

¿Por qué la policía no impide el delito?*

David Dixon

1. Primera respuesta: Lo hace.
 2. Segunda respuesta: ¿De qué clase de delito estás hablando?
 3. Tercera respuesta: Porque no pueden hacerlo solos.
 4. Cuarta respuesta: Digas lo que digas acerca de la policía y la prevención del delito, alguna gente no se lo creerá.
 5. Quinta respuesta: Porque las tácticas policiales tradicionales no son muy efectivas.
 6. Sexta respuesta: El delito ha bajado. Échale la culpa (no sólo) a la policía.
 7. Séptima respuesta: Es más difícil de lo que te crees.
 8. Octava respuesta: Porque tienen otras prioridades.
- Agradecimientos.
Bibliografía.

El artículo considera algunas respuestas a la pregunta “¿por qué la policía no impide el delito?”. La policía sí previene parte del delito, aunque para hacerlo se apoya cada vez más en personas que no pertenecen al propio cuerpo de policía. La proporción del delito que evita no es fija, y aprender las lecciones adecuadas de la experiencia de Nueva York contribuirá a incrementarla. Sin embargo, la policía tiene que prestar atención a los riesgos que entraña centrarse exclusivamente en la reducción del crimen. Ello no sólo tiene riesgos inherentes, sino que también puede desviar la atención respecto de otras tareas y objetivos de la labor policial. La comprensión del papel de la policía en la reducción y el control del crimen se

* Traducción de Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno y Esther Farnós Amorós del original “Why Don't the Police Stop Crime?”, publicado en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, número 1, 2005, p. 4-24.



ve obstaculizada por la insistencia populista en que las respuestas sencillas son suficientes. De igual manera, la promesa académica ofrecida por las nuevas “ciencias” del delito y de la labor policial es excesiva. El artículo se pronuncia a favor de un enfoque más inclusivo y sofisticado a la hora de responder la pregunta del título.

Recientemente se han producido algunos robos en el área en la que vivo. Hablando del tema con un vecino, me preguntó “¿Por qué la policía no *hace* nada al respecto? Intenté ofrecerle una versión resumida de la clase que doy a mis estudiantes de licenciatura sobre los límites de la efectividad policial, pero no se mostró muy impresionado: “Si no pueden pillar a los chorizos, ¿para qué valen?”. Como si estuviera esperando esta señal, por la esquina apareció el primer policía que veíamos en nuestra calle en meses. Estaba dejando folletos sobre la prevención del delito en los buzones, aconsejando a la gente cerrar la puerta de atrás y cancelar la suscripción al periódico cuando se van de vacaciones. El desprecio de mi vecino era total: “Así que ahora vuestro trabajo lo tenemos que hacer nosotros, ¿no?”.

El título de este artículo es deliberadamente ambiguo, a la vez que provocador. Pretendo considerar varias formas de responder a la pregunta “¿Por qué la policía no impide el delito?” y también proponer diversas respuestas, algunas de las cuales tienen la forma de preguntas en réplica. Aunque la principal preocupación del artículo es práctica, de política pública, tiene sentido ir más allá y hablar algo acerca de la naturaleza de la investigación de estos asuntos y su relación con nuestra más general cultura intelectual.

1. Primera respuesta: Lo hace

La primera respuesta es la más directa: la policía *sí* evita el delito, o al menos parte de éste. Un ejemplo ya trillado viene ofrecido por la experiencia histórica, que muestra que cuando la policía hace huelga sube la incidencia de ciertos tipos de delito (Sherman y Eck, 2002, p. 302-303): no cabe duda de que la presencia policial contiene el delito en cierta medida. La policía afecta la incidencia del crimen tanto deteniendo algunos criminales (lo que posiblemente lleve a la incapacitación y a la disuasión individual) como representando un riesgo de detención y castigo (contribuyendo a la disuasión general). Ésta es una afirmación modesta, no una expresión de lo que Reiner llama “‘fetichismo policial’, la asunción



ideológica según la cual la policía es un requisito funcional del orden social, de modo que sin la existencia de una fuerza policial se produciría el caos” (2000, p. 1). Si se acepta que la policía tiene algún impacto sobre el delito, no hay razón para pensar que éste sea constante: es de suponer que puede incrementar (o disminuir) si la policía actúa de forma distinta. Esto sugiere que los temas clave son especificar el tipo de delito del que se habla, estudiar la medida en que la policía puede prevenirlo e identificar las estrategias y tácticas más efectivas para controlar el crimen.

