

..ReCrim2018..

POLICÍA ORIENTADA A LOS PROBLEMAS (POP)

Joan Vicent Torres Moreno
Graduado en Derecho
Máster Universitario en Criminología y Seguridad
Agente de Policía Local

Policía Orientada a los Problemas - POP
Problem Oriented Policing - POP

Problem Oriented Policing o Policía Orientada a los Problemas (POP) es un modelo policial adaptado a las nuevas demandas sociales y que va más allá de una actuación reactiva a nivel policial, abogando por un estudio íntegro de cada problemática y una solución amplia que se mueva en el ámbito de la prevención, que tiene en su base el método SARA (*Scanning, Analysis, Response and Assessment*).

Recibido: 07/11/18

Publicado: 02/05/22

© 2022 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad en línea en <http://www.uv.es/recrim>

SUMARIO: I. Introducción.

II. Problem Oriented Policing o Policía Orientada a los Problemas – POP.

- II.1. Orígenes del autor. II.2. Punto de partida. II.3. Una visión crítica de los modelos policiales actuales. II.4. Elementos básicos de la POP para el éxito en su implementación.
- III. El método SARA como base de la POP. III.1. Identificación de problemas. III.2. Análisis del problema. III.3. Desarrollo de la respuesta a medida. III.4. Evaluación de la efectividad de la respuesta. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

La seguridad ciudadana, en la actual sociedad con un alto grado de dinamismo y complejidad, no se puede ver como un concepto inmutable e intemporal, sino que tendrá que adaptarse teniendo en cuenta el momento histórico y social en un determinado territorio.

En la configuración de un Estado social y democrático de derecho, y dentro de la función de control social de las conductas consideradas hostiles, el poder político se encarga de establecer la política criminal, el poder judicial de juzgar las conductas, y los cuerpos policiales de auxiliar en la implementación de la política criminal y de colaborar con el poder judicial.

Por tanto, no cabe duda de la importancia de la Policía como herramienta de ambos poderes, de ahí que una definición *tradicional* de la Policía sea la de la institución legitimada del control social, cuya misión es garantizar la paz y la seguridad en una colectividad imponiendo por la fuerza, si fuera necesario, la observancia de las leyes (Calvet, Soler, Romero, Martínez, Murillo, 2005). He acuñado la definición de

“tradicional” porque, si bien los cuerpos policiales son los únicos legitimados para utilizar la fuerza contra los ciudadanos, pienso que es una definición en la cual resalta el concepto “fuerza” por encima de todo, y hoy en día la sociedad demanda que el uso de esa “fuerza” legítima sea el último recurso, y aboga más por una Policía capaz de solucionar problemas mediante labores enfocadas a la prevención y a la mediación en los conflictos que puedan surgir. Problemas que serán definidos por las propias demandas sociales, y que por tanto requieren de un contacto directo entre la policía y la sociedad en su conjunto, de tal forma que la Policía sea capaz de ser un termómetro para medir lo que la sociedad demanda. De esta forma, se ha producido una evolución desde el tradicional concepto de *orden público* al de *seguridad ciudadana*, y de éste al de *la seguridad como un bien público de la sociedad*; de un orden protector de las instituciones del Estado, a un derecho de los ciudadanos a convivir en una sociedad segura y a participar en la consecución de la misma junto a otros agentes sociales (sector educación, servicios sociales, sector médico, etc.) (Calvet et al., 2005). Este cambio de paradigma ha llevado por tanto a un cambio en los modelos policiales, pasando de modelos policiales reactivos a diferentes modelos policiales que aglutinan rasgos preventivos, mediadores, orientados al problema, enfocados a una solución integral que atiendan las demandas sociales y sometidos a una continua evaluación por parte de ésta, y que se ha traducido en la creación de las denominadas *policías de proximidad, barrio o comunales, o las policías orientadas a los problemas*.

En esta línea de actuación se encuentra la *Problem Oriented Policing* o Policía Orientada a los Problemas (POP), la cual cuenta de una amplia implantación en los países anglosajones y sobre todo en Estados Unidos: un modelo policial adaptado a las nuevas demandas sociales y que va más allá de una actuación reactiva a nivel policial, abogando por un estudio íntegro de cada problemática y una solución amplia que se mueva en el ámbito de la prevención, que tiene en su base el método SARA, siglas que corresponden a *Scanning, Analysis, Response and Assessments* (en español, escaneo, análisis, respuesta y evaluación).

II. Problem Oriented Policing o Policía Orientada a los Problemas – POP

II.1. Orígenes del autor

Antes de empezar a hablar de la Policía Orientada a los Problemas y entrar en un estudio en profundidad sobre el método, es imprescindible hacer referencia a su principal artífice y creador, el profesor Herman Goldstein, haciendo un repaso de su historia para así comprender mejor cómo llegó a plantearse el método POP. Herman Goldstein nació y se crió en New London, Connecticut (Estados Unidos) en el seno de una familia inmigrante y trabajadora del Este de Europa; su padre trabajó como granjero para después gestionar un negocio de productos lácteos propio, su madre trabajó antes de casarse en el sector de la confección. Goldstein no tenía ningún antecedente familiar que le vinculara con el mundo de la seguridad pública, e incluso sus inicios académicos nada tenían que ver con el mundo de la Policía ni hacían presagiar que en un futuro iba a ser reconocido internacionalmente por la creación de tan afamado modelo policial.

Los estudios universitarios de Goldstein, cursados en la Universidad de Connecticut, versaron sobre ciencias políticas y administración pública. Tras graduarse en 1953, cursó un máster en administración pública en la Universidad de Pennsylvania, y realizó las prácticas en la ciudad de Portland, siendo nombrado posteriormente asistente del administrador de la ciudad. Fue en este último puesto cuando tuvo el primer contacto

con el ámbito policial, al tener que hacer frente a una crisis en el departamento de policía de la ciudad. El gobierno municipal contrató los servicios de una consultoría para solucionar el problema, la cual mandó a uno de los mayores expertos del ámbito policial de los Estados Unidos, O.W. Wilson, siendo asignado Goldstein para trabajar con él por parte del gobierno municipal, iniciándose entre ambos una intensa relación investigadora en el campo policial.

En los años 50 había una gran preocupación derivada del aumento de la criminalidad, la cuestionada calidad de la justicia, y la falta de conocimiento sobre el trabajo policial y de las instituciones implicadas en los procesos judiciales. Goldstein decidió desarrollar los primeros pasos de su carrera profesional en Wisconsin debido a que el director de investigación de campo era el profesor Remington de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin experto en la materia, y a su vez, Wilson recomendó al Goldstein para que formara parte del primer equipo de investigadores que estudiaría la Policía. En 1956, Remington manda el primer grupo de cinco investigadores, entre los que se encontraba Goldstein, a trabajar en el Departamento de Policía de Milwaukee, encontrándose ya con uno de los primeros problemas que tienen los cuerpos policiales, su hermetismo y por tanto falta de apertura para ser estudiados. Los investigadores realizaban su trabajo integrados en el cuerpo, es decir, patrullaban con los agentes en vehículos policiales o a pie, estaban presentes en las investigaciones e incluso en las detenciones, y una vez finalizada la jornada recopilaban todas las observaciones que habían hecho. Goldstein no tardó en darse cuenta de que las observaciones realizadas aportaban más información de la que a simple vista podía deducirse y planteó rediseñar la toma de datos para maximizar la información obtenida de las observaciones. Tras dos años de investigación, se escribieron una serie de seis libros, bajo la dirección editorial de Remington, con los resultados obtenidos. Estos libros pronto se convirtieron en un referente en cuanto a procedimiento y política criminal, y criminología.

Año y medio después de finalizar ese primer estudio sobre la Policía, estalló un escándalo en el Departamento de Policía de Chicago: los agentes de policía robaban en los almacenes que carecían de vigilancia, y usaban los vehículos patrulla para transportar los objetos robados. El jefe de policía había dimitido, y el alcalde de Chicago creó una comisión para elegir a un nuevo jefe de policía, la cual estaba presidida por O.W. Wilson. La comisión fue un fracaso y no se encontró a un candidato apropiado para acometer la necesaria reestructuración del Departamento; fue entonces cuando O.W. Wilson requirió a Goldstein para que colaborara en el grupo de trabajo que iba a acometer la reestructuración del Departamento de Policía de Chicago. Tras cuatro años de trabajo lograron su objetivo.

En 1963 la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin estaba desarrollando un proyecto académico de enseñanza e investigación centrado en la realidad policial. Para persuadir a Goldstein de que aceptara un puesto en el proyecto, el reconocido investigador de historia legal de la Escuela de Derecho, profesor Willard Hurst, le escribió una carta en la cual le expresaba sus deseos de contar con él como profesor e investigador, así como la oportunidad única del proyecto que se estaba preparando de acercar el Derecho a la actividad policial. En 1964 el profesor Goldstein acepta el cargo y se incorpora a la Facultad de Derecho bajo la dirección del profesor Remington. En esta época, Goldstein empieza ya a plantearse un cambio de paradigma, separarse de las argumentaciones de los órganos judiciales relatadas en el enjuiciamiento de los hechos delictivos y empezar a preguntarse qué es lo que realmente pasa para que se produzcan esos hechos. Como hizo en 1956 de la mano de Remington, Goldstein “empotraba” a sus estudiantes en las patrullas policiales para que se empaparan de la

realidad policial y de la interacción con el sistema judicial, así los estudiantes veían el proceso desde el momento de la detención, hasta la puesta a disposición judicial y la posterior puesta en libertad del delincuente en su caso. Goldstein introdujo una asignatura propia y de nueva creación que denominó “El rol de la policía en una sociedad libre” de tal forma que los estudiantes tomaban conciencia de la realidad policial desde varios puntos de vista, el policial en sí mismo, el legal, desde la perspectiva de gobierno, la doctrina y la investigación. A su vez, Goldstein estaba muy preocupado por la discrecionalidad de la labor policial, y por la necesidad de que la administración tomara conciencia de la importancia de la tarea policial y se implantara una verdadera política de seguridad.

En 1967, Goldstein y Remington fueron asesores del presidente de los EEUU Johnson en la Comisión de Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia, en el informe de la cual plasmaron la necesidad de que las agencias de policía debían desarrollar políticas para tratar ciertos aspectos sensibles de sus operaciones tales como: uso de la fuerza, desarrollo de persecuciones a alta velocidad y el “stopping and questioning” que viene a ser el parar a una persona en la vía pública y someterlo a preguntas con interés policial. Como resultado, las agencias de policía empezaron a implantar políticas para regular tales acciones.

En 1977 Goldstein escribe la que él considera su obra más importante, *Vigilando una sociedad libre*. Siguió trabajando en su faceta de investigador de campo, sobre todo colaborando con el Departamento de Policía de Madison (capital del estado de Wisconsin y ciudad en la que tiene sede la Universidad) y contrastando sus teorías. Cuando Goldstein, Remington y el resto de profesores se plantearon reorganizar el contenido docente del curso de Derecho penal de la Escuela de Derecho, empezaron a adoptar poco a poco un nuevo método que dio origen al revolucionario concepto de la *Problem Oriented Policing* o Policía Orientada a los Problemas, más conocido por sus siglas POP. Se dieron cuenta de que la Policía tenía un patrón de trabajo genérico para todo lo que hacía y cuyo fundamento era la aplicación de la ley, sin evaluar si era lo apropiado y si lograba solventar el problema en cuestión. Esta forma de actuar conllevaba un abuso del ejercicio de autoridad en la búsqueda y aprehensión del delincuente y en la sanción de las infracciones administrativas, sin sopesar otras posibles soluciones menos intrusivas que podían solucionar el problema. Todo esto llevó a Herman Goldstein en 1979 a escribir su primer y más importante artículo “*Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*” (Mejorando la Policía: un Enfoque Orientado a los Problemas). Inicialmente no fue un artículo importante en la materia policial, más bien fue un artículo muy criticado desde los sectores policiales, los cuales alegaban que nadie mejor que ellos sabían cómo hacer su trabajo. Pero gracias al trabajo realizado por Goldstein y O.W. Wilson en el Departamento de Policía de Chicago, así como a su libro *Vigilando una sociedad libre*, Goldstein era considerado por la gran mayoría de directores de Departamentos de Policía y sindicalistas como una persona experta en el ámbito de la temática policial, aunque a veces crítico con la Policía; de esta forma, fue difundiéndose rápidamente, y hoy en día es visto como un método policial totalmente válido adoptado e implantado en multitud de policías de distintos países (Goldstein, 2008; Kelling, 1992).

II.2. Punto de partida

Para comprender cómo Goldstein llegó a plantear el concepto de Policía Orientada a los Problemas, primero debemos hacer un análisis de la situación que suscitó éste planteamiento, y en cierto modo, veremos paralelismos con situaciones actuales en

España. En la segunda mitad del S.XX la función policial en los EEUU se basaba en dos pilares:

- La policía como elemento contra la lucha criminal: desde este punto de vista, la policía representa un rol puramente policial ya que su función es la de aprehender al delincuente y ponerlo a disposición judicial, entrando éste a formar parte del sistema judicial.
- La policía como *la línea de frente* del sistema judicial penal: esta línea de frente metafórica representa la separación entre la ciudadanía y la delincuencia; es lo que se conoce en el argot policial norte americano (y que también se está extendiendo a otros países como España) como *la delgada línea azul*.

El trabajo básico que subyace en ambos casos es la detención del delincuente. Además de estos dos pilares básicos, los cuerpos policiales de los EEUU adolecían de unos altos niveles de corrupción policial, de brutalidad y de práctica de métodos ilegales. Pero pese a lo anterior, la potente metáfora de la delgada línea azul se impuso y caló en la sociedad norteamericana debido a los siguientes motivos:

- a) Personalizó la lucha contra el crimen en los cuerpos policiales.
- b) La policía iba a ser la encargada de la lucha contra la delincuencia, problema éste que preocupaba mucho a la sociedad norteamericana.
- c) La sociedad norteamericana estaba desencantada con la policía dados los altos índices de corrupción e ineficiencia policial, pero con esta metáfora de “nosotros somos los que vamos a mantener a raya a la delincuencia” se hizo valer que *el fin justifica los medios*.
- d) Este tipo de metáforas producen una dicotomía: amigo-enemigo, bueno-malo, ciudadanos-delincuentes. En un lado están los “buenos” ciudadanos, en el otro los “malos”, e interponiéndose entre ambos está la delgada línea azul que conforman las fuerzas policiales.

Ante esta visión, los ciudadanos ceden el protagonismo de lo que sucede en las calles a la policía y los delincuentes, imponiéndose de esta forma el imperio del miedo el cual deja toda la responsabilidad en la actuación policial conllevando de esta forma una sensación de impunidad para los cuerpos policiales.

La falacia de la metáfora de la delgada línea azul simplifica los problemas criminales, ignorando los orígenes de los mismos (comportamientos, motivaciones, problemas sociales, etc.), por ejemplo: muchos robos son cometidos por gente del entorno de la víctima y esto nos lleva a plantearnos si son o no delincuentes. La dicotomía del bien y el mal, de conmigo o contra mí, no es buena ya que, como he comentado, ante el fracaso de la lucha contra la delincuencia con las herramientas permitidas por la ley, nos saltamos la ley y cualquier método es válido para “ganar” al “enemigo” con lo que se hace válida la máxima de “el fin justifica los medios”. Ante esta situación, y con el único afán de la lucha contra la delincuencia, se produce una dejadez en las funciones que tradicionalmente han formado parte de la policía, como por ejemplo la prevención del crimen, el auxilio a los ciudadanos o la resolución de conflictos. Por otro lado, la metáfora ensalza los valores que le interesan, como por ejemplo: la dedicación, el coraje o la perseverancia, y esto colateralmente implica un aumento del exceso de celo que puede llevar a un exceso en las funciones policiales, entrando por tanto en el terreno de la ilegalidad. Los agentes de policía se encontraban en la calle patrullando, fuera del control directo de los superiores, y con un enorme poder de autoridad que les confiere su cargo, con capacidad de imponer denuncias administrativas, practicar detenciones o ejercer en su caso el poder coactivo del Estado a través de la fuerza. Por otro lado, los cuerpos

policiales se veían frecuentemente influenciados por la política sucumbiendo a favoritismos. A su vez, los agentes de policía se enfrentaban a situaciones difíciles y, a veces, inapreciables para el resto de ciudadanos, tratando en multitud de casos con personas violentas, con comportamientos antisociales y en muchas ocasiones despreciables hacia la policía. En este entorno, en los cuerpos policiales se generaron comportamientos de corrupción policial, falta de trato educado con los ciudadanos, abuso de la autoridad, llegando en algunos casos al abuso físico, y una ineficiencia general en el trabajo. Todo ello provocó un rechazo de la sociedad hacia los cuerpos policiales, y una falta de credibilidad de éstos. (Goldshtein 1990; Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Reisig, 2010). En España y a modo de ejemplo tenemos los famosos casos de abusos cometidos por los Mossos d'Esquadra en Cataluña. Durante su despliegue a lo largo de Cataluña, y con el afán de “dejar el pabellón bien alto” respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se plantearon grandes promociones de policías, lo cual mermó la calidad de su formación; a su vez, los políticos influyeron en la dirección policial alentando el “quedar bien a toda costa”. Esta situación provocó un exceso de celo en las actuaciones de la policía catalana que pusieron en serio entredicho su profesionalidad (Caro, 2017; Carranco y García, 2013; Pastrana, 2014)¹.

