Otra de las cuestiones por las que se preocupa el POP es la de la duración de la solución, las pruebas sugieren que la policía debe en ocasiones revisar los casos cerrados (como Mazatlan Circle), para tomar acciones adicionales. Los estudios del POP se deberán centrar en estas cuestiones espaciales y temporales.

Cuando las agencias de policía definen el éxito como la resolución de un problema en un lugar y tiempo determinado, pueden tener buenos resultados, la mayor parte de las investigaciones en POP aportan resultados positivos. Sólo recientemente se están considerando los impactos temporales y espaciales. Green, (1995), por ejemplo, descubrió que los esfuerzos de la policía de Oakland, California, para limpiar las áreas con problemas de drogas usando los métodos de arresto, interrogatorios y cumplimiento del código redujeron los problemas de drogas en las zonas y alrededores. El estudio de la difusión y duración de los efectos es la siguiente frontera del POP.

Otro método de estudio, todavía anecdótico, se dirige a mostrar el papel de otros grupos que no son los policiales en el POP. Gran parte de la corriente reformista sugiere que las agencias de policía deben colaborar con ciudadanos, comerciantes, grupos de la comunidad y otras agencias gubernamentales para diseñar estrategias. Recientes estudios destacan el importante papel desempeñado por los propietarios. Mazerolle y otros (1998: 397) encuentran que "los propietarios que simplemente llaman y esperan que la policía solucione el problema, puede resultar menos efectivo que aquellos otros que buscan una solución que esté fundamentada en las actividades de grupos orientados a la resolución de problemas" Buerger (1994), encontró que en muchas ocasiones los propietarios de negocios y los residentes de zonas, se niegan a colaborar. Buerger y Mazerolle (1998) predijeron que la "acción policial implicando a terceros", en la que la policía convence a personas no afectadas a

actuar para minimizar los efectos de los desórdenes o crímenes realizados por otras personas, seguirá emergiendo como una herramienta de resolución. Tampoco se sabe mucho sobre el deseo de colaboración de otras agencias gubernamentales (o incluso otras unidades policiales), para colaborar. El papel de los grupos no policiales en facilitar o impedir los esfuerzos de la policía para resolver los problemas, no ha sido estudiado muy frecuentemente, pero se apunta a la evidencia convalidada con algunas constataciones que sugieren que estas terceras partes juegan un importante papel en la resolución de problemas.

La más completa investigación acerca de la efectividad del POP se está compilando todavía. El Departamento de Justicia de E.E.U.U. está subvencionando en la actualidad una evaluación sobre el impacto nacional del POP como parte del Programa de Colaboración en la Resolución de Problemas. Los resultados no están todavía disponibles, pero pueden representar el próximo paso para construir el cuerpo del conocimientos sobre la efectividad del POP.

VI. CONCLUSIÓN

El Servicio Policial Orientado a la Resolución de Problemas es una ambiciosa estrategia de reforma que propone realizar cambios fundamentales en la policía. Este movimiento anima a la policía a recoger y analizar información, que pueda ayudarla a tomar decisiones inteligentes en su trabajo. Integra el proceso científico en el trabajo cotidiano de la policía; requiere un estilo de dirección flexible que permita a los oficiales la libertad de tomar la iniciativa, garantizando al mismo tiempo apoyo cuando sea necesario. Los ejemplos a reseñar son numerosos, aunque no constituye una forma rigurosa de evaluación. Las pruebas empíricas también tienden a ser optimistas, pero el POP posee una gran cantidad de retos que faltan por resolver para evaluarlo. Hasta que un estudio aún más riguroso no sugiera otra cosa, el POP aparece como una estrategia de reforma muy popular y prometedora para las agencias de policía de todo el mundo.