2. Segunda respuesta: ¿De qué clase de delito estás hablando?

Hace tiempo que debería haberse abandonado la idea de que el concepto de delito sea una categoría unida por algo más que el hecho de su prohibición jurídico-penal. Para entender la materia hay que centrarse en algo mucho más concreto que el “delito” en general. El fraude empresarial, los abusos sexuales a menores, la conducción bajo los efectos del alcohol y el uso de lenguaje ofensivo no tienen nada en común más allá de su consideración jurídica como delitos. Poner más policías a patrullar no va a tener ningún efecto sobre la comisión de delitos de cuello blanco, y el desarrollo de habilidades forenses es irrelevante para el manejo policial de la conducta que altera el orden público (*disorderly conduct*). Por eso es necesario reconocer factores tales como las variaciones en la tasa de denuncia y la posibilidad de detección de los distintos tipos de delito, la probabilidad de que una detención lleve al esclarecimiento de otros delitos (como ocurre cuando otros delitos son “tomados en consideración”),* la influencia de la relación entre la víctima y el sospechoso, entre la policía y la ciudadanía, etc. (Bottomley y Coleman, 1980, 1981; Coleman y Moynihan, 1996).

* *Nota de los traductores:* la expresión “delitos tomados en consideración” (*taken into consideration*) hace referencia a una práctica de los Derechos penales inglés y australiano, conforme a la cual el detenido por un delito confiesa la comisión de otras infracciones para que le sea impuesta una pena global menor de la que correspondería a la suma de las penas impuestas por separado. La práctica carece de base legal y sus límites, e incluso la oportunidad de su existencia, son muy discutidos. Sobre el tema, *vid.* el “Documento de consulta” (*Consultation paper*) del “Consejo para las directrices sobre las sentencias penales” (*Sentencing Guidelines Council*), disponible en: <http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/docs/consultation-paper-tics.pdf> (visitado por última vez el 3 de abril de 2007).

3. Tercera respuesta: Porque no pueden hacerlo solos

Cada vez se reconoce más que la labor de policía no es asunto exclusivo de las fuerzas y cuerpos de policía públicos. Puede que el monopolio de la policía nunca haya sido tan completo como pensaron algunos jefes de policía hacia la mitad del siglo xx, pero lo que desde luego está claro es que “la pluralización” es un tema clave en las discusiones actuales sobre la labor policial. Dentro del sector público, la policía estatal coopera con una pluralidad de instituciones que complementan su labor. La lista incluye agencias transnacionales e internacionales, servicios de seguridad, agencias especializadas, como las comisiones que se crean para ciertos delitos, los departamentos de aduanas o las secciones especializadas de otros departamentos (que se ocupan, por ejemplo, del fraude a la seguridad social o del crimen cometido dentro de las prisiones), además de las fuerzas y cuerpos de seguridad de las administraciones locales. Las estrategias de reducción del crimen orientadas a la resolución de problemas (*problem-oriented*) incluyen la cooperación con un más amplio espectro de departamentos y agencias. En Inglaterra y Gales tal cooperación ha sido acelerada por la “Ley sobre el delito y el desorden” (*Crime and Disorder Act*) de 1998, que desplaza parte de la responsabilidad por la gestión del crimen a los gobiernos locales y exige el trabajo conjunto de la policía y las autoridades locales.

Mientras tanto, el incremento de proveedores de seguridad en el sector privado está bien documentado (ver, por ejemplo, Bowling; Foster, 2002; Button, 2002; Prenzler, 2000).*Sus servicios incluyen aspectos ya familiares, como la vigilancia y el patrullaje, pero también servicios más especializados, como la investigación del crimen económico y el interrogatorio de sospechosos (Inbau *et al.*, 2001). El sector público y el privado se superponen de numerosas formas: notablemente, las patrullas policiales públicas son complementadas por lo que (sin mucha convicción) en Inglaterra se llama “familia” policial ampliada (Home Office, 2001; Johnston, 2003), compuesta de guardias, patrullas locales y personal de seguridad privada.¹

* *Nota de los traductores:* Sobre el tema en España, *vid.* por todos TORRENTE, Diego. “Vendiendo seguridad: Servicios, conflictos y estrategias de la seguridad privada en España”, en *Sistema* 192, 2006, p. 77-103.

1. La “Ley de Reforma de la Policía” (*Police Reform Act*), de 2002, autoriza a los “oficiales de apoyo comunitario” y a las organizaciones de seguridad comunitaria que hayan sido acreditadas a llevar a cabo tareas de patrulla y mantenimiento del orden de perfil bajo.

En lo que representa un desarrollo importante y distintivo, mediante la creación de las Patrullas de la Comunidad Aborigen en Australia los aborígenes están asumiendo un papel cada vez mayor en las funciones de policía en sus comunidades (Blagg y Valuri, 2004, p. 1).

Cada vez hay más presión para que los ciudadanos asuman labores de policía. La jerga utilizada es la de la “responsabilización”, que incluye, por ejemplo, ciertas medidas básicas de prevención del crimen mediante el incremento de la dificultad de consecución del objetivo del delincuente. El agente de policía de mi calle respondió convincentemente a las críticas de mi vecino: “Es mejor invertir el tiempo en prevenir robos en las casas que venir después de que hayan ocurrido”. Considerando que en 2002 sólo se resolvió uno de cada veinte robos en domicilio denunciados a la policía de New South Wales (Doak *et al.*, 2003, p. 40), es difícil estar en desacuerdo.