Ante esta situación se planteó en los EEUU un primer modelo policial conocido como el “*modelo profesional*”: los esfuerzos realizados a principios del siglo pasado, y en especial entre los años 1940 a 1970, se centraron en un modelo policial cuyas bases eran: una policía apolítica, un control centralizado, una estricta organización, una responsabilidad personalizada del agente, una disciplina férrea, el uso eficiente de los recursos, en especial de los personales y los tecnológicos, y unos altos niveles en la selección y entrenamiento de los policías. Con todo ello se pretendía alcanzar un alto nivel de operatividad y eficiencia, poniendo el acento en unos procedimientos de actuación estandarizados, rápidos tiempos de reacción y atención, un uso eficiente de los tiempos de servicio, y una buena gestión del flujo de informes haciendo uso de las facilidades brindadas por las nuevas tecnologías de la época. El modelo profesional pretendía proyectar una imagen neutral y apolítica, y esto levantó los recelos de cierta parte de la sociedad que pensó que los cuerpos policiales se iban a alejar de la sensibilidad de la sociedad, iban a dejar de tomar el pulso de ésta. La anterior afirmación fue rebatida por los defensores del modelo basándose en que éste promulgaba un trato más igualitario de los ciudadanos, encontrándose todos bajo la igualdad que brinda el impero de la ley (DeJong, Mastrofski y Parks, 2001; Goldstein, 1990; Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Reisig, 2010).

A partir de la creación del *modelo profesional* en los años 50 se hicieron los primeros estudios empíricos sobre la Policía, llegando Goldstein (1990, pág. 8) a las siguientes conclusiones sobre los mismos:

- Era más común el utilizar procedimientos informales para la resolución de problemas, que procedimientos formales.
- El volumen de trabajo, las presiones públicas, las presiones de las distintas agencias, y los intereses personales de jueces, fiscales y funcionarios de la administración de justicia, hicieron patente un gran poder de influencia tanto en el sistema judicial como en el policial, moviéndose más por intereses personalistas que por el interés general.
- La detención, que era el primer paso para el inicio del procedimiento judicial penal, pasó a ser usada por los cuerpos policiales con el objetivo de conseguir otros

¹ Artículos de prensa digital que hacen referencia a lo comentado.

finés distintos al de la puesta a disposición judicial del delincuente, por ejemplo, para labores de investigación, como castigo, o para custodiar a los delincuentes y así ofrecer seguridad.

- Se utilizaban procedimientos informales que quedaban fuera de los establecidos en el procedimiento penal para cumplir con sus objetivos y con la función que la sociedad esperaba de los cuerpos policiales.
- Los agentes de policía tomaban normalmente decisiones de forma individual sobre cómo solucionar ciertas situaciones que se encontraban en su trabajo, sin la supervisión de superiores y sin protocolos sobre las mismas.

A finales de los 60 y principios de los 70, se produjeron una serie de circunstancias en los EEUU, que obligaron a la presidencia de los EEUU a encargar la realización de estudios sobre la tarea policial. En estos años se produjo un repunte de los hechos delictivos, hubo un incremento de las protestas a favor de los derechos civiles, en contra de la guerra de Vietnam, conflictos raciales, protestas políticas, etc. que hicieron que las calles se llenaran de protestas y, en algunos casos, de desórdenes públicos. A pesar de que estos estudios fueron muy críticos con algunos aspectos de la tarea policial, la gran mayoría de ellos concluyeron con una serie de recomendaciones que afianzaban el *modelo profesional* de policía, recomendando así mejoras en la organización, en la formación y entrenamiento de los policías, y en los medios policiales. Pero ya se empezaban a plantear ciertas cuestiones, que hasta el momento no se habían vislumbrado, sobre las funciones de los cuerpos policiales, la responsabilidad en la sociedad de los mismos, y la relación con la comunidad (Goldstein, 1990; Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Reisig, 2010).

En estas circunstancias, Goldstein (1990, pág. 11) redefinió aquellas primeras conclusiones sacadas de los estudios de los años 50, dándoles una lectura más amplia y por tanto una nueva visión de la tarea policial:

- La Policía hace mucho más que enfrentarse a los hechos delictivos, se enfrenta con una gran variedad de comportamientos que no pueden ser clasificados como delictivos.
- Esta amplia variedad de funciones que la policía debe llevar a cabo, incluidas aquellas que implican el mantenimiento del orden público, son funciones exclusivas de la policía, y desde la perspectiva de la sociedad, deben ser tan importantes como la persecución de hechos delictivos.
- Se ha instrumentalizado el Derecho penal para hacer la labor policial; la detención y el enjuiciamiento no son la manera más efectiva de resolver muchos de los problemas policiales.
- La Policía usa un amplio abanico de métodos (formales e informales) para realizar su trabajo; la aplicación de la ley es sólo un método más entre el resto.
- La Policía, necesariamente, tiene una amplia discrecionalidad a la hora de decidir cómo actuar, incluidos los casos en los que debe decidir si detener y poner a disposición judicial ante la perpetración de un hecho delictivo.
- La Policía no es un ente autónomo, dada la sensible función que desempeña en nuestra sociedad, requiere de un control de su responsabilidad, a través de la política, de cara a la sociedad.

Un segundo grupo de estudios realizados en los años 70 cuestionaron la efectividad de los procedimientos de trabajo estándar que tenían los cuerpos policiales en el modelo profesional. Entre otras, llegaron a las siguientes conclusiones (Goldstein, 1990):

- Se le daba mucha importancia a que hubiera un gran número de agentes de policía patrullando con vehículos policiales, en la creencia de que las patrullas aleatorias eran el método más efectivo para reducir el crimen.
- Se incidía en reducir los tiempos de respuesta a los requerimientos policiales, creyendo que cuanto más rápido se actuara, más probabilidad habría de detener a los autores, reducir los comportamientos criminales, y aumentar la sensación de seguridad de los ciudadanos al apreciar éstos una rápida respuesta policial.
- Las investigaciones policiales se organizaban de forma que todos los delitos informados eran investigados, en la creencia de que esto contribuiría a su solución y tendría un efecto disuasorio en los delincuentes.

De los estudios realizados se obtuvieron las siguientes conclusiones que cuestionan el modelo profesional: cuestionaron la efectividad de las patrullas policiales aleatorias; concluyeron que no era necesario que las patrullas fueran mandadas rápidamente a todos los requerimientos policiales, los requerimientos que no eran urgentes no necesitaban de una respuesta tan rápida; descubrieron que los agentes de policía encargados de investigar los delitos, tenían unos conocimientos limitados para realizar esta tarea satisfactoriamente; tampoco era necesario realizar un seguimiento continuo de todo hecho delictivo no resuelto. Estas conclusiones no quieren decir que el modelo profesional no sirviera para nada, sino que se realizaron grandes inversiones de recursos para llevar a cabo una serie de funciones policiales muy básicas (persecución de delitos, patrullaje aleatorio, reducción del tiempo de respuesta, etc.), y que no contemplaban la amplitud de tareas que podía desempeñar un cuerpo policial. Parece claro, que las mejoras que se deben implementar en el campo policial deben empezar y estar basadas en el reconocimiento de la complejidad del trabajo policial y del amplio abanico de funciones que pueden desempeñar (Cordner y Elizabeth, 2005; Goldstein, 1990; Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Reisig, 2010; Scheider, Chapman y Schapiro, 2009).

II.3. Una visión crítica de los modelos policiales actuales

En la actualidad, nos encontramos que en muchos cuerpos policiales la principal preocupación está centrada en los procedimientos de trabajo y en los medios, de forma tal, que el trabajo policial se haga de la forma más efectiva posible. No se evalúan ni los problemas sustantivos de la comunidad, ni si con la actuación policial se solucionan o no. Con esto, no pretendo decir que se deba pasar por alto la efectividad de un cuerpo policial, sino que, si bien es un elemento a tener en cuenta, hay otros muchos más. En los cuerpos policiales se da mayor prioridad a centrarse en los problemas organizativos para prestar el servicio, que a un buen servicio policial, que no es nada más que aquél que solucione los problemas de la comunidad. Existen una serie de factores inherentes a la Policía que explican la falta de consideración hacia los problemas sustantivos:

- a) La gestión de los cuerpos de Policía supone una gran inversión económica y de tiempo, así como una tarea ardua complicada tanto para la parte política gobernante, como para las jefaturas de los cuerpos.
- b) Dada la gran variedad de tareas que hace la Policía, puede llegar a ser difícil establecer objetivos finales plausibles para dicho cuerpo.
- c) La Policía es vista como un elemento para atender los incidentes de urgencia derivados de un problema. De esta forma, se alivia el problema, pero no se toman decisiones más allá para solucionarlo.
- d) Muchos de los problemas con los que trata la Policía, no pueden ser solucionados por la intervención de ésta a solas.

- e) Las limitaciones con las que opera un cuerpo policial en un Estado democrático de derecho hacen que la Policía sea reticente a llevar la iniciativa en abordar los problemas. Muchos policías consideran que sus funciones son simplemente hacer lo que se les requiera formalmente, a pesar de que su falta de implicación pueda conllevar la ineficacia de su trabajo.

En la Policía, para superar la actual situación, se deberían dedicar más esfuerzos a comprender las condiciones y los comportamientos desarrollados en los incidentes que tratan, para de esta forma gestionarlos mejor y hacer una mejor labor de prevención. (Goldstein, 1990; Kelling, 1992; Scott, 2000)

Según Goldstein (1990) estudios realizados en los años 60 demostraron que la mayoría de contactos que la Policía tenía con los ciudadanos venían desencadenados por las llamadas telefónicas para requerir los servicios policiales. Con lo cual, se concluyó que los cuerpos policiales pasaban la mayoría de su tiempo *reaccionando* a las demandas de servicio de los ciudadanos. Este es el caso de España del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, y en mayor o menor medida las Policías Autonómicas y los Cuerpos de Policía Local (ya que algunos de éstos últimos cuentan desde hace años con modelos de policía de proximidad). Algunas unidades dentro de los cuerpos de Policía son proactivas, como por ejemplo aquellas que investigan el crimen organizado, pero si juntamos todos los miembros que forman parte de estas unidades, son un pequeño porcentaje de todos los recursos humanos con los que cuentan los cuerpos policiales. Así pues, el *modelo policial reactivo* tiene todavía un gran peso en los cuerpos de Policía, y esto es así por una serie de factores (Goldstein, 1990; Reisig, 2010):

- a) El cambio a las patrullas motorizadas, así como la mejora en las comunicaciones, hizo que la Policía aumentara su preparación para responder a los requerimientos telefónicos.
- b) El aumento de las líneas telefónicas en los hogares hizo que los ciudadanos pudieran reclamar los servicios policiales con mayor facilidad.
- c) El modelo policial incluía, y así sigue siendo, como compromiso esencial el atender toda llamada telefónica de la forma más rápida. Esto se convirtió en un estándar de calidad en los cuerpos policiales. Al no haber otros elementos para medir la calidad del trabajo policial, el estudio de los tiempos de reacción de las llamadas se convirtió en un mantra.
- d) La reputación que daba el parámetro del nivel de respuesta a las llamadas se convirtió en un indicador del nivel de seguridad para los ciudadanos.
- e) La aparición de los números policiales universales, como por ejemplo el 091 o el 092, hizo que aumentara la sensación de seguridad en los ciudadanos

Todo se centraba en la atención rápida a los requerimientos policiales, lo cual implicaba que los miembros de los cuerpos policiales se olvidaban de otras tareas tan importantes o más que ésta, fomentando de esta forma la idea de que lo más importante era atender las llamadas telefónicas de los ciudadanos. Consecuentemente, lo que estaba haciendo la Policía era responder a incidentes que manifestaban un problema, y no se respondía al problema en sí mismo. Así pues, los cuerpos policiales no eran vistos como una parte de la solución del problema, sino como un medio al cual se llamaba para tratar los síntomas del mismo. Hoy en día, esta visión sigue patente. (Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Reisig, 2010; Scheider et al., 2009).

Pero esta visión, que puede ser interpretada desde fuera como un signo de robustez del modelo policial, muchas veces es vista desde dentro como un signo de debilidad, ya que los agentes de policía y sus mandos invierten cantidades ingentes de esfuerzos y

medios en atender rápidamente las llamadas telefónicas, pero los problemas persisten; y esto es así porque sólo se está tratando la parte externa del problema, y no se va al fondo del asunto (Goldstein, 1990; MacDonald, 2002). Por otro lado, también se atienden todo tipo de llamadas, da igual la importancia del servicio requerido, y todas han de ser atendidas lo más rápidamente posible, con lo cual esto provoca frustración en los integrantes del cuerpo policial. No obstante, las llamadas telefónicas en sí mismas son un elemento importante, ya que a partir de un análisis sistemático de las mismas, se pueden identificar los problemas que están surgiendo. Este enfoque tiene el potencial de producir tres beneficios importantes (Goldstein, 1990):

- 1) Al filtrarse las llamadas, se reduce el número de servicios que se derivan a las patrullas policiales, con lo cual, los agentes de Policía tienen más tiempo para realizar una patrulla proactiva.
- 2) La efectividad de la Policía en responder a las preocupaciones de los ciudadanos puede ser mejorada sustancialmente, ya que el análisis de las llamadas permite ya no sólo tratar repetidamente con los síntomas del problema, sino la identificación del mismo.
- 3) Reducción del riesgo al que están expuestos los policías en los servicios, dado que se tendrá un mejor conocimiento del problema.

Por otro lado, la Policía ha pensado durante todos estos años que ella sola podía resolver con éxito todos los problemas, y ha dejado de lado por completo a la *comunidad*. La Policía debe cambiar esta predisposición y empezar a trabajar para *implicar a la comunidad de forma general en el trabajo policial*. En una situación en la cual los recursos están frecuentemente limitados, el potencial de la ciudadanía como recurso es enorme, como veremos más adelante. Muchas personas añoran un pasado bucólico en el cual parecía que había más sensación de comunidad en la sociedad, en la cual los vecinos se preocupaban de sus comportamientos, y la Policía tenía una relación más estrecha con éstos; un pasado en el que la gente no realizaba ciertos comportamientos porque se preocupaban de qué iba a pensar fulanito o de que podían llamarle la atención. Pero la realidad de las grandes ciudades ha sido todo lo contrario: la falta de sentido de comunidad, la mezcla de estilos de vida, y el anonimato, siempre han sido parte de la vida en la ciudad; y la relación entre la Policía y algunas clases sociales ha sido muy tensa. La Policía era vista como una representante de las clases altas que aplicaban la Ley a las clases trabajadoras, minorías y pobres, de forma que se protegían los intereses de los ricos. Esta visión hoy en día sigue patente, para ello basta con recordar los hechos ocurridos en España en el movimiento 15-M, donde el Cuerpo Nacional de Policía (sus Unidades de Intervención Policial eran las encargadas de disolver concentraciones y manifestaciones) era visto por los integrantes de dicho movimiento como un brazo de los poderes fácticos del Estado en contra de la clase obrera golpeada por una recesión muy dura. A pesar de todo esto, la sociedad buscaba a la Policía para solucionar sus problemas, y la Policía no sólo exoneraba a la sociedad de controlarse a sí misma, sino que además, el modelo policial profesional instaurado alejaba aún más a la Policía de la comunidad, ya que dado su perfil de imparcialidad total en el trato con el ciudadano, hacía que se aplicaran las mismas soluciones a todos los ciudadanos, y por tanto se asumía que todos tenían las mismas necesidades, independientemente de dónde vivieran, de sus estilos de vida o sus rasgos culturales; nada más lejos de la realidad (Goldstein, 1990).

Los disturbios de los años 60 en los Estados Unidos pusieron de manifiesto la brecha que había entre la Policía y la sociedad, sobre todo entre los más desfavorecidos donde la Policía era vista como un “ejército de ocupación”, popularizándose de esta forma la metáfora “nosotros-ellos”, algo que también ha sucedido en España como he

comentado anteriormente. Por tanto, el modelo “profesional” no era tan efectivo como se creía, y de esta forma empezó a plantearse la necesidad de concienciar a la comunidad en la prevención y control del delito, tendiendo para ello puentes de convivencia entre la Policía y la comunidad, independientemente de su clase social, racial o nivel económico (Goldstein, 1990; Kelling, 1992; Reisig, 2010).

La sociedad en la que vivimos es heterogénea en sí misma, por tanto no hay un guión escrito que establezca de qué manera podemos implicar más a la misma en la tarea policial, si bien, sí que hay unas recomendaciones a tener en cuenta (Goldstein, 1990, Kelling, 1992):

- Se deben tener en cuenta los factores locales, las características del barrio, zona, etc., así como las características demográficas, socio-económicas, étnicas, etc.
- A nivel operacional policial se recomienda: las patrullas a pie, los retenes de barrio y oficinas de atención al ciudadano, el patrocinio de programas y actividades recreativas, los días de puertas abiertas, la participación en los consejos de barrio o figuras similares, las charlas a mayores, niños, adolescentes, etc. por ejemplo charlas de autoprotección para mayores o mujeres, contra el *mobbing*, sobre el uso de material pirotécnico o de educación vial.
- Con nuestro trabajo buscaremos: informar de los comportamientos desordenados, antisociales y/o delictivos (molestias, tráfico de drogas, delitos contra la seguridad vial, violencia de género, etc.); la autocorrección de aquellos que sean susceptibles de ser trabajados por la comunidad, por ejemplo las molestias vecinales; y fomentar que la comunidad denuncie e informe a la Policía.

Para ello se pueden seguir dos modelos (Goldstein, 1990):

- a) Establecer una relación general e instaurada con todos los barrios/comunidades y entre ellos, y fomentar el trabajo en conjunto de la policía y la comunidad para resolver los problemas.
- b) Establecer una relación más puntual: el objetivo es tratar un problema específico que se da en un barrio (o en varios barrios, pero se trata del mismo problema); si la Policía considera que el problema puede ser solucionado con la participación de los vecinos, entonces se lo propone a estos. La comunidad se utiliza para identificar el problema, pero la Policía se reserva el poder de decidir cómo se va a resolver. Esta opción es la más próxima a la POP.

Hay una serie de factores que también se deben tener en cuenta para mejorar las relaciones entre la comunidad y la Policía (Goldstein, 1990; Reisig, 2010):

- Asignar agentes de Policía a los barrios por largos periodos de tiempo, de esta forma, identificarán mejor los problemas de la comunidad y habrá una relación más estrecha entre ambos.
- Desarrollar las capacidades, tanto de los agentes de Policía, como del cuerpo en general, para analizar los problemas de la comunidad.
- Aprender a identificar los casos en los cuales una mayor participación de la comunidad aumentará el potencial de reducir el problema.
- Dada la situación del punto anterior, trabajar con ese grupo social que se encuentra en la posición de reducir o eliminar el problema.

Una vez vista la necesidad de hacer partícipe a la comunidad, vamos a ver cómo podemos también *sacar partido de los agentes de Policía*. Se puede generalizar que, en cualquier país, la gran mayoría de personal que integra los cuerpos de Policía son los agentes patrulleros, es decir, aquellos agentes que están a pie de calle, y que conforman

el rango más bajo dentro del escalafón del cuerpo policial. La gestión de los cuerpos de Policía se ha preocupado por maximizar el uso de los agentes de Policía, centrándose para ello en el uso más eficiente de los tiempos de respuesta de los agentes. Pero en cambio, no se ha centrado en sacar el máximo provecho de los agentes, y hacer retornar la enorme inversión que se hace en su formación y equipación, explotando al máximo su conocimiento, talento y habilidades. La forma predominante de trabajo hoy en día continúa viendo a los agentes como autómatas que están sujetos a una estructura tremendamente jerarquizada y a un régimen disciplinario férreo, estando su trabajo sujeto a las pautas y órdenes que les dan sus superiores, y estando sometidos a un estricto control auspiciado por la espada de Damocles de la responsabilidad disciplinaria administrativa en cuanto al cumplimiento de lo ordenado. Además, en los cuerpos de Policía de gran tamaño, los agentes son tratados de forma impersonal, y las decisiones tanto de la jefatura como de la parte política, ni se cuestionan, ni se comentan, simplemente se cumplen. Los agentes, ante estas condiciones descritas, pronto aprenden que son bien vistos aquellos que no cuestionan el sistema y que “cumplen con el expediente” sin rechistar. Este control férreo de la actividad policial hace que se pierda la oportunidad de aprovechar la experiencia y sabiduría de los agentes patrulleros, a los cuales, si se les diera la oportunidad, contribuirían enormemente a la calidad del servicio policial. Una forma de solucionar este problema sería legitimar a los patrulleros para que piensen y sean creativos, para que aporten ideas que desarrollen mejores formas de tratar los problemas de la comunidad por parte de la policía; en definitiva, dar más libertad a los agentes, con los controles apropiados para el cumplimiento de sus funciones (Goldstein, 1990; DeJong et al., 2001; Reisig, 2010). Los beneficios potenciales serían de dos tipos. Por un lado, se mejoraría la calidad de la respuesta que se da a los problemas de la comunidad; y por otro, se mejorarían ciertas percepciones que tienen los agentes en su trabajo (Goldstein, 1990, pág. 28):

- Los agentes se sentirían como personas adultas en el trato dispensado por sus superiores, y no como chiquillos a los cuales se les da órdenes para que las cumplan. Este gesto demostraría que se deposita más confianza en ellos.
- Se sentirían con más responsabilidad y participación en el resultado de sus esfuerzos.
- Aumentaría la sensación de cumplimiento y del trabajo bien realizado.

La solución se podría implementar mediante grupos de trabajo y/o círculos de calidad en los cuales se tratarían temas relacionados con: mayor papel de los agentes en la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con las condiciones de trabajo (horas, uniformidad, equipamiento, procedimientos de trabajo, etc.), así como el deseo de que sus proposiciones de cambio sean tenidas en cuenta por los superiores.

Otro error que se ha cometido es el de intentar llevar a cabo *reformas fragmentarias* de los cuerpos policiales que se han topado con la *subcultura policial*. La aplicación de medidas aisladas de reforma tiene pocas probabilidades de éxito, con lo cual es más aconsejable acometer reformas integrales. Aparte de lo anterior, cuando se intenta acometer una reforma, nos podemos chocar con la subcultura policial, la cual es muy reacia a los cambios. Los cuerpos de Policía tienen una vida propia que les marca durante el transcurso del tiempo. Las jefaturas de los cuerpos policiales son un poder en sí mismas que en muchas ocasiones tienen más influencia sobre la forma de operar que aquellos que dirigen los cuerpos (llámense concejal de seguridad ciudadana, consejero de gobernación, ministro del interior, etc.). Contra este trasfondo, muchas de las propuestas de acometer cambios en los cuerpos policiales pueden parecer ingenuas en cuanto a sus pretensiones de ser fructíferas. La fuerza de esta subcultura crece debido a peculiaridades del trabajo policial y a la presión que se sufre en el mismo, como por ejemplo: el riesgo físico siempre

presente, el comportamiento hostil de algunos ciudadanos hacia la policía, la vulnerabilidad de los agentes de policía a las responsabilidades disciplinarias, las denuncias infundadas de los ciudadanos a agentes, las faltas de respeto como agentes de la autoridad por parte de los ciudadanos, la sensación de incompreensión que tienen los agentes respecto a la falta de percepción que la sociedad tiene sobre la dureza del trabajo policial, un ambiente de trabajo agobiante y tenso en ocasiones, la dependencia del compañero de patrulla en el trabajo y en su seguridad, o un sentimiento en el cuerpo policial de que no siempre se puede actuar como la sociedad espera que se actúe. Ante todo esto, si una propuesta de cambio quiere tener alguna oportunidad de éxito, deberá tener en cuenta cómo afecta a esta subcultura policial y cuál es la mejor forma de introducirla. Los cambios deberán ser planteados de tal forma que no sean percibidos como una complicación adicional al trabajo que ya de por sí es complicado. Además, deberán ser diseñados de forma que sean capaces de vencer la resistencia de la subcultura policial. Por ejemplo, dotar de recursos adicionales y de un apoyo de los dirigentes para realizar un cometido especial, es más satisfactorio que si sólo se le dota de recursos pero los agentes no sienten esa sensación de apoyo (Goldstein, 1990; Braga, 2014).

He hecho referencia también de las reformas fragmentarias, a la carencia de un plan coherente para acometer la remodelación de un cuerpo. Los cambios muy a menudo son planteados más bien como una buena forma de aprovechar una oportunidad que surge, que como un buen plan sistemático y bien ejecutado. Por ejemplo: en el pueblo de al lado han creado la policía de proximidad, pues nosotros también la vamos a implantar, y esto se hace sin plantearse si el cuerpo tiene los recursos necesarios, si el pueblo realmente necesita una policía de proximidad o si se ha dado la adecuada formación a los integrantes de la plantilla. Hay que tener una visión coherente de lo que se pretende hacer, del objetivo final, y llevar a cabo los cambios necesarios para aproximar el cuerpo policial al objetivo planteado. La complejidad de los cambios aumenta con la complejidad de la estructura policial, no es lo mismo un cuerpo de 20 agentes, que uno de 1500. Por tanto es importante una buena planificación de los cambios que se van a hacer.

II.4. Elementos básicos de la POP para el éxito en su implementación

La POP es un plan integral para mejorar la actuación policial en el cual, la prioridad principal es la resolución de los problemas sustantivos y ello da forma al cuerpo policial e influye en todos los cambios que se realicen en el personal, la organización y los procedimientos. Establece un mejor equilibrio entre los aspectos reactivos y proactivos del trabajo policial, y es un vehículo para hacer un uso más efectivo de la comunidad y los agentes de policía en el trabajo policial (Goldstein, 1990, pág. 32).

La unidad primaria de trabajo de las patrullas es el incidente/requerimiento/servicio. Normalmente, durante el turno de trabajo se atienden varios incidentes, por ejemplo una queja vecinal por ruidos, un perro suelto en un parque público, un vehículo estacionado en un vado, una agresión, etc. Como ya he comentado, el modelo “profesional” y el “reactivo” están diseñados para aumentar la efectividad en la cual son atendidos los servicios y se limita a la intervención en el requerimiento sin ningún otro tipo de planteamiento. Los agentes de Policía, cuando atienden un servicio, tratan normalmente con las manifestaciones más evidentes y superficiales de un problema más profundo, y no con el problema en sí mismo. Veámoslo con un ejemplo: ante un grupo de jóvenes que está haciendo botellón en una plaza, la Policía se encarga de dispersar y denunciar a los jóvenes; pero no se investigan los factores que han contribuido a que se produzca el hecho, con lo cual, y siguiendo con el ejemplo, los jóvenes vuelven a hacer botellón en la misma plaza, o si se sigue aumentando la presión policial en esa plaza en

concreto, se marcharán a otro lugar, pero no conseguiremos acabar con el problema. Atajar estos efectos requiere de una respuesta policial diferente a la de tratar únicamente con el incidente como muestra externa de un problema subyacente. Excepcionalmente, algunos agentes, de motu proprio, tratan de ir más allá y ver por qué se ha producido este comportamiento, pero esto es considerado como algo extra y no exigido dentro de las funciones del cuerpo policial. Por tanto, resulta que los incidentes son tratados como elementos aislados y autónomos, no estableciéndose una conexión entre ellos, excepto cuando se sigue un patrón común con el único objetivo de identificar al posible autor (Goldstein, 1990; Mazerolle y Wortley, 2008).

Esto cambia totalmente en la POP, ya que el primer paso es ir más allá de la mera resolución del incidente. Requiere *reconocer que los servicios que se tratan son en muchas ocasiones síntomas manifiestos de la existencia de un problema sustantivo subyacente* (Cordner et al., 2005; Goldstein, 1990, pág. 32-33; Kelling, 1992; MacDonald, 2002; Mazerolle et al., 2008; Reisig, 2010; Scott, 2000). Esto empuja a la Policía en dos direcciones:

- Requiere que reconozcan la relación que puede existir entre los incidentes, y
- Requiere que tenga un interés más profundo en los incidentes, captando de los mimos aquellos factores o condiciones que los pudieran originar.

Una vez establecido que el conjunto de incidentes son las manifestaciones de un problema sustantivo, los problemas a su vez pueden ser definidos en diferentes niveles y de diferentes formas, por ejemplo los hurtos pueden ser un problema que afecte a toda una ciudad, a una zona comercial específica, o a una tienda en concreto, suscitando cuestiones de cómo tratar el problema por parte de la Policía y de los comerciantes; la elección del nivel apropiado de actuación dependerá del análisis inicial del problema, pero esto lo veremos más adelante. Pero no todos los incidentes deben ser definidos como un problema, ya que en ocasiones pueden ser un caso aislado, por ejemplo cuando se atiende un vado es un incidente, un servicio que atiende una patrulla, pero no es un problema en sí; distinto es el caso de los turistas que alquilan bicicletas en Valencia y no respetan las normas de circulación. Por tanto, los incidentes deben ser agrupados según (Goldstein, 1990, pág. 33; Kelling, 1990; Scott, 2000):

- Materia del problema.
- Lugares específicos.
- Personas específicas.
- Grupos específicos de personas.

Siguiendo con el último ejemplo, tenemos la infracción dentro de la materia de seguridad vial, tenemos el lugar problemático que es el centro de la ciudad de Valencia, y el grupo de personas que son los turistas que visitan Valencia.

La Policía trata en muchas ocasiones con la cara más desagradable de la sociedad, creyéndose la ciudadanía que los problemas sustantivos son problemas de la policía, cuando en realidad *son problemas que implican tanto a la policía como a la comunidad*. Esto implica dos cosas: hay que tener en cuenta a la comunidad para definir los problemas que le atañen, en lugar de cometer el error de que sea la Policía por sí misma la que defina los problemas de la comunidad; y la Policía debe lograr tener una comprensión global de la dimensión del problema en la comunidad, por ejemplo cuando se atiende un servicio de un varón de mediana edad ebrio en la vía pública, posiblemente haya detrás más problemas (deudas, familiares, de trabajo, etc.), la ebriedad es sólo un síntoma (Goldstein, 1990, pág. 34-35; Scott, 2000; MacDonald, 2002; Scheider et al., 2009).

Por otro lado, el intenso esfuerzo centrado en la efectividad policial, propio del modelo “profesional” y “reactivo”, plantea la complicada cuestión de qué es efectividad policial respecto de la resolución de los problemas sustantivos de la comunidad. Muchos de los problemas, por su naturaleza, son irresolubles; por tanto no tiene sentido equiparar por igual la efectividad de las distintas soluciones planteadas para resolver los problemas, ya que rara vez son eliminados al cien por cien. Partiendo de esto, y en función del impacto que la actuación policial tenga sobre el problema, tenemos cinco grados de efectividad (Goldstein, 1990, pág. 36; Kelling, 1992; Scheider et al., 2009; Scott, 2000):

- 1) Eliminación total del problema.
- 2) Reducción del número de incidentes.
- 3) Reducción de la gravedad de los incidentes.
- 4) Diseño de métodos para una mejor gestión de los incidentes.
- 5) Resultados insatisfactorios, en esta situación puede que el problema se resuelva por otro cauce de manera más efectiva que si lo intentase la Policía.

Algunos problemas pueden ser resueltos, con lo cual ambas partes, comunidad y Policía, tendrán una gran sensación de éxito. Pero siendo realistas y asumiendo que la mayoría de los problemas no tienen una solución definitiva, un objetivo más pragmático sería reducir el número de incidentes y la gravedad de los mismos, de tal forma que se mejorase la calidad de vida de la comunidad y se llegase a altas cotas de satisfacción con el servicio policial.

Una vez que la Policía ha identificado un problema sustantivo mediante la agrupación conjunta de incidentes similares o relacionados, el siguiente paso en el tratamiento del problema requiere una *recolección y un análisis sistemático de la información* sobre el mismo. Esto significa una investigación exhaustiva de todas las características del problema y de los factores que contribuyen al mismo. La Policía tiene muchos conocimientos sobre cómo manejar las distintas situaciones que se le pueden plantear al tratar con un incidente, y sobre cómo pueden dar la respuesta más efectiva al mismo, pero no se ha planteado validar las conclusiones que pudiera sacar sobre el problema sustantivo en sí mismo o su efectividad para gestionarlo, es decir, sabe muy bien resolver incidentes, pero no se para a pensar en el problema (Goldstein, 1990, pág. 36-38; Kelling, 1992; Scott, 2000).