4. Cuarta respuesta: Digas lo que digas acerca de la policía y la prevención del delito, alguna gente no se lo creerá

En Australia, particularmente en New South Wales, las estadísticas criminales tienen una triste historia (Arantz, 1997). Ahora son mucho más fiables, tanto porque son cotejadas y analizadas por agencias profesionales independientes como porque las estadísticas de los delitos denunciados ante la policía son complementadas con las estadísticas de victimación. En New South Wales ha habido importantes reducciones en algunos de los crímenes de los que se tienen datos.² Sin embargo, incluso si las estadísticas indican que la policía ha tenido algo de éxito en reducir el crimen, pueden no ser aceptadas (Hogg y Brown, 1998, p. 24-26).

Algunos comentaristas populistas afirman tener acceso a una realidad alternativa, en la que la experiencia popular o la voz del “hombre de la calle” revelan una verdad sobre el crimen que es ocultada por la policía, los estadísticos, los académicos y los gobiernos.³ Cuando los políticos

2. La Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales informó de que, en los dos años anteriores a diciembre de 2002, “hubo disminuciones sustanciales en seis categorías de los principales delitos, un incremento en una de ellas y no hubo cambios en las nueve categorías restantes”: *vid.* <http://www.lawlink.nsw.gov.au/bocsar1.nsf/pages/media040303>.

3. Así, se dice que la Línea de Asistencia Policial, un sistema para denunciar el crimen por teléfono existente en New South Wales, está diseñada para minimizar el número de delitos haciendo más difícil su denuncia. Rutinariamente se invoca el concepto criminológico están-

están en la oposición, da igual que se trate de progresistas o conservadores, se les puede oír murmurando oscuras alusiones a la manipulación y el ocultamiento.⁴ De acuerdo con una importante periodista de New South Wales, “En el último par de años, las anécdotas acerca del gran incremento del crimen en Sydney se han extendido, a pesar de los esfuerzos tranquilizadores por parte de los poderes públicos. En la calle, la gente habla sobre delitos que han ocurrido en su calle y acerca de los que nadie ha leído nada en los periódicos”. La autora prosigue contando una terrible historia criminal en su propio “tranquilo y modesto barrio periférico” (Devine, 2001). En tales narraciones, las estadísticas criminales no son dignas de crédito, y el caso individual es elevado a la consideración de definitivo:

“Mientras que los policías de más alto rango y los expertos en crimen discuten sobre si éste está o no subiendo en New South Wales, un joven se recupera de un ataque con machetes perpetrado por una banda de quince matones que querían su bicicleta. Los estadísticos del crimen del estado dicen que el delito ha subido de forma importante en los últimos doce meses en la mayoría de categorías. Christopher Knight, de 18 años, no tiene ninguna duda al respecto. Fue acuchillado y apuñalado...”⁵

En su peor versión, este enfoque sugiere que hay algún tipo de conspiración para esconder la verdad.

En la medida en que las apelaciones a la experiencia popular tienen valor, hacen referencia a lo que hoy en día puede considerarse una verdad asentada en criminología: que existe un trecho entre la realidad y la

dar de cifra negra: el crimen estaría experimentando un gran incremento, pero no se denuncia (Devine, 2001). Cuando esto se hace, se omite algo básico: la necesidad de explicar por qué las tasas de delito denunciado y sin denuncia crecen a distinto ritmo.

4. Ver por ejemplo “Carr ataca las cifras de criminalidad del jefe de los estadísticos”, *Sydney Morning Herald*, 13 de julio de 1994, en el que el entonces jefe de la oposición describió al director de la Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales como una persona “alejada” de las percepciones comunitarias y que, al publicar estadísticas que mostraban que la tasa de la mayoría de los delitos se mantenía estable o descendía, pasaba por alto “la realidad del crimen”. Tal retórica sobrevivió al cambio de gobierno. En 2003 la Oficina hubo de defenderse de acusaciones similares; *vid.* “Comunicado de prensa de la Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales respondiendo a ‘Es hora de decir la verdad sobre las estadísticas semanales’”, en el que el director de la Oficina respondía a las “alegaciones de ocultación en las estadísticas criminales” realizadas por el encargado de asuntos policiales del principal partido de la oposición diciendo que éstas eran “ofensivas y por completo ayunas de fundamentación”. Esta respuesta está disponible en <http://www.lawlink.nsw.gov.au/bocsar1.nsf/pages/media231003>.

5. “Machete madness”, *Sun-Herald*, 8 de julio de 2001.

percepción del crimen y que esta última ha de ser tomada en serio. Para mucha gente, el miedo al delito es un problema tan importante como la probabilidad real de ser víctima del mismo. La policía desempeña un importante papel en la construcción de tales miedos. Los cuerpos policiales son importantes productores de conocimiento, información y opinión sobre el crimen: la "imagen popular de la policía batallando con un prácticamente irresoluble problema criminal es probablemente la fuente más importante del miedo popular al delito; un miedo que no está justificado ni por los riesgos ni por la naturaleza de la inmensa mayor parte del delito" (Hough y Clarke, 1980, p. 9).

Por supuesto, a menudo se dice que la corriente de influencia fluye en sentido opuesto: los políticos y los periodistas afirman responder a la "opinión popular". Sin embargo, la mayoría de las personas basan sus opiniones acerca de la actividad policial y de los delitos graves no en la experiencia personal, sino en las noticias de los medios de comunicación (Reiner, 2000, p. 138). Los políticos son profundamente falsos cuando invocan la opinión pública para justificar sus acciones, como si tal opinión fuera un producto natural, centrado en la experiencia. Lo que estoy sosteniendo no implica desprecio alguno de la importancia de la experiencia popular, ni elitismo, ni la negación de que el delito sea un problema importante. Lejos de ignorar tales realidades, los criminólogos críticos llevan décadas sosteniendo que deben ser reconocidas y respondidas con realismo (ver, por ejemplo, Young 1975, 1994). De hecho, su influencia en la política criminal del nuevo laborismo en el Reino Unido es evidente.

5. Quinta respuesta: Porque las tácticas policiales tradicionales no son muy efectivas

Si hace una década se hubiera preguntado a los investigadores del fenómeno policial "¿Por qué la policía no impide el delito?", la mayoría estaría de acuerdo en la siguiente respuesta basada en los hechos:⁶

En primer lugar, dirían que buena parte de la actividad criminal no se ve afectada por la policía por la sencilla razón de que no se denuncia o es, a todos los efectos prácticos, indetectable (Bayley, 1994, cap. 1; Hough y Clarke, 1980, p. 7-8). El análisis criminológico de la "cifra negra" del crimen sin denunciar ha dado pasos de gigante con las encuestas de victimación,

6. La mayoría, pero no todos: *vid.* Wilson y Boland, 1978.

que muestran que el volumen de delito del que se ocupa el sistema de justicia criminal es la parte superior, cuando no la punta, del iceberg del crimen (Coleman y Moynihan, 1996).

En segundo lugar, demostrarían que las tácticas policiales tradicionales son inefectivas para reducir el crimen. El modelo profesional de policía que devino hegemónico hacia la mitad del siglo xx se construía en torno a la patrulla aleatoria o de ronda llevada a cabo en vehículos por oficiales uniformados, a la respuesta rápida coordinada por radio y a la investigación reactiva llevada a cabo por los detectives. En una serie de estudios hoy ya clásicos, investigadores americanos (y luego británicos) mostraron que no podía esperarse que esta estrategia redujera significativamente el crimen.⁷

Primero, porque, considerando los recursos y el poder disponibles, la patrulla inevitablemente era demasiado infrecuente para ser un elemento disuasorio relevante, menos aún un medio de detención de delincuentes.

“Los crímenes son eventos infrecuentes y que se llevan a cabo a escondidas [...] la probabilidad de que las patrullas detengan a los delincuentes con las manos en la masa es por tanto pequeña [...] un policía de patrulla en Londres podría esperar estar en un radio de 100 metros de un robo una vez cada ocho años –y no necesariamente detener al ladrón o tan siquiera darse cuenta de que el crimen estaba cometándose–” (Clarke; Hough, 1984, p. 6-7).

En 1993 la policía de Cheshire anunció valientemente un “Día sin delito”. Ello se conseguiría poniendo de uniforme y en la calle a los detectives y al resto de personal policial que habitualmente no patrullaba, triplicando el número de patrullas de ronda. Lejos de desaparecer, el crimen registrado subió un 8,5%, obligando al subjefe de policía a lamentar arrepentido que a los criminales “no les importaba un comino” la policía o la justi-

7. Para un resumen, *vid. Reiner, 2000*, p. 115-121. El ejemplo clásico es el “Experimento de Patrulla Preventiva de la Ciudad de Kansas” (*Kansas City Preventive Patrol Experiment*), que mostró cómo estilos muy distintos de llevar a cabo la actividad de policía no tenían efectos significativos sobre el delito, el miedo al delito o las actitudes respecto a la policía. De hecho, muchos ciudadanos ni siquiera parecían advertir las diferencias (Kelling *et al.*, 1974). L.W. Sherman (1993) ha criticado duramente el experimento de Kansas, asociándolo con una ortodoxia “políticamente correcta” que “está en contra incluso de que la policía *intente* controlar el delito” (1993, p. 174, énfasis en el original). Desde la perspectiva australiana o británica la crítica de Sherman parece, como poco, anticuada, por cuanto ignora la influencia del realismo en la criminología contemporánea.