El análisis criminal, el cual ha sido un pilar fundamental del modelo “profesional”, es la base que la Policía puede utilizar para hacer frente a las más amplias y profundas demandas de investigación asociadas a la POP (Kelling, 1992, Reisig, 2010). El análisis criminal ha sido el principal medio para agrupar la información que debería ayudar a la resolución de crímenes. Inicialmente consistía en la recopilación de informes sobre hechos delictivos similares para identificar aquéllos que podían haber sido cometidos por el mismo individuo o grupo, con la esperanza de que la suma de información de los distintos informes debería permitir una mejor identificación y detención de los autores. Si el autor de un delito era detenido, un análisis similar debería permitir a la Policía resolver otros crímenes cometidos por el mismo. Conforme el análisis criminal se fue desarrollando, la atención puesta en descubrir patrones de actividad criminal permitía a los analistas alertar a las patrullas policiales de posibles sospechosos que pudieran cometer algún delito y de la posible área de actuación. Por tanto, el análisis criminal se ha utilizado para la identificación y aprehensión del delincuente, pero no para averiguar qué factores y condiciones concurren para que se produzca la conducta delictiva o el comportamiento desordenado (Goldstein, 1990, pág. 36-38).

La POP pretende incentivar un uso más efectivo de la recolección de datos, yendo más allá de la típica recolección que se realiza en el análisis criminal, e incluso de la recolección en los modelos más avanzados de análisis criminal. Esto requiere una visión más amplia de todos los problemas a los que se enfrenta la Policía, en vez de centrarse sólo en aquellos que forman parte de las categorías criminales tradicionales (robo, hurto, acoso, lesiones, etc.). Requerirá entender la naturaleza de los problemas como base fundamental para diseñar la respuesta policial, en lugar de sólo plantearse aquellas cuestiones que interesen a nivel operacional. Hay que buscar más fuentes de información y no sólo centrarse en los archivos policiales. Para entender todos los aspectos del problema, la Policía debería convertirse en experta en realizar búsquedas bibliográficas sobre la cuestión, recabar información mediante encuestas a los ciudadanos, entrevistarse con aquellos que tengan el mejor conocimiento sobre el problema (vecinos, otros policías, ex policías, expertos en el problema del ámbito universitario, etc.), recabar información de otros cuerpos policiales, o de otros servicios públicos o administraciones. Este tipo de investigación sistemática contemplada en la POP otorga un mayor valor a la exactitud y precisión de los datos usados, así como a las conclusiones alcanzadas (Goldstein, 1990, pág. 36-38; MacDonald, 2002).

El rango y profundidad de cada investigación dependerá obviamente de la magnitud del problema y del nivel en el cual se está examinando (no es lo mismo una gran ciudad que un pueblo; tampoco es lo mismo la llevada a cabo por un patrullero que la realizada por personal especializado), pero en todo caso, deberá ser una investigación sistematizada, ya que es un prerrequisito para la implementación de una respuesta inteligente al problema (Goldstein, 1990, pág. 36-38).

Existe una tendencia en la Policía a utilizar una clasificación de los problemas demasiado amplia, demasiado influenciada por las definiciones legales, o que se establece en base a la perspectiva que tiene del problema la comunidad, sin realizar ninguna investigación. *El uso de tipos o clasificaciones de problemas demasiado amplios o inexactos obstaculiza el desarrollo de respuestas efectivas y específicas* para los problemas ya que distorsionan el verdadero problema sustantivo. Algunos ejemplos de clasificaciones policiales típicas son: robo, estacionamiento indebido, infracción a ordenanza, molestias vecinales, etc. Pero el uso de estas etiquetas preestablecidas en el entorno policial para agrupar los problemas sustantivos puede enmascarar importantes características que deberían ser tenidas en cuenta en el desarrollo de la respuesta apropiada a un comportamiento específico. Por tanto, hay que ser cuidadoso a la hora de establecer etiquetas a los problemas. Otro elemento importante es *desagregar los problemas*, ya que, problemas agrupados bajo la misma etiqueta pueden requerir soluciones completamente distintas (Goldstein, 1990, pág. 38-40; Reisig, 2010; Scott, 2000).

Si se le pregunta a un policía ¿por qué está preocupado sobre un determinado problema? Lo más probable es que nos conteste que la conducta es contraria a la ley. Esta respuesta, desde el punto de vista del modelo “profesional”, no es errónea si tenemos en cuenta que el principal objetivo de la Policía en el mencionado modelo es la aplicación de la Ley. Pero teniendo en cuenta que las funciones de la Policía, desde el punto de vista de la POP, van más allá de la simple aplicación de la ley, a la hora de tratar con los problemas de la comunidad se hace necesaria cierta discrecionalidad en la aplicación de la ley (Goldstein, 1990, pág. 38-40; Cordner et al., 2005). *Un análisis más en profundidad del problema nos permitirá observar aquellos intereses que han llevado a que la conducta sea declarada como ilegal o reprochable por la comunidad. La preocupación e interés que tenga la comunidad en cierto problema tiene una importancia crítica en establecer cuál va*

a ser la mejor respuesta. Después de identificar los distintos intereses sociales en liza y de reunir los datos que nos permitan evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, se deben hacer los correspondientes juicios de valor al clasificar su importancia. Lo ideal es que la Policía consensúe con la comunidad todo ello mediante un debate abierto. Para la Policía, el tener claro por qué están trabajando sobre un determinado problema es esencial para elaborar una buena estrategia para atajarlo (Goldstein, 1990, pág. 40-41; Scheider et al., 2009; Scott, 2000).

Antes de empezar a ver la forma más efectiva de tratar un problema sustantivo, hay que averiguar *cómo están siendo atendidos en la actualidad los incidentes* que en su conjunto forman el problema, pues obviamente no todos los incidentes serán mal solventados. En el caso de que la respuesta que se esté dando no sea efectiva, será muy importante documentar esta situación para cuando se implemente la solución alternativa. Probablemente las respuestas que se estén dando consistan en una variedad de prácticas personalizadas por cada agente, y aquí es donde podemos encontrar una gran cantidad de ideas, con diversos grados de éxito, que nos proporcionarán cierta ventaja en la exploración de las nuevas soluciones alternativas. Es decir, no tenemos que desechar todo el trabajo hecho, tenemos que ver aquello que ha funcionado, y mejorarlo y adaptarlo al nuevo enfoque de la POP.

Pero aquí se nos presenta un problema: documentar las prácticas policiales supone en sí un problema. Los cuerpos policiales tienden a responder de forma amplia y ambigua cuando se les pregunta por sus técnicas de trabajo o resolución, por ejemplo, ante el planteamiento de cómo trata la Policía una queja vecinal sobre una zona en la cual los jóvenes fuman porros, te contestará que hace una patrulla preventiva y que si ve alguna infracción a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana actúa en consecuencia. El concepto de “patrulla preventiva” es un concepto descriptivo, de entre tantos que se utilizan en los cuerpos policiales, y que se utiliza en la resolución de los distintos incidentes, pero no se profundiza en qué consiste realmente una “patrulla preventiva” (modo de realizarla, en qué se fijan los agentes durante la patrulla, cómo actuarían si ven algún ilícito, etc.). Los mandos policiales tampoco son los más idóneos para documentar las prácticas policiales porque su respuesta estará basada en términos de respeto a la legalidad vigente, del cumplimiento de las órdenes dadas, y se moverá en el terreno de la corrección política y la diplomacia, así como de lo que la ciudadanía quiera escuchar de los máximos responsables de su seguridad; pero serán incapaces de entrar en el detalle, como sí que lo pueden hacer los agentes de policía. Por tanto, son éstos últimos los que mejor pueden definir las prácticas policiales que realizan cuando tratan con un problema, pero tampoco tienen una buena predisposición para hablar del asunto. Esto es así en parte porque tienen miedo a ser amonestados por realizar prácticas que son conocidas, pero que están fuera de los manuales/protocolos/instrucciones dadas por la jefatura. Pero aun salvando este escollo, los agentes tienen el pensamiento de que sus observaciones no son particularmente relevantes. Por otro lado, también nos podemos encontrar que la respuesta a un mismo incidente puede variar de un agente a otro; aunque también hay determinadas intervenciones que están muy protocolizadas, por ejemplo la detección y retirada de la vía pública de un vehículo en estado de abandono. Asimismo, los agentes de policía, en situaciones complicadas y ante la necesidad de improvisar soluciones, las desarrollan para dar respuestas. De esta forma adquieren un sexto sentido para captar los problemas y comprenderlos, con lo cual este potencial no debe ser desperdiciado (Goldstein, 1990, pág. 42-43; Scott, 2000). En definitiva, se puede concluir que es muy complicado llegar a saber cómo los agentes de policía actúan frente a los incidentes, pero

los beneficios que se pueden obtener de este aprendizaje hacen que valga la pena el esfuerzo.

La mayor preocupación por los problemas sustantivos deriva de los esfuerzos recientes para desarrollar una autoridad y unas respuestas policiales más adecuadas que la simple aplicación de la legislación penal o administrativa sancionadora (Goldstein, 1990, pág. 43-45; Cordner et al., 2005; Scott, 2000). *El objetivo, tras identificar los problemas más específicamente, es el desarrollo de respuestas a medida: diseñar una respuesta que tenga el mayor potencial de eliminar o reducir el problema.* La POP incluye como elemento clave el aprovechamiento máximo de estas oportunidades fomentando *la búsqueda amplia, sin prejuicios e imaginativa* de vías alternativas con las cuales dar respuesta a los problemas. El rango de posibilidades está limitado sólo por la imaginación y la creatividad de los agentes. Pero una respuesta a medida no quiere decir que contenga una única alternativa, más bien lo contrario, lo más probable es que consista en una combinación de diferentes alternativas. En el desarrollo de la respuesta a medida se deberá tener en cuenta a la comunidad, esto es un factor clave de la POP. Implicando a la comunidad lograremos una mayor implicación de ésta en las medidas de control informal, que son más efectivas que cualquier medida policial, así como un mayor consenso en la aceptación de las medidas planteadas por la Policía, y de esta forma un mayor acercamiento Policía-comunidad (Clarke y Eck, 2005; Goldstein, 1990, pág. 43-45; Scott, 2000).

La Policía es la única institución del Estado que puede ejercer el poder coercitivo a través del uso de la fuerza, la única que está legitimada para ello llegado el caso. Goza de presunción de veracidad de los hechos que denuncie en la vía administrativa. Por tanto, goza de un gran poder que no es fácil de controlar, y que en el pasado ha estado plagado de abusos, ejemplos que hoy en día se dan en las academias como malas praxis policiales cuanto menos, si no infracciones disciplinarias e incluso ilícitos penales. Es normal que con un pasado tan claro-oscuro, desde algunas instancias de los poderes públicos se dé gran importancia al control sobre la Policía, aunque por propia experiencia ese pasado oscuro está hoy más que superado. Fruto de este recelo, también es comprensible que haya un comportamiento policial extendido que se puede resumir en la frase hecha de “ver, oír y callar”, como síntoma del hermetismo de los cuerpos policiales debido a esa especie de recelo frente a ciertas esferas de los poderes públicos. Ante esta situación, se hace complicado lograr que la Policía sea más asertiva en la toma de decisiones relacionadas con su misión y en decidir cómo cumplir con sus responsabilidades. *El modelo de la POP alienta, por el contrario, una posición más proactiva de la Policía, con la convicción de que una mayor implicación de ésta reducirá los posibles abusos de autoridad que aún se puedan dar.* Esta necesidad de mayor implicación de la Policía se puede articular de tres maneras (Goldstein, 1990, pág. 45-47; Scott, 2000, 2003):

- 1) Mediante la identificación inicial de los problemas: debe ser legítimo para la Policía el poder identificar los problemas de la comunidad; de esta forma, y basándose en una investigación, podrá plantear soluciones a la comunidad mediante las cuales podrá afrontar mejor los problemas del futuro. Esto es fundamental para evitar que la magnitud de los problemas se agrande por la inacción de la Policía.
- 2) La gestión inteligente de los recursos policiales también requiere que la Policía sea más abierta. La comunidad debe tener la última palabra en la elección del tipo de servicio que desea que preste la Policía, para ello es necesario que la Policía sea mucho más activa en referenciar previamente las distintas alternativas a la comunidad.

3) Finalmente, a nivel de patrullaje en la calle, la Policía debe, si quiere ser eficaz, asumir un papel de defensa de la comunidad. No se pretende que la Policía sea una “activista” de la comunidad que interfiera en asuntos que quedan fuera de su competencia, y que entrarían en el terreno de la política y del gobierno. Pero sí que se pretende que informe en caso de que, por ejemplo, no haya una buena limpieza viaria de un barrio, si hay un bache en la calzada que ponga en peligro la seguridad vial, si el alumbrado público de una determinada zona no funciona, si la señalización del tráfico es deficiente en un barrio, etc.

Por tanto, dado el amplio abanico de funciones que puede realizar la Policía, ésta tiene la oportunidad de tener una amplia iniciativa para tratar los problemas de la comunidad. La Policía no debe ser un mero espectador de los problemas que suceden, y también, llegado el caso, deberá reclamar la implicación de otros servicios públicos, instituciones e incluso entidades privadas. Una mayor implicación de la Policía no solo contribuirá a una mejor valoración por parte de la sociedad, sino que también mejorará el ambiente de trabajo en el cuerpo policial de que se trate. Y un mejor ambiente de trabajo hará más atractiva la tarea policial, con lo cual se animará a futuros aspirantes, y hará que el personal cualificado se quede para lograr el cambio organizacional necesario (Clarke et al., 2005; Goldstein, 1990, pág. 45-47; Robin y Worden, 2003).

Si se amplían los procedimientos para abordar los problemas de la comunidad y se les da mayor visibilidad, la parte política y gobernante no tendrá más remedio que posicionarse sobre tales problemas. De esta forma, se logrará una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, ya que lo hará por partida doble: por ella misma y por sus representantes públicos. Además, desde la perspectiva policial, el modelo de la POP alienta y facilita una mayor responsabilidad e implicación por parte de la Policía. De esta forma, la Policía en su función de proponer soluciones al problema, se encargará de elevarlas a los gobernantes para su estudio y evaluación. Con ello se consigue reducir la probabilidad de arbitrariedad por parte de la Policía y *fortalecer el proceso de toma de decisiones*. Así pues, en aquellos asuntos que sean importantes, la parte política que representa a la comunidad también se verá implicada (Goldstein, 1990, pág. 47-49; Scott, 2000).

Una vez se tomen las decisiones y se adopten las políticas apropiadas, se deberá comunicar al cuerpo de policía, proporcionando una orientación específica y concreta de las políticas que se quieren implementar, para que a través de la cadena de mando se dé un mejor traslado a los agentes de policía. De esta forma se logran dos beneficios:

- 1) Las decisiones son mejor aceptadas ya que hay un triple consenso: comunidad-policía-gobierno.
- 2) “Ven más cuatro ojos que dos”: la toma de decisiones más abierta sobre un problema es más probable que sea acertada y gozará de mayor fortaleza.

La preocupación por la efectividad de las respuestas que se implementen incluye un compromiso con la evaluación. Hay que evaluar las respuestas que han sido puestas en práctica durante un periodo de tiempo, y las respuestas que no son efectivas, obviamente han de ser cambiadas. Si no se presta la adecuada atención mediante una evaluación, la respuesta puede perder su efectividad, o las circunstancias que la motivaron pueden cambiar, y por tanto no darnos cuenta y estar malgastando recursos en algo que es inútil. *La evaluación de las medidas implementadas forma parte integral de la gestión policial en el modelo de la POP*. Todas las respuestas no se evaluarán de la misma forma, ya que dependerá de la dificultad de la misma. El proceso de evaluación, sobre todo en aquellas respuestas de gran calado, es costoso tanto en tiempo, como en recursos humanos

y técnicos, por tanto habrá que establecer la correspondiente dotación presupuestaria para ello. También es aconsejable establecer vínculos con académicos que tengan el perfil adecuado para colaborar en estas evaluaciones, así como con fundaciones y otros organismos o entidades tanto públicas como privadas (Goldstein 1990, pág. 49; Reising, 2010).

III. El método SARA como base de la POP

Como ya he comentado, la POP pretende que en vez de hacer un uso intensivo de la aplicación de la ley, sobre todo la del ámbito penal, para solucionar los problemas, se tome un enfoque más analítico para solucionar los problemas sustantivos de la comunidad. Para abordar este enfoque analítico, utiliza el método SARA, siglas de “Scanning” o explorar, “Analizing” o analizar, “Response” o respuesta y “Assessment” o evaluación. Pero antes de entrar en el fondo de la cuestión y ver cada una de las fases con más detenimiento desde el paradigma de la POP, veamos un resumen de cada una de ellas a modo introductorio (Cordner et al., 2005; Goldstein, 1990; Mazerolle et al., 2008):

- S-scanning: la Policía explora continuamente sus áreas de responsabilidad aprovechando todas las fuentes de información posibles con el objetivo de *identificar el problema* sustantivo.
- A-analizing: una vez se ha recolectado el máximo de información posible, se debe realizar un minucioso *análisis de los problemas* que se hayan identificado, en el cual se constate su existencia, se haga una descripción y una explicación de cada uno de ellos.
- R-response: una vez se ha analizado el problema empieza la labor de centrarse en la *implementación de una respuesta a medida*. Para ello hay que tener una visión amplia respecto a las posibles soluciones, buscar y pensar el máximo de alternativas, y una vez consideradas todas las opciones, centrarse en aquellas que consideremos más probables de ser exitosas.
- A-assessment: *evaluación de los resultados* una vez implementada y puesta en marcha las distintas respuestas para resolver el problema en cuestión. Hay que realizar una evaluación cuidadosa de los resultados obtenidos con el objetivo de conocer: si las respuestas implementadas han tenido éxito, posibles mejoras, o si el resultado no ha sido el esperado y hay que realizar cambios.