cia criminal, admitiendo que incrementar el número de patrullas uniformadas “no tuvo ningún tipo de efecto”. Quizás lo único que deba sorprender de este episodio es que los oficiales responsables no se dieran cuenta de que poner a más policías en la calle incrementaría el número de denuncias y que el día sin crimen con toda probabilidad acabaría de forma vergonzante.⁸

Segundo, la reducción de los tiempos de respuesta se mostró como algo básicamente irrelevante. A menos que el delito todavía se estuviera cometiendo, era improbable que se detuviera al criminal en la escena del crimen o cerca de ella. Las víctimas a menudo tardaban en poner el delito en conocimiento de la policía. Si llamaban a la policía media hora después de que éste hubiera ocurrido, era improbable que tuviera importancia el que la policía llegara al lugar en cuestión en 10 en lugar de en 20 minutos (Reiner, 2000, p. 117; Sherman y Eck, 2002, p. 305). Por último, las investigaciones mostraron que la mayoría de los delitos no eran resueltos por los detectives atando cabos a partir de las pistas. La detección y la resolución a menudo no dependen de lo que haga la policía, sino del flujo de información por parte del público:

El primer factor determinante del éxito es la información aportada inmediatamente por los ciudadanos (normalmente la víctima) a los agentes de la patrulla o a los detectives [...]. Si se aporta información adecuada para describir al culpable de forma suficientemente precisa, el delito será esclarecido; en caso contrario, es prácticamente seguro que no lo será [...]. Esta es la conclusión alcanzada por todos los estudios relevantes (Reiner, 2000, p. 119-120).

Se descubrió que la detección de los delincuentes no ocupa el tiempo de la mayor parte de los detectives. Su trabajo consiste principalmente en el procesamiento de información en forma “legalizada” para su uso en otros lugares del sistema de justicia criminal (Dixon, 1997, p. 268-274). La vida real no es como las series de la televisión, en las que los crímenes se cometen, detectan, investigan y persiguen ante los tribunales en menos de una hora.

Los anteriores estudios empíricos contribuyeron a una sistemática reevaluación de la labor de policía. El contexto principal en el que ésta tuvo lugar venía presidido por la preocupación por los efectos contraproducentes de la “profesionalización policial”, sobre todo el alejamiento res-

8. “Villains steal police thunder”, *Daily Telegraph* (Reino Unido), 5 de mayo de 1993.



pecto de grupos minoritarios que contribuyó al estallido de numerosos disturbios callejeros. La crítica del modelo profesional fue planteada con la mayor elocuencia, no exenta de retórica, por Peter Manning, quien la presentaba como una de las ironías que según él eran constitutivas de la moderna tarea policial. Manning sugirió que la policía se había construido un rol de luchadores profesionales contra el crimen: “la retórica de la profesionalidad es la estrategia más importante de entre aquellas utilizadas por la policía para defender su misión y de este modo conseguir autoestima, autonomía organizativa y solidaridad ocupacional o cohesión” (1977, p. 16). La ironía radica en que la policía escogió juzgarse a sí misma y ser juzgada por los demás como luchadores contra el crimen, a pesar de que éste es producto de fuerzas que están fuera de su control.

“La policía ha afirmado prevenir, controlar, disuadir y castigar el crimen, y ha hecho de tal cuestión su principal fuente de legitimidad [...]. Lo ha hecho a pesar de que no puede controlar el crimen [...]. Que la policía se centre en el delito, algo que ahora se entiende como correcto por muchos precisamente como resultado de los esfuerzos de la propia policía, es su principal ventaja, al mismo tiempo que se convierte en su principal carga cuando intenta ajustarse a la conciencia pública de sus limitaciones [...]. Vende demasiadas expectativas y su estrategia política acaba en quiebra” (Manning, 1977, p. 15-16).

Desde esta perspectiva hay una ulterior ironía, consistente en que, mientras que la policía no puede controlar el delito, su intento de hacerlo obstaculiza “visiones alternativas de su trabajo: la prevención del delito, por ejemplo, o su consideración como un tipo particular de agencia de servicio social o de regulación” (1977, p. 16). En la anterior cita Manning se refiere implícitamente al objetivo original de la “nueva policía” inglesa, que no pretendía ser una institución investigadora o detectivesca, sino preventiva. El papel de luchadores contra el crimen fue seleccionado entre varias posibilidades a finales del siglo XIX y principios del XX.

La crítica de la profesionalidad policial se alimentó de tres desarrollos más amplios. En primer lugar, de la desilusión general con la eficacia de las intervenciones en el área de la justicia criminal (especialmente en lo que a la rehabilitación atañe), lo que se conoció como “enfoque del nada funciona” (*nothing works*). En segundo lugar, otras características de la profesionalidad policial (en especial la distancia respecto a la comunidad) contribuyeron a una crisis en la relación entre la policía y ciertos sectores de la comunidad, que facilitó el estallido de graves disturbios callejeros.