III.1. Identificación de problemas

Antes de entrar de lleno en esta fase del método SARA, deberíamos definir el *significado de problema* desde el punto de vista de la POP. Tres elementos constituyen la definición de problema (Goldstein, 1990, pág. 66):

- Un grupo de incidentes similares, relacionados o recurrentes.
- Una preocupación de la comunidad.
- Un asunto de trabajo policial.

A partir de estos tres rasgos podemos definir como problemas, por ejemplo:

- Un polígono industrial con altos índices de robo con fuerza.
- Una estación de tren donde se hacen grafitis sin autorización.
- La conducción de vehículos a motor sin autorización.
- Una calle donde se hacen peleas de gallos ilegales.
- El día de mercado ambulante en el cual se producen hurtos al descuido.

- Las molestias que causa un vecino a la comunidad por poner la música alta a deshoras.

Los problemas se agrupan e identifican en función de sus características, siendo las más comunes (Goldstein, 1990, pág. 67-68; Scheider et al., 2009; Scott, 2000):

- a) El comportamiento: es probablemente la que más se utiliza para agrupar los incidentes, por ejemplo robos, peleas, hurtos, molestias, etc.
- b) El territorio: una colección de comportamientos antisociales que se concentra en una determinada zona. Normalmente el nombre de esa zona forma parte de la identificación del problema, por ejemplo: polígono industrial, estación de tren, mercado ambulante, etc.
- c) Las personas: también pueden formar parte de la identificación los autores, las víctimas, las personas requirentes, los grupos de personas, o la identificación de la persona con el problema; por ejemplo: grupo de jóvenes, persona con intoxicación etílica, vagabundo, pandilleros, mujer víctima de violencia de género, gitanos, etc.
- d) El tiempo: hora del día, momento del día, periodicidad, día especial, etc. en el cual se dan los incidentes; por ejemplo: intoxicaciones etílicas de menores de edad en las playas de Valencia la noche de San Juan.

Estos cuatro rasgos descritos no son excluyentes, tomando como referencia el último ejemplo, se puede identificar:

- Comportamiento: intoxicación etílica.
- Territorio: playas de Valencia.
- Personas: jóvenes menores de edad.
- Tiempo: la noche de San Juan.

Otro factor a tener en cuenta a la hora de definir los problemas es el nivel de análisis que van a requerir. Esto nos lleva a distinguir entre (Goldstein, 1990, pág. 68-69):

- Problemas de análisis de alto nivel.
- Problemas de análisis de calle o bajo nivel.
- Problemas de análisis intermedio.

Si el problema en cuestión afecta a toda la ciudad, o por su naturaleza no está localizado en un espacio determinado, requerirá de un análisis de alto nivel. También se requerirá este tipo de análisis cuando se le quiera dar una respuesta a un problema que preocupa a toda la ciudadanía. Si por el contrario, el problema se circunscribe a un área determinada, o preocupa a los ciudadanos de una determinada área, requerirá de un análisis de bajo nivel por parte de los agentes de policía (Goldstein, 1990, pág. 66-70; Reisig, 2010).

Se pueden establecer relaciones entre problemas de distinto nivel. En un cuerpo de Policía plenamente adaptado a la POP las investigaciones se complementarán las unas a las otras, de tal forma que las investigaciones de problemas que son clasificados de alto nivel nos llevarán a soluciones que serán conocidas por todo el cuerpo de policía. Por otro lado, un agente de policía que trate un problema de bajo nivel estará preparado para tratarlo de forma efectiva sin necesidad de involucrar a personal de niveles más altos. Pero partiendo de que los problemas pueden cambiar de ámbito geográfico, los resultados de las investigaciones deberán ser compartidos. Del mismo modo, si el problema está delimitado, pero afecta a varias zonas geográficas distintas, requerirá de más recursos que los que un único agente puede brindar (Goldstein, 1990, pág. 66-70). Pongamos un

ejemplo: si un agente de Policía de Barrio de Patraix detecta un problema de botellón en una plaza de su barrio, y el mismo problema es detectado en el barrio de Benimaclet, requerirá de medios y coordinación entre ambas Unidades de Distrito para solucionar el problema. En todo caso, los problemas deberán ser tratados lo más próximo al nivel operativo, es decir, en un análisis de bajo nivel. Los resultados obtenidos estarán disponibles para todos los que experimenten el mismo problema. A este respecto, es más enriquecedor compartir la solución al problema dado en barrios distintos, que tratar el problema en niveles más altos y aplicar una única solución para todos los casos. Para que esto funcione, deberá haber unos buenos canales de comunicación para compartir la información.

Una vez tenemos clara la definición de lo que es un problema, el siguiente paso es establecer *quiénes son los que van a identificar los problemas*. En la POP no sólo la comunidad va a ser la que plantee cuáles son los problemas que le preocupan, también la Policía va a tener un papel importante, así como los gobernantes. La identificación de problemas por parte de la comunidad presenta una serie de problemas. En muchas ocasiones, los miembros de la comunidad referencian problemas relacionados con la calidad de vida del barrio, y no problemas reales que vengan de comportamientos antisociales, por ejemplo: les molestan ciertos vecinos simplemente porque son desagradables en su trato, les molestan los testigos de Jehová que visitan las casas, les molestan las reuniones de jóvenes que hay en el banco de enfrente de sus casas, etc. Si bien son problemas para la comunidad, no requieren de un tratamiento policial. Otra cuestión es el nivel de importancia que dan a los problemas, pues tienen tendencia a la exageración para persuadir a la Policía de que es necesaria una actuación urgente. También muestran preocupación por una serie de incidentes detrás de los cuales hay otros problemas a los que no les están dando importancia, y son los verdaderamente importantes, por ejemplo: vecinos que se quejan de las molestias causadas por personas entrando y saliendo de la finca a altas horas de la madrugada, cuando detrás puede haber un problema de tráfico de drogas o de trata de blancas por el ejercicio de la prostitución en un piso. Hay que ser consciente de todas estas circunstancias y saber obtener la información que verdaderamente identifique el problema subyacente (Goldstein, 1990, pág. 70-76).

Por otro lado, la Policía debe tener una predisposición a la apertura, debe abrirse para conocer las preocupaciones de la sociedad. Estar en contacto con la comunidad y demostrar interés por sus problemas reforzará la confianza y de esta forma se favorecerá la definición de problemas. La información que le llegue a la Policía deberá ser contrastada con otras fuentes y analizada con cautela, separándose de los prejuicios que tengan y que puedan hacer que se desvíe de la correcta definición del problema. Aquellas personas del equipo de gobierno (sea un concejal, un consejero, secretario de estado de seguridad, ministro, etc.) que dirigen a la Policía tienen un papel muy grande e importante en la identificación de los problemas de la comunidad. Toda la actividad policial es registrada en las correspondientes aplicaciones informáticas, con lo cual la Policía tiene una posición privilegiada para identificar los problemas antes de que sean perceptibles por la comunidad. Las jefaturas de los cuerpos policiales mantienen informados al día a los miembros de los equipos de gobierno que dirigen los cuerpos. Con lo cual, los equipos de gobierno cuentan con información de antemano de los problemas que detecta la Policía, y pueden compartir esta información con la comunidad para adelantar la identificación de los problemas (Goldstein, 1990, pág. 70-76, Scott, 2000).

Como he dicho, toda la actividad policial queda registrada en las correspondientes aplicaciones informáticas, de ahí la importancia de potenciar los sistemas informáticos,

haciendo las inversiones necesarias tanto en medios técnicos como humanos para desarrollar métodos mediante los cuales usando los datos de que se dispone se pueda alertar a los agentes de policía, y por ende al resto de las partes, de situaciones de riesgo que deban ser evaluadas. Dicha evaluación debería llevar a la desestimación del riesgo de que se genere un problema, o a la identificación de un problema que requiere de atención.

Respecto a los agentes de policía, son los más apropiados para identificar los problemas, especialmente aquellos agentes que están asignados a un área en concreto (ejemplo, los policías de barrio o los agentes asignados a una unidad de distrito). Vamos a ver algunos puntos clave sobre esta cuestión (Goldstein, 1990, pág. 70-76; Mazerolle et al., 2008; Scott, 2000, 2003):

- La identificación del problema implica a todos los agentes de policía que estén en la calle, pero también a aquellos que estén asignados a tareas de oficina y, dado el manejo de información que tengan, también se percaten; por ejemplo: los agentes que están en las salas de atención telefónica (teléfono 091) también pueden identificar un problema.
- La identificación del problema está muy relacionada con las habilidades personales de los agentes, más que con la formación y entrenamiento que hayan podido haber recibido.
- Es muy importante que las acciones que se lleven a cabo para identificar un problema sean bien vistas por los superiores jerárquicos, ya que hace crecer la implicación de los agentes.
- Se puede dar el caso que desde la dirección de la policía se reconozca un problema y se haga partícipe del desarrollo de la respuesta a las unidades policiales operativas (las que están a pie de calle)

Si bien en primera instancia, las investigaciones que hagan los agentes patrulleros no serán muy profundas, sí que deben ser capaces de saber *redefinir un problema ajustándose de esta forma más a la realidad*; por ejemplo: la gente mayor tiene muchos prejuicios que les hacen distorsionar la realidad, y en ocasiones llaman para quejarse de unos jóvenes que visten “raro”, llevan gorras y tatuajes, ponen la música alta, asociando todo lo anterior al consumo de drogas, referenciándolo así en el requerimiento que hacen a la Policía. Cuando se persona la patrulla en el lugar, comprueba que no llevan ningún tipo de droga, y que sólo son jóvenes que forman parte de esta cada vez más variada sociedad. Por tanto, los agentes de policía deben saber en estos primeros estadios redefinir los problemas, de lo que era una queja por consumo de drogas y música alta, a sólo unas molestias por la música alta (Goldstein, 1990, pág.76-77).

Otro factor importante es *establecer una prioridad en la selección de problemas*. Los recursos policiales, como todo, son limitados, y hay veces que se intentan gestionar más problemas de los que se pueden investigar adecuadamente. Ante esta situación se deben establecer una serie de criterios para la correcta selección y priorización de los problemas:

- El impacto del problema en la comunidad en términos de tamaño y costes.
- Que se ponga en riesgo la vida de las personas.
- El interés de la comunidad y el nivel de apoyo de ésta en la investigación y en la puesta en marcha de medidas para solucionar el problema.
- La potencial afección a los derechos de las personas.
- El grado en el cual el problema afecta negativamente la relación entre la policía y la comunidad.

- El interés de los agentes de policía en el problema y el grado de apoyo para tratarlo.
- La concreción del problema, dada la frustración asociada a la investigación de problemas ambiguos.
- Las posibilidades de que si se aborda el problema se pueda avanzar positivamente hacia una solución.

Cuando se tiene que elegir entre problemas de la misma importancia, otro factor a tener en cuenta es la “madurez” del problema, lo que quiere decir que cuanto mayor sea la preocupación, mayor será el apoyo para la investigación. No obstante, hay que guardar un equilibrio entre el grado de preocupación y la necesidad de abordar problemas menos visibles pero que también son importantes por su magnitud y relevancia (Goldstein, 1990, pag. 77-79).

III.2. Análisis del problema

Como he comentado anteriormente, básicamente hay dos tipos de análisis: los de alto nivel, y los de bajo nivel o de calle. A continuación me dispongo a tratar una serie de pasos comunes para el análisis del problema, así como algunas cuestiones y dificultades con las que nos podemos encontrar durante esta fase de análisis.

Una vez que el problema ha sido definido en primera instancia, el primer paso es *determinar qué información es necesaria*. Para ello, se deberá abordar la cuestión ampliamente, sin prejuicios previos, y planteándose todo tipo de preguntas, se obtengan o no respuestas sobre las mismas. Hay que buscar en todas direcciones, indagar en profundidad y hacerse las preguntas correctas (Goldstein, 1990, pág. 82-84; Mazerolle, et al., 2008; Scott, 2000). Las cuestiones que nos debemos plantear se pueden clasificar en tres categorías (Goldstein, 1990, pág. 82-84):

- Aquellas que hacen referencia a las personas implicadas en el problema, entre otras podemos mencionar: víctimas, autores y terceras partes (por ej. dueño de un local de ocio).
- Cuestiones sobre los incidentes que componen el problema. Aquí se incluyen cuestiones que podrían versar sobre los siguientes extremos:
 - Preguntas sobre el desarrollo de los hechos.
 - El contexto social y físico de los hechos.
 - Los efectos inmediatos de los incidentes.
- Cuestiones sobre la respuesta que se ha dado al problema por la sociedad en su conjunto (incluida la Policía), y la situación actual del mismo.

Una vez hemos determinado qué información es la que queremos averiguar, vamos a ver a *dónde nos debemos dirigir para encontrar toda esa información*. Esta cuestión se debe de abordar con una mentalidad abierta y una gran dosis de creatividad. Habrá que tener una predisposición para buscar más allá de las fuentes tradicionales de información. Pero a su vez, hay que ser conscientes de que la recopilación de datos es una tarea ardua y complicada, y que por tanto va a requerir un gran esfuerzo; además se deberán hacer las comprobaciones apropiadas sobre la validez y solvencia de la información, dado que de lo contrario, se puede llegar a conclusiones erróneas (Goldstein, 1990, pág. 84-88; Reisig, 2010).

Entre otras fuentes de información, podemos mencionar las siguientes (Goldstein, 1990, pág. 84-88; Mazerolle et al., 2008; Scott, 2000):

- a) Bibliografía relevante sobre el problema: los estudios que pueda haber, trabajos, tesis doctorales, artículos especializados, libros, etc. todo ello sobre el problema

que estemos tratando. Pueden sernos útiles al aportarnos el conocimiento necesario y las ideas sobre las cuales realizar el análisis del problema. Aquí se nos puede plantear la dificultad de cómo acceder a toda esta información, ya que posiblemente la información que queramos consultar no esté distribuida en abierto para todo el público, y no podamos encontrarla por tanto en librerías convencionales o bibliotecas. A este respecto lanzo la idea de que los cuerpos policiales tengan acceso a los principales repertorios de artículos, investigaciones, tesis doctorales, etc. a través de las bibliotecas universitarias, y que se potencie la creación de archivos y bases de datos dependientes del órgano gubernativo responsable de la seguridad

- b) Los archivos policiales: éstos recogen una cantidad inmensa de información sobre todos los asuntos, actuaciones e investigaciones que realiza la Policía. Esta información, en la mayoría de ocasiones, está desaprovechada con respecto a la cantidad de ideas que nos podría proporcionar. Aquí nos encontramos con que la información se introduce en los archivos policiales en función del uso que se ha hecho de ella, es decir, no se registra igual una diligencia a prevención hecha para ser enviada a un juzgado, que una queja vecinal por ruidos, o un servicio de un vado ocupado. Con lo cual, nos encontramos con una gran dificultad para poder recopilar la información, y además, puede que tenga un valor limitado para los agentes que estén tratando el problema ya que será muy difícil lograr una visión global, dado que la información sobre un problema estará diseminada en varios sitios dentro de los archivos del cuerpo. No obstante lo anterior, no deja de ser la revisión de los archivos policiales una importantísima fuente de información.
- c) La experiencia y el conocimiento de los agentes de policía: es una excelente forma de explorar el problema. Su experiencia tratando asuntos similares hace que nos puedan proveer de hechos concretos, información relevante, opiniones contrastadas, etc.; en definitiva, de su experiencia al tratar problemas similares. No obstante, dados los sesgos y prejuicios que pueden surgir al tratar de forma reiterada incidentes similares, y al no tener una visión general del problema, sus puntos de vista han de ser tomados con cautela y contrastados de forma independiente.
- d) Las víctimas: tienen un especial conocimiento del problema ya que forman parte del mismo. Teniendo en cuenta en todo caso que debemos reducir su victimización al máximo posible al tratar con ellas, la Policía debe utilizar esta fuente, no sólo para profundizar más en la investigación, sino también para tener un mejor conocimiento de las necesidades de las víctimas, de lo que quieren para que se solucione el problema. Comprender esto es fundamental; por un lado, para el diseño de la respuesta policial, y por otro, para poder llegar a aquellas víctimas que todavía no han recurrido a la Policía para que se solucione el problema.
- e) La comunidad: es una muy buena fuente de información ya que, sin ser víctimas, se ven afectados de forma directa o indirecta. Las encuestas pueden ser una buena herramienta para obtener esa información de primera mano. También se puede aprovechar este contacto de toma de información, para atajar posibles rumores, ya que se hace patente que la Policía está tratando el asunto.
- f) Consultar a los posibles causantes del problema: hay que ser muy cautelosos y escépticos con cualquier aportación que los sospechosos nos puedan hacer. No obstante, un contacto con ellos, sin tensiones, relajado, fuera de un contexto adverso para ellos (por ej. fuera de la central de policía), y con la seguridad de que no va a tener repercusiones negativas para ellos, puede facilitarnos información valiosa.
- g) Otros cuerpos policiales: puede ser que otros cuerpos policiales estén tratando con el mismo problema, en cuyo caso se les podría preguntar a sus agentes de policía para obtener información útil.

- h) Otras comunidades: nos podemos encontrar con casos en los cuales el problema a tratar ya se haya dado en otra comunidad. Esto puede ser así, porque el problema en cuestión derive de unas características particulares de esa comunidad que también se den en otra, por ejemplo: si tenemos un problema de chabolismo de personas de etnia gitana, serán muy útiles las ideas que nos pueden aportar respecto a la solución que se haya tomado en otros pueblos y ciudades con el mismo problema.
- i) Los archivos de otros cuerpos policiales: la información con la que se ha trabajado en un determinado problema suele no compartirse, o archivarse de forma que no sea fácil recuperarla. Las memorias de los cuerpos de policía suele ser una manera de poder acceder a parte de esta información. Esto se agrava cuando el cuerpo policial es grande, ya que se llega a casos en que el trabajo hecho por una unidad no es conocido por otra, con lo cual para otros cuerpos policiales es complicadísimo acceder a esta información. No obstante, hay casos en los que los cuerpos policiales hacen estudios *ad hoc* para determinados problemas y después los publican.

Vistas las distintas fuentes de información que podemos consultar, pasamos a ver *recomendaciones de cómo llevar a cabo el análisis*: rigor de la investigación, precauciones que debemos tener en cuanto al uso de determinados datos, dificultades que nos podemos encontrar al recopilar cierta información, la importancia de analizar la respuesta actual que se está dando al problema, los límites que nos debemos marcar en la investigación realizada en la fase de análisis, y otras cuestiones importantes.

Debemos ser cuidadosos con la evaluación de la información que obtengamos. Esta carecerá de valor si no es recopilada de forma objetiva y precisa, para así garantizar que es un reflejo fiel de los hechos que recoge. A este respecto unas cuestiones importantes (Goldstein, 1990, pág. 88-90):

- Nos podemos topar con problemas, ya que al hacer nuestra investigación podemos sacar a la luz, sin ser nuestro objetivo, carencias, fallos o limitaciones que generen dudas sobre la credibilidad y competencia de ciertas personas del cuerpo policial e incluso del mismo cuerpo.
- También puede darse el caso de que estemos recuperando información, dentro del ámbito policial, y haya una carencia en el perfil analítico de las personas que han realizado el análisis de problemas, y que por tanto va a afectar a esa información que estamos recopilando.
- La politización y manipulación de datos policiales realizada por los responsables políticos ha tenido como consecuencia que se desconfíe de dichos datos y que se consideren tendenciosos para favorecer algún fin. A modo de ejemplo: si comparamos las estadísticas del Ministerio del Interior y las del Consejo General del Poder Judicial, no cuadran las cifras sobre los hechos delictivos. Por tanto, habrá que ser muy cautelosos y contrastar toda información proveniente de responsables políticos.

Por otro lado, a la hora de adentrarnos en la investigación, hay que tener en cuenta una serie de recomendaciones metodológicas:

- Los cuerpos policiales no tienen una cantidad de recursos infinita, más bien suelen tener unos recursos bastante limitados. Además hay otra limitación que es el factor temporal; me explico con un ejemplo: una investigación médica (por ejemplo contra el cáncer) puede durar años, pero los problemas y el entorno al que se enfrentan los cuerpos policiales son cambiantes, por tanto, una investigación muy larga puede llegar a ser irrelevante.

- Los comienzos de una investigación están plagados de incertidumbre porque tenemos muchas cuestiones y respuestas que encontrar. No se debe decaer, se debe mantener la suficiente flexibilidad para desarrollar el estudio conforme se avance.
- Durante nuestra investigación nos encontraremos con factores de la actividad policial que se pueden mejorar, por tanto, hay que potenciar el obtener nuevas ideas que ayuden a mejorar la calidad del servicio policial.
- La aversión policial a los largos informes y al trabajo con datos cuantitativos no nos debe dejar caer en la dejadez. Si estamos avanzando en la investigación debemos persistir.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la necesidad de un cambio de actitud para aceptar los métodos de investigación de las ciencias sociales (Goldstein, 1990, pág. 90; Mazerolle et al., 2008; Robin et al., 2003).

Como he comentado, una de las primeras fuentes de información que se consultan son los archivos policiales. El uso de estos archivos conlleva una limitación que hay que tener en cuenta: los archivos policiales no contienen la descripción total del problema, sólo la información necesaria para la tarea policial. Esto hace que la información que contienen esté sesgada por la propia función policial, con lo cual tendremos que consultar otras fuentes de datos suplementarias para obtener una visión más fidedigna del problema (Goldstein, 1990, pág. 91-93). Veámoslo con un ejemplo: cuando se realiza un atestado por un delito contra la seguridad del tráfico al conducir bajo los efectos del alcohol, básicamente solo se recoge la siguiente información: los datos del investigado y el vehículo, la descripción de la influencia del alcohol en la conducción, la tasa de alcoholemia arrojada por el etilómetro evidencial, los síntomas de embriaguez en la persona y otros datos de índole procesal. Pero no se recogen los factores psico-sociales que han llevado a esa persona a beber en exceso y coger el coche; o no se recoge si viene de una zona de ocio nocturno en la cual se consume alcohol.

También se ha indicado que los agentes de policía son una buena fuente de información, pero nos podemos encontrar con una serie de dificultades al tratar con ellos. Mucha de la información que podemos obtener sobre el problema está en la mente de los agentes de policía, más si cabe que en cualquier otra fuente de las citadas. El reto será obtener del agente la información que queremos y su experiencia sobre el problema, pero tratando de evitar prejuicios y opiniones someras que no nos aporten nada o nos distorsionen la información. La visión que algunos agentes de policía pueden tener sobre cierto problema se va a ver influenciada por la naturaleza del puesto de trabajo que tengan (no es la misma visión la de un policía de barrio, que la de un patrullero o la de un motorista de tráfico), por sus valores personales e ideales políticos, y en algunas ocasiones, por el cinismo que hayan desarrollado en su trabajo. Las generalizaciones y los estereotipos que hayan desarrollado también pueden influir. Pero también nos podemos encontrar con agentes que tengan una gran capacidad de ser objetivos y de describir el problema tal cual lo han observado; suelen ser agentes que han estado muy en contacto con las personas implicadas en el problema, agentes de nuevo ingreso en el cuerpo, o aquellos que comprenden el concepto de la POP. Si lo que pretendemos es la opinión de los agentes de toda una unidad, lo deseable será preparar una serie de entrevistas estructuradas para no salirnos del guión y centrarnos en el problema, sin titubeos. Puede ser que al principio se sientan incómodos al tener que hablar de su trabajo desde una perspectiva distinta y a la que no están acostumbrados, pero una vez roto el hielo (habrá que ganarnos su confianza), lograremos una mayor implicación, y de esta manera opiniones más objetivas. La información que tengamos deberá ser verificada. Cuando el análisis del problema haya sido realizado por un único agente, se requerirá de

una averiguación de la información más en profundidad, ya que será él el único que la tenga. Por último, mencionar que los instructores y mandos superiores tienen la gran responsabilidad de inculcar a los agentes la importancia de ser lo más objetivos posibles en el trato de los problemas (Goldstein, 1990, pág. 93-94; Robin et al., 2003).

Un elemento también importante es saber cómo se ha respondido (o se sigue respondiendo) al problema, pero se suele restar importancia a esta fase del análisis pasando directamente a la fase de desarrollo de la respuesta. Esto se debe a varios factores (Goldstein, 1990, pág. 94-98):

- Si se ha llegado a este punto es porque el problema no se ha resuelto con las medidas aplicadas, por tanto deben ser desechadas o habrá que acometer cambios en profundidad. Esto provoca el temor que la investigación concluya que las medidas que se estaban aplicando eran poco adecuadas, y que por tanto el cuerpo de policía quede en una posición embarazosa.
- Probablemente en nuestro análisis nos encontremos con que no hay una línea de respuesta uniforme y coordinada, sino más bien una variedad de respuestas, que será mayor conforme el cuerpo de policía sea más grande. Por tanto, los agentes de policía emplearán distintas respuestas a similares incidentes.

Nuestra tarea será recopilar esta variedad de respuestas y la frecuencia con la que se usan, así como el problema al cual se aplican. En este análisis podemos encontrar:

- Respuestas que serán más efectivas que otras y por tanto que deberían ser adoptadas.
- Respuestas que no serán efectivas y que deberán ser desechadas.
- Respuestas que serán ilegales y que deberán ser censuradas.
- Respuestas que son apropiadas, pero de difícil implantación.
- Respuestas informales, pero imaginativas y que ayudan en la resolución. Estas respuestas, aunque no sean reconocidas por el cuerpo policial, a nosotros sí que nos interesan.

En esta fase de identificación de las respuestas, nos encontraremos que la respuesta más común refleja la decisión de ignorar el problema, dando instrucciones a los agentes de patrulla tales como: realizar una batida por la zona, echar un vistazo, reforzar la patrulla en tal zona, etc. Esto no son respuestas a los problemas, sino una forma de contentar al requirente y de justificar el trabajo policial (Goldstein, 1990, pág. 94-98; Mazerolle et al., 2008; Scott, 2000).

Para recuperar las respuestas podremos utilizar varias técnicas. Si lo que pretendemos es recuperar la respuesta que dio un solo agente o una pequeña unidad, lo podemos hacer con una entrevista previamente preparada; por contra, cuando queremos recabar la respuesta de todo un cuerpo de policía, lo ideal será utilizar una encuesta concienzudamente preparada, así como seleccionar una muestra representativa.

Por último, me voy a referir a la extensión que debe tener el análisis del problema, a la adecuación de la profundidad del estudio que realicemos en esta fase. Para asegurarnos esta adecuación nos debemos plantear las siguientes preguntas (Goldstein, 1990, pág. 98-101):

- ¿Cuál es el interés de la comunidad o del gobierno en el problema?
- ¿El análisis del problema nos ha descubierto otros intereses también? Detrás de la búsqueda de la solución a un problema pueden haber intereses ocultos por perspectivas tradicionales del problema, por ejemplo: la prostitución suscita la tradicional reacción de moralidad, pero detrás de este problema hay otras más que

quizá no sean tan visibles, pero de igual o mayor importancia: los vecinos que ven cómo se degrada el barrio, las propias prostitutas que son víctimas de la trata de blancas, el problema colateral del tráfico de drogas, problemas de tráfico al abordar las prostitutas a los vehículos, problemas de salubridad y de salud, etc.

Otro problema que también podemos tener es que se nos presenten múltiples intereses y nuestros recursos sean limitados para atenderlos, por ejemplo: los comerciantes de la zona céntrica de una ciudad no quieren que haya vagabundos en las proximidades de las tiendas, pero a su vez los vagabundos quieren que se les deje en paz y esgrimen que no están violentando ninguna norma, que tienen derecho a deambular libremente (derecho fundamental de la Constitución Española). Por tanto, ante esta situación planteada a la Policía, los recursos que puede utilizar están muy limitados.

- A la hora de solucionar el problema, ¿se mira el interés de la policía, o el de la comunidad y el gobierno?

Los intereses de los cuerpos de policía no pueden ser ignorados, pero lo que no se puede permitir es que tengan un poder de influencia tal, que condicione la forma en la cual se da respuesta a un problema de la comunidad.

- ¿Qué base fáctica tiene el interés que se reclama sobre el problema? ¿Se trata realmente de un problema?

La base fáctica para apoyar un interés específico en un problema no solo se debe definir en base a lo que es comúnmente asumido como verdad, sino que puede variar de un tiempo a otro, en función de cómo las circunstancias cambien. Por ejemplo: una afirmación típica es que el consumo de marihuana lleva al consumo de drogas más duras, pero ¿es esto una verdad absoluta? Hoy en día tenemos que en determinadas comunidades autónomas y países se utiliza de forma terapéutica. ¿Ha aumentado el número de consumidores de marihuana en los últimos años? ¿Es el consumo de marihuana un problema real?

- Una vez tenemos claro que estamos ante un problema, ¿qué prioridad debe darse a cada interés que converge en un mismo problema?

Identificar y evaluar la importancia de los intereses que convergen en un mismo problema le da a la Policía el poder de decidir qué nivel de influencia tiene cada uno de ellos para dar forma a la respuesta. Esta tarea es bastante complicada, y se puede pensar que no debería ser tomada por la policía, sino por la comunidad, por la parte política o por ambas de común acuerdo.

III.3. Desarrollo de la respuesta a medida

La búsqueda de la mejor forma de tratar un problema, de darle solución, requiere de un proceso que debe ser abordado con amplias miras, de forma desinhibida, rompiendo con las soluciones dadas en el pasado, explorando todas aquellas soluciones que se nos ocurran sin pensar, por lo menos inicialmente, en los distintos impedimentos que nos puedan salir tanto de tipo legal, presupuestario o de medios. Una vez que hayan surgido todas las ideas posibles, será cuando deberán analizarse centrándose en factores obvios como su legalidad, los valores de la comunidad que se pueden ver afectados, su potencial de efectividad, los costes y su practicidad, entre otros. Habrá una tendencia natural a utilizar las respuestas tradicionales que se daban al problema, pero esto deberá evitarse a toda costa, llegando incluso si es necesario a prohibir su uso. La búsqueda de nuevas alternativas debe impulsar un ejercicio de imaginación, el cual se puede aprovechar para encontrar oportunidades que hagan mejorar el servicio policial (Goldstein, 1990, pág. 102-103; Mazerolle et al., 2008; Reisig, 2010; Scheider et al., 2009; Scott, 2000, 2003).

En este desarrollo de una respuesta a medida para nuestro problema, es importante que *la tarea de buscar en sí misma sea un elemento integrado en la labor policial*. Para ello se requeriría acometer una serie de ajustes en los cuerpos policiales (Goldstein, 1990, pág. 103-104; Scott, 2000, 2003):

- Reconocer que la búsqueda de alternativas es una labor legítima, plenamente respaldada, debidamente recompensada, y fundamental para llevar a cabo la función policial. Esto se reflejaría en un compromiso coherente de todo el cuerpo de policía para mejorar el servicio policial. Los pensamientos de que esta tarea policial es secundaria dentro del trabajo de la Policía, o de realizarla a escondidas del resto de compañeros deben ser eliminados. Las jefaturas de los cuerpos deberán tener un plus de implicación al fomentar y respaldar en los agentes esta práctica.
- La búsqueda de alternativas se debe extender a todos los problemas con los que trata la policía, y no sólo a aquellos que son de índole delictiva.
- La búsqueda se debe extender más allá de la afección que puedan tener en el problema los típicos factores ambientales o situacionales. Se incluye cualquier cosa que se pueda hacer para enfrentarse al problema.
- Obviamente, la búsqueda de alternativas debe ir precedida de la fase de análisis ya que, avanzar en una solución sin tener el análisis previo del problema no es recomendable.
- El compromiso de desarrollar una respuesta específica a un problema específico: con ello se pretende evitar que se apliquen respuestas genéricas a los problemas, o una respuesta a distintos problemas. La respuesta debe ser hecha a medida del problema.

Una vez tenemos claro que se ha de interiorizar la búsqueda de soluciones en la labor policial, el siguiente reto que se nos plantea es qué *rango de alternativas posibles de actuación* tenemos. Primero las voy a enumerar, para después tratar cada una de ellas (Goldstein, 1977, 1990; Robin et al., 2003; Scott, 2000):

- a) Centrarse en aquellos individuos que tienen un papel principal de participación en el problema.
- b) Derivar a otros servicios públicos o privados.
- c) Utilizar la mediación y las habilidades negociadoras.
- d) Transmitir información.
- e) Movilizar a la comunidad.
- f) Además de la comunidad, hacer uso de las formas existentes de control social.
- g) Alterar el entorno físico para reducir las oportunidades.
- h) Aumento de la regulación legal de las condiciones que contribuyen a los problemas.
- i) Desarrollo de nuevas formas de autoridad limitada para intervenir sin detener.
- j) Un uso más discrecional del sistema judicial y administrativo.
- k) Usar el derecho administrativo para controlar las molestias públicas, los comportamientos ofensivos y las condiciones que contribuyen al crimen.