En tercer lugar, los estudios empíricos demostraron el carácter central de la discrecionalidad en la labor policial, impidiendo que la institución policial se refugiara detrás del mito según el cual sólo aplica la ley.

6. Sexta respuesta: El delito ha bajado. Échale la culpa (no sólo) a la policía⁹

Desde mediados de los años noventa, el análisis presentado en la anterior sección ha sido seriamente cuestionado. Todo lo relativo a la labor policial ha sido puesto patas arriba por lo ocurrido con las tasas de crimen registrado en la ciudad de Nueva York. En las siete categorías principales (homicidio, robo, violación con intimidación o violencia, lesiones graves, robo en domicilio, hurto y hurto de vehículo), el delito bajó en un 64% entre 1993 y 2002. En 1990 hubo 2.245 homicidios, mientras que en 2003 hubo 572, una bajada de nada menos que un 75%.

Policías, periodistas y políticos de todo el mundo acudieron en banda a descubrir el secreto de Nueva York. De modo no sorprendente, hubo prisa por atribuirse la responsabilidad. “El milagro de Nueva York” era una mina de oro tanto en términos políticos como profesionales, generando trabajos de consultoría, empleos, contratos editoriales y carreras profesionales. Según William Bratton, jefe de policía entre 1994 y 1996, él fue “el mejor policía de Estados Unidos” y quien “revirtió la epidemia del crimen” (Bratton, 1998). Rudolph Giuliani (alcalde de 1993 a 2001) hizo suya la victoria (Giuliani, 2002). George Kelling, asesor policial y académico, afirmó que todo se debía a la aplicación de la “teoría de las ventanas rotas” que él propuso junto con Wilson en 1982 (Kelling y Sousa 2001; Wilson y Kelling, 1982), aunque esto se negó de manera casi desdeñosa por Jack Maple, un miembro clave del equipo de Bratton (Maple, 1999, p. 153-156).

El milagro neoyorquino se convirtió en una irresistible fuente de noticias que produjo hectáreas enteras de artículos periodísticos, incluyendo la aparición de Bratton en la portada de *Time*. En la versión difundida por la prensa popular y adoptada por muchos políticos, la “tolerancia cero” era la causa. Comentaristas australianos insistían repetidamente en que debía seguirse el ejemplo de Nueva York y adoptar la estrategia policial de la tolerancia cero.¹⁰ El modelo de la policía de Nueva York se exten-

9. Vid. Bratton, 1997.

10. Vid. por ejemplo *Daily Telegraph* (Sydney), 12 y 13 de abril de 2002.

dió ampliamente, no sólo por Estados Unidos sino también en otros países, incluyendo Australia (Henry, 2002, p. 305).¹¹ Mientras tanto, la respuesta inicial a la experiencia neoyorquina por parte de los académicos fue abrumadoramente crítica. Partiendo del supuesto de la ineficacia policial, estos académicos buscaron otras explicaciones del descenso del crimen. Al tiempo, subrayaron la existencia de incidentes de mala conducta policial, que eran entendidos como una consecuencia inevitable de la labor policial del tipo “tolerancia cero”.

La historia de lo ocurrido en Nueva York ha sufrido de exageración y exceso de simplificación por ambas partes del debate. Ha llegado la hora de efectuar una evaluación más moderada. Explicar la disminución del crimen se ha convertido en una cuestión clave en la criminología contemporánea (y de forma más general en toda el área de las políticas públicas). Criminólogos muy respetables y respetados han producido un importante conjunto de análisis empíricos muy sofisticados de la evolución del crimen en Estados Unidos en los noventa (ver, sobre todo, Blumstein y Wallman, 2000; Northwestern University School of Law, 1998 y Karmen, 2000). Así pues: ¿qué o quién fue el responsable de la caída del delito?

Deberíamos empezar por considerar un par de competidores ampliamente publicitados. Primero tenemos a la tolerancia cero. La calidad del debate se vería muy beneficiada si nos deshiciéramos de este eslogan. Pocos cuerpos de policía lo utilizan, incluso en el Reino Unido, donde el modelo ha sido adoptado por el nuevo laborismo. Aunque la policía de Nueva York parece estar más cómoda con su uso de lo que estaba antes,¹² la estrategia del cuerpo de policía en los años noventa no estaba basada en la tolerancia cero, si por tal se entiende la aplicación directa y agresiva de la ley. Ésta era sólo una entre varias tácticas. Bratton rechazó la expresión, excepto para aplicarla al ámbito de la corrupción policial. En realidad, el cuerpo de policía estadounidense más apropiadamente asociado con la tolerancia cero es el de Los Angeles. Que este último cuerpo goza-

11. Debido a que se ha producido cierta confusión al respecto (Darcy, 1998; Chilvers y Weatherburn, 2001, p. 12, n. 1), aclaro que al decir que la policía de New South Wales se vio influida por la de Nueva York no afirmo que la primera de ellas adoptase la estrategia policial de la tolerancia cero.