Pasemos a ver cada una de las alternativas con detenimiento (Braga, Weisburg, Waring y Lorraine, 1999; Goldstein, 1977, 1990; Mazerolle et al., 2008; Reisig, 2010; Robin et al., 2003; Scott, 2000).

- a) *Centrarse en aquellos individuos que tienen un papel principal en el problema.*

Normalmente, un número reducido de personas son las que están involucradas en la gran mayoría de incidentes que constituyen el problema, por tanto, deberemos centrar los esfuerzos en esas personas. La fase de análisis, en la cual se incluye la identificación de los individuos implicados, puede revelarnos que éstos están vinculados con otros

problemas en otros contextos, por ejemplo: jóvenes que causaban molestias en el centro juvenil Espai Jove de Xirivella también estaban implicados en la comisión de actos vandálicos en el polideportivo de Xirivella; a su vez, en la mayoría de los casos, siempre era el mismo grupo de cuatro o cinco menores.

Una de las formas más efectivas de reducir la magnitud del problema es diseñar programas específicos de intervención con estas personas. En el desarrollo de estos programas de actuación se deberá ser muy cuidadoso con el grupo seleccionado, en cómo se demuestra su implicación en el problema, y en la aplicación de las medidas que se estimen. Pero habrá casos en los cuales, aunque se apliquen medidas de control sobre estas personas, no se solucione el problema, por ejemplo: podemos identificar a aquellas personas que conducen de forma frecuente vehículos bajo los efectos de las drogas; se procede a actuar con ellos tramitando el correspondiente atestado por juicio rápido, se les condena, y aun así siguen conduciendo bajo los efectos de las drogas. ¿Qué podemos hacer? Veámoslo en la siguiente alternativa.

b) Derivar a otros servicios públicos o privados.

Los agentes de policía pueden reconocer necesidades, diagnosticar problemas, y manejar alguno de ellos directamente; pero no tienen el tiempo, la formación y los recursos para solucionarlos todos. Si exploramos los problemas a los que comúnmente hace frente la Policía, podemos reconocer la necesidad de:

- Referencias más efectivas a otros servicios públicos o privados.
- Coordinación de la respuesta policial con otras administraciones que tienen el control externo sobre alguno de los problemas o individuos de los cuales la Policía es responsable, y
- La iniciativa policial para presionar en la corrección de las deficiencias de los servicios municipales y para proponer el desarrollo de nuevos servicios.

En los cuerpos de policía, normalmente se dan instrucciones a los agentes para que informen a los ciudadanos de los servicios públicos o privados de que disponen para solucionar sus problemas, por ejemplo: derivar a un ciudadano a los servicios sociales del ayuntamiento. Pero esto no es una práctica generalizada y hay policías que no lo hacen, e incluso cuerpos de policía que desconocen los servicios a los que se pueden derivar a los ciudadanos. Para solucionarlo, se deben establecer unos procedimientos formales más efectivos para derivar al ciudadano a aquel servicio que pueda tratar mejor su problema. A los policías se les debe formar de la mejor manera posible para que adquieran la habilidad de derivar correctamente a las personas. Para que este proceso de derivación funcione bien, los contactos entre la Policía y el servicio al que se deriva al ciudadano deben ser al más bajo nivel, evitando la burocracia propia de las administraciones públicas. También es importante un compromiso de que la persona derivada va a ser atendida correctamente.

La coordinación implica una relación más fuerte que la derivación anteriormente vista. Se aplica a aquellas situaciones en las cuales otra administración/servicio público comparte alguna responsabilidad directa en el control de una conducta en particular, por ejemplo: una persona con problemas de alcohol puede que tenga licencia de armas, es más, puede que incluso tenga un arma en su domicilio. La concesión de las licencias de armas es competencia exclusiva de la Guardia Civil, por tanto, se podrían crear cauces de coordinación para la intervención de las armas, así como la suspensión cautelar de los permisos, de aquellas personas que tengan problemas con el alcohol y que, por ejemplo, haya intervenido la Policía con ellos por altercados en la vía pública. Otro ejemplo sería

la coordinación entre la Policía y los institutos en los casos de acoso escolar. En el caso de que ya existieran cauces de coordinación, estos deberán ser evaluados y reforzados periódicamente. Durante este proceso pueden surgir conflictos de competencia que pueden perjudicar el objetivo final de solucionar el problema; para evitarlo, la comunicación entre los organismos implicados debe buscar el establecimiento de objetivos comunes, desarrollar un respeto mutuo, y establecer una relación de trabajo en la que se vean beneficiados tanto los organismos implicados, como la comunidad, y lo más importante, las personas implicadas directamente.

Debido a que la Policía trabaja en la calle y en los hogares de las personas, tiene una posición privilegiada para ser la primera en ver el mal funcionamiento de algún servicio municipal, o la necesidad de crear uno nuevo. A su vez, también está en una posición que le permite ver los efectos, tanto buenos como malos, de las medidas implementadas por otros servicios públicos. Los equipos de gobierno municipales esperan de la Policía que les informe de las carencias que aprecien, pero esto no siempre es así, y también hay ocasiones en las que se informa, pero no se hace nada. La Policía también tiene la capacidad de ver la interrelación entre el mal funcionamiento de un servicio y el problema que está generando. Si en la fase de análisis del problema se ha puesto de manifiesto que un nuevo servicio es requerido, la Policía debe poner en conocimiento este extremo, y en algunos casos puede llegar incluso a prestar ella misma el servicio, por ejemplo: el grupo X-4 de la Policía Local de Valencia trata con los indigentes facilitándoles atención social. Que la Policía sea la que preste el servicio no es una buena opción ya que va a generar una carga de trabajo extra que pertenece a otro departamento del Ayuntamiento. Lo más óptimo es que la Policía preste en primera instancia y de carácter urgente el servicio sólo en aquellos casos en los cuales, de no ser así, se ponga en riesgo la integridad de las personas; siguiendo con el ejemplo anterior, es lo que hace el grupo X-4, que presta una primera ayuda urgente y después deriva a servicios sociales.

Otro factor importante es la convicción de los equipos de gobierno municipales de que la Policía son sus “ojos” en la calle, y por tanto está en una posición privilegiada para informarles de las carencias que observe. De esta forma, deben ser conscientes que los planteamientos hechos por la Policía sobre otros departamentos del Ayuntamiento no son fruto de un capricho o del azar, sino de una necesidad para la seguridad. Y por último, es necesaria una buena relación entre todos los departamentos del Ayuntamiento.

c) Utilizar la mediación y las habilidades negociadoras.

Se espera de la Policía que sea capaz de resolver los diferentes conflictos que se le presenten y éstos pueden ser de muy diversa índole: puede ser que se vean implicadas pocas personas (una discusión entre vecinos), o muchas (una manifestación reivindicativa), pero en todo caso, la base común es el conflicto, que se habrá iniciado por distintos motivos. Entre los motivos frecuentes de conflicto podemos mencionar:

- El uso del espacio público, por ejemplo: las molestias de las terrazas de los bares, jóvenes jugando al fútbol en los parques o los patinetes eléctricos.
- El ruido, por ejemplo: quejas vecinales por perros ladrando o por música alta.
- Los actos vandálicos, por ejemplo: jóvenes que causan desperfectos en la fachada de algún vecino.
- El tráfico de drogas, por ejemplo: las discusiones entre toxicómanos, el trasiego de personas yendo a por las dosis de droga.
- La prostitución en la calle, por ejemplo por la increpación que hacen las prostitutas a los vecinos que se quejan.

Lo que se pretende con la mediación es adelantar las barreras de intervención, y antes de la sanción administrativa o de hacer uso de la vía penal, se intenta prevenir una mayor escalada del conflicto y llegar a una solución. Para ello, la Policía deberá hacer uso de las habilidades de mediación y aplicarlas a la resolución del conflicto. Asimismo, será necesaria una correcta formación de los agentes en la mediación, así como los medios necesarios para realizar el trabajo de forma correcta.

d) *Transmitir información.*

El informar a las personas es un modo efectivo de solucionar una amplia variedad de problemas. Varios factores contribuyen a esta situación:

- La Policía tiene el monopolio de cierta información en la cual está interesada la comunidad.
- Tiene la confianza y el respeto de la ciudadanía.
- Aparte de tener la información, conoce la ley y los mecanismos legales, lo cual le otorga una credibilidad especial.
- Tiene el aura de autoridad que hace que los ciudadanos la escuchen.
- Los ciudadanos, por otro lado, quieren información veraz sobre los problemas que les preocupan.
- Recurren a la Policía como una fuente fiable de información, o cuando simplemente no saben con quién contactar para recibir información.
- Esperan de la Policía que sepan lo que está sucediendo.

En la POP la información es importante por dos motivos:

- Porque durante la fase de análisis del problema se logrará obtener gran cantidad de información sobre el mismo, con lo cual aumentará nuestra capacidad de conocimiento, de resolución del problema, y por ende, nuestra credibilidad.
- Porque de la investigación sistemática llevada a cabo en el análisis del problema, se puede llegar a la conclusión de que la mejor forma de solucionarlo es facilitando la información necesaria a la comunidad.

El potencial del uso de la información como respuesta a un problema es muy variado; veamos algunos ejemplos:

- Para reducir la ansiedad y el temor: un problema puede ser percibido por la comunidad como más grande y grave de lo que realmente es, o generar miedo por la falta de información. El transmitir información seria y contrastada a la ciudadanía puede reducir el temor e incluso eliminarlo; por ejemplo: cuentas oficiales de Twitter que informan en directo cuando se está llevando a cabo una operación antiterrorista, y que solicitan colaboración ciudadana.

Figura 1: Tweet de la Policía Nacional Francesa informando del inicio y finalización de una operación antiterrorista.

Fuente: recuperado de <https://twitter.com/PoliceNat78/status/1032541578445946880/photo/1> el 01/09/2018



- Para permitir a los ciudadanos que resuelvan sus propios problemas: a veces los ciudadanos se dirigen a la Policía planteando problemas cuya gestión la deben hacer ellos mismos, y en otra administración o servicio público. Facilitar este tipo de información se puede realizar de diversas formas: carteles informativos, buzono de cartas, redes sociales, medios de comunicación, etc. Por ejemplo: campañas informativas contra los fraudes de consumo que hacen las Oficinas Municipales de Información y Consumo.
- Para el cumplimiento de las normas reguladoras sobre un determinado tema que no son conocidas o comprendidas, por ejemplo: campaña recordatoria de que para realizar una obra menor en casa, se necesita autorización municipal. Con este tipo de información se consigue que los controles sobre el cumplimiento sean más efectivos.
- Para alertar a las potenciales víctimas sobre la vulnerabilidad y asesorarlos sobre formas de protegerse. La prevención a través de la información es un elemento clave, podríamos citar muchos ejemplos, entre otros: charlas para prevenir el acoso escolar, los abusos sexuales de menores, el consumo de drogas y alcohol, el uso de artefactos pirotécnicos; consejos a los comerciantes sobre los hurtos y robos; campañas de la DGT sobre el uso del móvil al volante; consejos a las personas mayores para evitar estafas; consejos a las mujeres sobre todo en lo relacionado con la Violencia de Género; y así un largo etcétera.
- Para demostrar a los ciudadanos cómo inconscientemente están contribuyendo al problema. Los ciudadanos hay veces que no se dan cuenta de que con su comportamiento están contribuyendo a un problema. La Policía puede apelar a la colaboración ciudadana como parte de la solución; por ejemplo: campaña informativa para que no se pague a los “gorrillas”.
- Dar información a la comunidad para sacar a la luz un problema. Como se ha comentado, la Policía tiene información que permite percibir de forma temprana, antes de que se den cuenta los ciudadanos, cuándo un problema está surgiendo. En esta situación, ganarse la colaboración de la comunidad para que nos avisen de los nuevos incidentes puede ser un elemento crucial para la solución del problema; igualmente, se les deberá explicar las consecuencias que trae el problema. Por ejemplo: ante los primeros casos de ocupaciones ilegales de viviendas en un barrio, se realiza una campaña informativa a los vecinos, y se les advierte de las consecuencias: molestias vecinales, impago de la comunidad, tráfico de drogas, etc.
- Informar de las limitaciones de la Policía y qué se puede esperar de ellos. En ocasiones hay algunos problemas que no pueden ser resueltos por la Policía, y el ciudadano no es consciente de tal extremo, exigiendo en cada incidente que se le dé una solución. Por ejemplo: los comerciantes de las zonas céntricas llaman a la Policía quejándose de las personas que mendigan en las inmediaciones de su establecimiento, exigiendo una solución por parte de la Policía, cuando realmente es un problema que en esa actuación inmediata no puede ser solucionado ya que se estaría vulnerando el derecho fundamental a la libre deambulación. Ante este tipo de situaciones, se debe informar de las limitaciones que tiene la Policía, para así lograr el apoyo de la ciudadanía en la búsqueda de otras soluciones al problema. Para facilitar este tipo de información se puede utilizar: elaborar una carta de servicios policiales, reuniones con los colectivos sociales y profesionales para informarles de nuestros servicios, los policías de barrio que en su día a día irán informando a los vecinos, redes sociales, página web de la Policía, etc.

e) *Movilizar a la comunidad.*

La implicación de la comunidad es un elemento fundamental de la POP. Organizar a la comunidad para responder a un problema es una alternativa que se puede emplear sola o junto a otras. En el contexto de la POP, implica movilizar a un segmento específico de la comunidad como parte de la implementación de la respuesta. Por ejemplo: respecto al problema de los coches abandonados en la vía pública, se puede formar a un vecino en la normativa reguladora para que confeccione un listado y lo entregue a la Policía de forma periódica. En consonancia con uno de los principios de la POP de ayudar a la comunidad a que se auto-controle, la función de la Policía será formar a los miembros de la comunidad en identificar los problemas, y si es posible, en cómo mitigarlos o resolverlos por sí mismos. La organización de grupos para la solución de problemas concretos es totalmente compatible con la organización de otros grupos para establecer relaciones más permanentes con la comunidad. Una red de contactos fuerte en la comunidad es un valor muy grande para la Policía, por tanto, vale la pena invertir el gran esfuerzo que supone tejer este tipo de redes desde cero. El implicar a la comunidad en la resolución del problema requiere de un cuidadoso análisis previo del perfil adecuado de ciudadano al que dirigirse. También debemos ser conscientes de que no podemos esperar mucha colaboración cuando uno de los elementos del problema es la ausencia de comunidad en el barrio, por ejemplo: intentar movilizar al Barrio de la Coma en Paterna. El trato con la comunidad requiere de una especial formación del agente y de unas habilidades sociales especiales.

f) *Además de la comunidad, hacer uso de las formas existentes de control social.*

Una excelente forma de resolver los problemas es haciendo uso de formas específicas de control social inherentes en las relaciones entre personas, por ejemplo: la influencia de una madre sobre un hijo, de un profesor sobre una estudiante, de la comunidad de vecinos sobre un vecino, etc. Por parte de la Policía no hay un procedimiento formal para este tipo de intervenciones; a su vez, las personas a las que se les pida colaboración no tienen la obligación de hacerlo, o la obligación no está del todo clara. Los argumentos a favor del uso de este tipo de medidas son:

- Se refuerza el concepto de Policía como facilitadora de que la comunidad tome el control y resuelva sus problemas, en vez del uso del sistema punitivo tanto administrativo, como penal.
- Cuando exista la opción, se deberá hacer uso del método menos restrictivo e intrusivo para solucionar el problema, como es éste.
- Cuando los controles legales se han mostrado insuficientes, puede ser un buen momento para intentarlo con el control social.

No obstante, hay que tomar una serie de precauciones, ya que un mal uso de los mecanismos de control social puede provocar graves perjuicios en la relación entre la comunidad y la Policía. Cuando la Policía plantea a una tercera persona que, en virtud de su relación con otra, ejerza su control social sobre ésta, hay que ser muy cautelosos con esa sugerencia para no caer en el mal vicio de que, a través de esta herramienta, se esté confiriendo labores de vigilancia y control que vulneren derechos de terceros, llevándonos de esta forma a una sensación de “estado policial”. También habrá que ser muy cautelosos con la información sobre el problema que se facilita para no generar perjuicios. Por último hay que ponderar una serie de factores para hacer uso del control social:

- La gravedad de la conducta.
- La certeza con la que se puede asignar la responsabilidad de la conducta.

- La confianza que se tenga en que el tercero ejercerá exitosamente el control social.
- La disponibilidad de alternativas y su relativa efectividad.
- Y sobre todo, el riesgo que conlleva.

g) Alterar el entorno físico para reducir las oportunidades.