12. Mientras que Bratton rechazaba el término, actualmente la página web de la policía de Nueva York incluye la tolerancia cero dentro de su sección de preguntas frecuentes, definiéndola como “un ataque estratégico a gran escala contra el crimen y el desorden en la ciudad”; *vid.* <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/misc/pdfaq2.html#0>.

ra internacionalmente de una buena reputación durante tanto tiempo es un gran ejemplo del poder de las relaciones públicas y los medios de comunicación. Su respuesta a la corrupción en los años treinta fue la constitución de una profesionalidad distante y centrada en la lucha contra el delito que fue fuente de graves problemas, de los cuales resultan sintomáticos los disturbios de Watts en 1965 y la paliza sufrida por Rodney King en 1991 (Cannon, 1999; Domanick, 1994). Sin embargo, a la hora de la verdad, cuando South Central comenzó a arder, la actitud “macho” del cuerpo de policía se disolvió en la incompetencia y la confusión, lo que convirtió la crisis provocada por la absolución de los agresores de King en el desastre de los disturbios. No es casualidad que William Bratton fuera designado jefe de la policía de Los Angeles en 2002. Y la tolerancia cero no figura en su agenda.¹³

Una de las muchas ironías de la actividad policial es que la policía de Nueva York obtuvo la mayor parte de su fama por un motivo que no sólo era erróneo sino que perjudicó y distrajo la atención respecto a la realidad (lo que no se dice para negar o minimizar los abusos fomentados por la estrategia seguida por la policía de Nueva York o sus efectos contra-productivos, sobre los que se volverá luego). El verdadero logro de la policía de Nueva York se ve infravalorado al centrarse en la tolerancia cero. De modo similar, en New South Wales y en otros lugares, lo que son logros importantes de la actividad policial (y de otras instituciones, como la justicia de menores), se ven eclipsados por la retórica política de la lucha contra el crimen. Resulta desde luego un tanto extraño que en New South Wales, donde el gobierno dice haber implementado las recomendaciones de la Comisión Real (Wood, 1997), tal cosa no se presentase ante el electorado como un gran éxito. En lugar de ello, en las elecciones autonómicas de 2002 aparentemente se consideró más apropiado el uso de anuncios televisivos en los que unas esposas delectaban la palabra “duro”.

El segundo competidor es “ventanas rotas” (*broken windows*). La idea tuvo su origen en un famoso artículo publicado en el *Atlantic Monthly*

13. De acuerdo con la página web de la policía de Los Angeles, “Gran partidario de una labor de policía de comunidad transparente que abarca la asociación, la resolución de problemas y la prevención, (Bratton) inició una gran reconstrucción de la policía de Los Angeles, yendo hacia una burocracia policial descentralizada, con mandos locales más poderosos y sensibles a las necesidades de las comunidades y agentes mejor entrenados y más motivados”. Ver <http://lapdonline.org>.



en el que, sin evidencia empírica,¹⁴ J.Q. Wilson y George Kelling efectuaban hipótesis sobre cómo los delitos graves podrían reducirse poniendo coto al pequeño incivismo y al desorden.¹⁵ El argumento se basaba en la metáfora de las ventanas rotas. Wilson y Kelling sostenían que si una ventana rota de un edificio se dejaba sin reparar, se romperían otras. Se deterioraría el resto del edificio, y luego la calle, y luego el barrio. El equivalente humano de una ventana rota es “el borracho malo-liente, el adolescente pendeñero, el vagabundo molesto [...]. El mendigo desenfrenado es, de hecho, la primera ventana rota” (Wilson y Kelling, 1982, p. 34).¹⁶ Si no se reparan las ventanas rotas humanas, el desorden se convertirá en delito grave, ya que “el delito callejero grave florece en áreas en las que no se controla la conducta desordenada” (Wilson y Kelling, 1982, p. 34). La teoría se basaba en un núcleo de “sabiduría popular” o de sentido común (Wilson y Kelling, 1982, p. 34): los pequeños problemas se convierten en grandes problemas. También se basa en explicaciones populares pero imprecisas sobre cómo el declive social es el resultado de la falta de disciplina moral y social. Como se apuntó más arriba, Kelling pone mucho énfasis en que el milagro de Nueva York se debió al desarrollo de la labor policial de acuerdo con el modelo de las ventanas rotas. Es sin duda cierto que Bratton y Giuliani hicieron genuflexiones ante el artículo del *Atlantic Monthly*. Sin embargo, también dejaron claro que ésta era una táctica dentro de una estrategia mucho más amplia. Yo diría que fue tan importante en términos simbólicos como instrumentales. El intento policial de arreglar las ventanas rotas ofrecía una doble señal: a los neoyorquinos les decía que sus preocupaciones sobre la “calidad de vida” estaban siendo atendidas; a los agentes de policía les decía que podían reprimir con firmeza la con-

14. En ocasiones parece suponerse que éste tantas veces reeditado artículo da cuenta de investigaciones existentes: esto no es así. Frente a lo que dice Adam Graycar, por ejemplo (Graycar, 1998, p. 2), el artículo no contiene “resultados”.