Cambiar el entorno físico para reducir los índices de delincuencia es una medida que lleva tiempo haciéndose. El prisma de la POP añade el valor de que la necesidad de realizar cambios físicos viene determinada por el análisis de un problema específico. Un ejemplo reciente de alteración del entorno físico puede ser el llevado a cabo en multitud de ciudades españolas a partir de los atentados terroristas del verano pasado en las Ramblas de Barcelona, con la colocación de barreras físicas en las principales zonas de paso de peatones. Uno de los problemas que presenta esta respuesta son los costes que puede acarrear; no es lo mismo hacer un cambio en una calle o barriada, que acometer cambios generalizados en toda una ciudad. Una posible solución sería acometer los cambios por fases, priorizando aquellas zonas donde más arraigado esté el problema. Otro elemento importante en la implicación de la Policía en la implementación de nuevos servicios, es el desarrollo de los planes de ordenación urbana, en el diseño de espacios públicos, etc. para aportar su punto de vista respecto al diseño de las barreras físicas de seguridad.

h) Regulación legal de las condiciones que contribuyen a los problemas.

El análisis del problema nos puede llevar a la conclusión de que hay factores que están contribuyendo al problema y que si son regulados, pueden ser controlados. A modo de ejemplo, muy candente ahora en la ciudad de Valencia, está el tema de los patinetes eléctricos. La vigente ordenanza municipal de tráfico de Valencia no regula nada sobre estos objetos, aplicándose por tanto de forma supletoria el Reglamento General de Circulación, el cual establece que sólo pueden circular por las zonas señalizadas como residenciales, y que en el municipio de Valencia son muy pocas. Basta con darse una vuelta por el centro de Valencia y observar los problemas de convivencia en el tráfico que están generando los patinetes eléctricos. El nuevo proyecto de ordenanza municipal del Ayuntamiento de Valencia, que todavía no está aprobada, según las noticias facilitadas por los mandos policiales sólo permitirá la circulación por los carriles bici, solucionando de esta forma el problema.

i) Desarrollar nuevas formas de autoridad limitada para intervenir sin detener.

El modelo estadounidense que versa sobre este punto no se puede aplicar al cien por cien en España. No obstante, y a modo de reflexión, sirva un ejemplo para mostrar una aplicación de este tipo de medidas. Cuando se producen olas de frío peligra la vida de los “sin techo” por las bajas temperaturas; las policías locales en algunos municipios se encargan de facilitarles alimento y ropa de abrigo, y de paso les surgen acudir a algún albergue para resguardarse. El ofrecimiento anteriormente mencionado es aceptado por algunos, pero rechazado por otros, con el consecuente riesgo para su integridad física si las condiciones climáticas se endurecen. Quizás se podría plantear, en casos como este, una figura reforzada de autoridad y muy limitada, de forma tal que se les pudiera coger y llevar a un centro de acogida, aún en contra de su voluntad, cuando las condiciones del tiempo supusieran un riesgo objetivo para su integridad física. Este tipo de autoridad limitada requeriría de una regulación muy minuciosa para evitar posibles abusos.

j) Un uso más discrecional del sistema judicial y administrativo.

A pesar de que se ha hablado mucho sobre la búsqueda de soluciones alternativas a la aplicación del Derecho penal o administrativo, habrá casos en los que la respuesta

más apropiada será la aplicación de alguno de ellos. Pero nos podemos reservar cierta discrecionalidad en su aplicación, escogiendo aquélla que mejor se ajuste a cada caso. De esta forma se puede establecer:

- La investigación, detención y procesamiento en los casos más graves, por ejemplo un homicidio.
- La aplicación selectiva de la legislación con un criterio justificado: estamos ante casos en los cuales se va a hacer una aplicación muy restrictiva y cuidadosamente planificada de legislación que previamente no se ha aplicado o se ha hecho en rara ocasión. La aplicación deberá ser prolongada en el tiempo para lograr el máximo impacto. Por ejemplo: hace años hubo un problema con los ciclomotores en Xirivella porque empezó a ponerse de moda el circular a “escape libre”. La única forma que hubo de tratar el problema fue haciendo una campaña de controles, que duró varios meses, y en la cual se aplicó la Ordenanza Municipal de Contaminación Acústica.
- Aplicación de otras leyes que son competencia de otras administraciones: del análisis amplio del problema se puede concluir que se están cometiendo infracciones que son competencia de otros órganos de la administración, por ejemplo: infracciones en el ámbito de la legislación laboral, medio ambiente, sanitario, alimentario, etc. Si tratar con estas infracciones aparece como una forma efectiva de solucionar el problema, lo que se hará es constatar la infracción y trasladarla al órgano competente para su investigación y sanción; por ejemplo, a la Inspección de Trabajo.

k) Usar el derecho administrativo para controlar las molestias públicas, los comportamientos ofensivos y las condiciones que contribuyan al crimen.

Los Ayuntamientos son competentes para otorgar gran variedad de licencias, por ejemplo: apertura de establecimientos, ocupación de vía pública con terrazas de bares, etc. El análisis del problema nos puede llevar a la conclusión de que parte de la respuesta puede ser revocar este tipo de licencia; por ejemplo: revocar la licencia de la terraza de un bar en el cual se hayan constatado reiteradas molestias a los vecinos.

Una vez visto todo el abanico de alternativas de actuación que tenemos, vamos a tratar un factor determinante y complicado de la fase de elaboración de la respuesta a medida. Se trata del trabajo de *escoger de entre todas las alternativas* aquéllas que mejor resuelvan el problema. Cualquier respuesta a medida que se haga para solucionar un problema probablemente consista en una mezcla de alternativas de diferentes actuaciones. Este cóctel de actuaciones que constituyen la respuesta a medida probablemente no sirva para solucionar el mismo problema en otra ciudad e incluso en otro barrio de la misma ciudad. Durante la fase de análisis del problema habremos recogido los valores e intereses de la comunidad respecto al por qué quieren que se solucione el problema, y estos valores e intereses los vamos a utilizar ahora para establecer qué actuaciones van a conformar nuestra respuesta a medida. Esta premisa es de suma importancia porque hará aumentar la calidad del servicio policial lo cual implicará que la comunidad tenga una buena consideración de la Policía, logrando así una mayor compenetración comunidad-Policía, elemento clave para la resolución de problemas. Como he dicho, lo más probable es que una respuesta esté formada por varias alternativas; respecto a la relación entre ellas se puede dar: que las alternativas sean independientes, que unas sean más importantes que otras, o que unas sean a corto plazo y otras a largo plazo.

Aunque los valores e intereses recogidos en la elección de las distintas alternativas que van a conformar nuestra respuesta obviamente pueden variar de una comunidad a otra, dentro de la misma, y con el paso del tiempo, debemos prestar atención a un conjunto de factores que hay que considerar en la elección de las alternativas:

- El potencial que la alternativa tiene para reducir el problema.
- El impacto específico que la alternativa va a tener en los aspectos más serios del problema.
- La medida en que la alternativa elegida es preventiva por naturaleza, con lo cual se adelanta la barrera de actuación.
- El grado en el cual la alternativa afecta a la vida de las personas.
- En qué grado la alternativa se basa en la aplicación del poder sancionador, y en su caso en el uso de la fuerza.
- La actitud de la comunidad frente a la aplicación de la alternativa.
- Los costes de la implementación de la alternativa en términos económicos, materiales y personales.
- La legalidad y el civismo de la alternativa.
- En qué medida va a afectar la aplicación de la medida a las relaciones entre los afectados y la Policía.
- La facilidad con que la alternativa se puede llevar a cabo.

A todos estos factores se les pueden asignar distintos pesos, cosa que deberá ser discutida abiertamente entre las partes implicadas para tomar una decisión sobre qué alternativas van a conformar la respuesta a medida.

Como ya he comentado, la fortaleza de la respuesta será mayor cuanto más consensuada con la comunidad sea. Ahora bien, la mejor forma de obtener la aprobación de la ciudadanía es a través de sus gobernantes elegidos democráticamente, y que a su vez son los que dirigen a la Policía (ejemplo, Concejal de Seguridad Ciudadana). Encontrar un equilibrio entre las partes es complicado. Para una respuesta de poco calado, por ejemplo que afecte a un pequeño barrio, podría ser suficiente con la aprobación de los ciudadanos implicados; pero cuando la respuesta es de mayor calado, la decisión de los gobernantes es crucial. En cualquiera de los casos, se puede hacer uso de procesos de participación ciudadana que ayuden a la toma de decisión de la parte política. Desde el punto de vista policial, se deberá facilitar a los gobernantes toda la información obtenida en la fase de análisis del problema, así como las distintas alternativas de respuesta, para que tomen su decisión.

III.4. Evaluación de la efectividad de la respuesta

La efectividad de la respuesta se medirá en función de que su aplicación reduzca o elimine el problema que preocupa a la comunidad. Como hemos visto, un problema está formado por una serie de comportamientos que en mayor o menor medida preocupan a una comunidad. La efectividad de la respuesta policial se evaluará en función de la capacidad de solucionar los problemas, empezando por el que más preocupa hasta el que menos. De lo anterior se desprende que la efectividad de las respuestas no va a depender de criterios clásicos como por ejemplo el número de denuncias interpuestas, el número de detenidos o el número de llamadas atendidas (Goldstein, 1990, pág. 145-147). Cuanto más claros estén los objetivos que se pretenden lograr con la respuesta, más fácil será evaluar su efectividad. Si las respuestas implementadas no son efectivas, la información recopilada en la fase de análisis deberá ser revisada, y será necesaria una nueva recolección de información antes de volver a la fase de implementación de la respuesta. El proceso entero debe ser visto desde una perspectiva circular (Mazerolle et al., 2008; Scheider et al., 2009).

Para la realización de la evaluación, aparte de hacerla a nivel interno la propia Policía, se recomienda realizar evaluaciones externas (Reisig, 2010).

Conclusiones

Hoy en día vivimos en una sociedad en la cual la prevención está a la orden del día en muchos aspectos de nuestra vida. A modo de ejemplo, en el siglo pasado, en el ámbito de la medicina, se actuaba de forma reactiva ante la aparición de una enfermedad; este paradigma evolucionó y la comunidad médica se dio cuenta de que la prevención en la salud era más efectiva y menos costosa económicamente, por tanto, adelantaron su barrera de actuación fomentando de esta forma la prevención. En ello se han visto implicados, no sólo los médicos, sino otras partes de la sociedad: la comunidad educativa, medios de comunicación, la familia, etc. Por tanto, estamos ante una sociedad que demanda que las instituciones públicas adelanten sus barreras de actuación y se anticipen en la medida de lo posible a la aparición del problema, centrándose por tanto en la prevención. Por otro lado, la sociedad no son cubículos aislados que no se relacionan entre ellos; al revés, cualquier actuación que se lleve a cabo en un ámbito de la sociedad va a afectar a otros. De esta forma, la sociedad actual demanda más participación en los problemas que le afectan.

El modelo de Policía Orientada a los Problemas trata las demandas de la sociedad actual. En primer lugar porque centra los esfuerzos en la detección precoz de aquellos incidentes que pueden constituir un problema. Para ello, básicamente se centra en la comunidad como entidad legitimada para la definición del problema; sus intereses son los principales que van a ser tenidos en cuenta. En segundo lugar porque realiza un análisis exhaustivo del problema, teniendo en cuenta no sólo factores puramente delincuenciales que pueden haber contribuido a la aparición del problema, sino que abre al abanico a todo aquello que pueda haber influido. Por último, elabora una respuesta al problema hecha a medida, abordando todos los ámbitos de actuación posibles, desde el policial, hasta el empoderamiento de la propia comunidad, la implicación de otros servicios públicos, la implicación de entidades privadas, modificaciones legislativas, del entorno físico, etc. De esta forma la sociedad en su conjunto es participe en la resolución del problema. Para lograr todo ello, se establece un equilibrio de poderes e intereses entre la comunidad, la Policía y los gobernantes.

Pero para que este modelo policial funcione considero que es imprescindible tener en cuenta ciertos factores que voy a explicar. El primero de ellos es vencer la subcultura policial. Por mi experiencia, los policías estamos cargados de una serie de prejuicios que hemos desarrollado durante nuestra carrera profesional y que son un lastre para la implementación de una estrategia POP, ya que ésta requiere de una apertura mental muy grande tanto en la fase de análisis del problema como en la fase de implementación de la respuesta. Otro factor importante es la meticulosidad en seguir los pasos y criterios que establece la POP en cuanto a la aplicación del método SARA. Una mala identificación de todos los factores del problema nos llevará a un mal análisis, y éste a una incorrecta implementación de la respuesta. La Policía debe ser muy meticulosa en seguir el método SARA y para ello, entre otros elementos, es fundamental la apertura mental antes mencionada. Al hilo de la meticulosidad necesaria para el éxito de la estrategia POP viene el siguiente factor que considero imprescindible, y que es una correcta asignación de recursos personales y materiales. Para tener éxito en la implementación de la estrategia POP es necesario asignar una cantidad de recursos humanos y materiales importante, y que no todas las plantillas de Policía van a poder asumir por sus limitaciones presupuestarias.

Bibliografía

- Braga, A. A. (2014). Problem-oriented policing. *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, 3989-4000. New York: Springer.
- Braga, A. A., Weisburg, D. L., Waring, E. J., Lorraine, G. M., & al, e. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology*, 37(3), 541-580. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/220701455?accountid=14777> el 01/09/2018.
- Calvet Gimeno, F., Soler Tormo, JI., Romero Alcántara, F., Martínez Zamora, P.J., Murillo Espallargues, MS. (2005). *Policía Local de la Comunidad Valenciana (Ingreso, Promoción y Ascenso) Volumen I Temario*. Sevilla: Meta.
- Caro, Laura L. (03/10/2017). Los Mossos, un historial de abusos e impunidad. *ABC*. Recuperado de https://www.abc.es/espana/abci-historial-abusos-impunidad-201710030349_noticia.html el 01/09/2018
- Carranco, R., García, J. (09/11/2013). La muerte de un empresario enfanga otra vez a los Mossos. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/ccaa/2013/11/09/catalunya/1384032252_739737.html el 01/09/2018
- Clarke, R. V., & Eck, J. E. (2005). *Análisis Delictivo para la Resolución de Problemas en 60 pequeños pasos*. US Department of Justice/Crisada Editorial, México. Traducción al español de Arturo Arango Durán y Juan Pablo Arango Orozco.
- Cordner, G., & Elizabeth, P. B. (2005). Problem-Oriented Policing in Practice. *Criminology & Public Policy*, 4(2), 155-180. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/200155123?accountid=14777> el 01/09/2018
- DeJong, C., Mastrofski, S. D., & Parks, R. B. (2001). Patrol officers and problem solving: An application of expectancy theory. *Justice Quarterly*, 18(1), 31-61. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/228172602?accountid=14777> el 01/09/2018
- Gobierno de España (2018). *Gobierno. Presupuestos Municipales* Recuperado de <https://presupuestos.gobierno.es/> el 01/09/2018
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1336*. pp. 236-258. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=2537955>. el 01/09/2018
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. United States. McGraw-Hill
- Goldstein, H. (2008), How I Got Here. *Gargoyle*, volume 33 – nº 2 – winter/spring 2008, 16-21, recuperada de <http://gargoyle.law.wisc.edu/wp-uploads/2014/02/volume33issue2.pdf> el 07/06/2018
- Kelling, G. L. (1992). Toward new images of policing: Herman Goldstein's problem-oriented policing. *Law & Social Inquiry*, 17(3), 539-559. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/61328275?accountid=14777> el 01/09/2018
- MacDonald, J. M. (2002). The effectiveness of community policing in reducing urban violence. *Crime and Delinquency*, 48(4), 592-618. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/221482141?accountid=14777> el 01/09/2018.
- Pastrana, E. (2014). La violencia policial de los Mossos, a examen. *ABC*. Recuperado de <https://www.abc.es/catalunya/20140602/abci-mossos-violencia-policial-201405272059.html> el 01/09/2018
- Reisig, M. D. (2010). Community and problem-oriented policing. *Crime and Justice*, 39, 1-53. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/852900151?accountid=14777> el 01/09/2018
- Robin, S. E., & Worden, R. E. (2003). Police officers' attitudes, behavior, and supervisory influences: An analysis of problem solving. *Criminology*, 41(1), 131-166. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/220669529?accountid=14777> el 01/09/2018

- Scheider, M. C., Chapman, R., & Schapiro, A. (2009). Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing*, 32(4), 694-718. Recuperado de doi:<http://dx.doi.org/10.1108/13639510911000777> el 01/09/2018
- Scott, M. S. (2000). *Problem-oriented policing: Reflections on the first 20 years*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Scott, M. S. (2003). Getting the police to take problem-oriented policing seriously. *Crime prevention studies*, 15, 49-78.
- Mazerolle, L. (Ed.), Wortley, R. (Ed.). (2008). *Environmental Criminology and Crime Analysis*. London: Willan