15. Debe tenerse en cuenta que, aunque la noción de tolerancia cero suele hacerse equivalente a la de la aplicación de la ley, el artículo de Wilson y Kelling sugería una estrategia de mantenimiento del orden más amplia, ya que parte de las conductas a controlar no eran ilegales y algunos de los métodos propuestos para que la policía lidiara con el desorden eran ilícitos.

16. Aunque a menudo se utiliza como metáfora, en ocasiones la expresión “ventanas rotas” se usa de forma literal, en argumentaciones que afirman que la decadencia del entorno lleva al desorden social y éste al crimen más grave; *vid.* por ejemplo el prefacio de Wilson al libro de Kelling y Coles, 1996, p. XV.



ducta de sujetos que alterasen el orden público, cuando antes, por varias razones, se les había dicho que habían de tolerarlo.

La hipótesis de las ventanas rotas tiene problemas más profundos. En una crítica profunda y exhaustiva, Bernard Harcourt ha mostrado que el estudio rutinariamente citado como demostración empírica de la hipótesis, *Disorder and Decline*, de Wesley Skogan, en realidad no demuestra tal cosa, y además tiene defectos fundamentales. Harcourt también muestra que los supuestos nexos causales entre el desorden y el delito son teóricamente oscuros (Harcourt, 1998 y 2001; para una crítica más profunda de la hipótesis de las ventanas rotas ver Dixon, 2005).

Así, ¿qué fue lo que *sí* funcionó a la hora de reducir el crimen en Nueva York? Hay que tener en cuenta dos cuestiones. Una es la comprensión del programa de la policía de Nueva York como algo que va más allá tanto del modelo de la tolerancia cero como del de las ventanas rotas. Otra es situar tal programa en el contexto de otras influencias.

El éxito de la policía de Nueva York se apoya en tres pilares. En primer lugar, se emplearon recursos para lidiar con riesgos: lugares de riesgo, momentos de riesgo, gente de riesgo (sospechosos y víctimas). Tales riesgos eran identificados mediante el análisis estratégico de las estadísticas y la información sobre el crimen. Después se respondía a ellos mediante el despliegue de unidades de policía concentradas y dedicadas. Esta política de identificación y concentración en el problema ha adquirido cada vez más importancia en los actuales mandatos del alcalde Bloomberg y el jefe de policía Kelly.¹⁷ En segundo lugar, se revitalizó la policía de Nueva York mediante una reforma de los procesos de dirección que trajo consigo el establecimiento de pautas de conducta y supervisión de una intensidad hasta entonces desconocida. Tanto la estrategia de gestión de riesgos como la reforma de los procesos de dirección se apoyaron profundamente en la tecnología de la información. Ambos desarrollos quedan entrelazados en el proceso *CompStat*, en el cual las estadísticas informatizadas sobre la evolución del delito y del sistema de justicia criminal se usan en

17. Ver "For Bloomberg, the crime rate keeps falling" (*Para Bloomberg, la tasa de crimen sigue bajando*), en *New York Times*, 10 de junio de 2003 y "Mayor Michael R. Bloomberg outlines public safety accomplishments in 2003" (*El alcalde Michal R. Bloomberg resume los logros en seguridad pública del año 2003*), comunicado de prensa de la ciudad de Nueva York 359/2003, de 15 de diciembre de 2003. Tal como comentan Sherman y Eck (2002, p. 295), "el valor de la labor policial centrada en los factores de riesgo es el resultado más poderoso alcanzado en tres décadas de investigación".

dos reuniones semanales en la comisaría central como herramienta de control de la responsabilidad, la resolución de problemas y los aspectos de dirección (Henry, 2002; McDonald, 2002). El método *CompStat* es precisamente lo que ha sido adoptado por la policía (y otros servicios públicos) en todo el mundo, como por ejemplo en New South Wales con el "Análisis de las Operaciones Policiales y el Delito" (*Police's Operations and Crime Review*) o en Queensland con el "Análisis del Desempeño Operacional" (*Operational Performance Review*). El mantra de la policía de Nueva York no es la tolerancia cero, sino este otro: "información oportuna y precisa; despliegue rápido; tácticas efectivas; seguimiento y evaluación constantes" (Bratton, 1998). Según este autor:

"El paradigma subraya la responsabilidad y la discrecionalidad en todos los niveles de la organización, las estrategias y la identificación y respuesta en un tiempo adecuado a los problemas de gestión [...]; el aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia de todo el personal [...]; y la constante reestructuración o el nuevo diseño organizativo para eliminar los obstáculos al buen desempeño" (Bratton, en Henry, 2002, p. IV).

Tal como sugiere este atormentado lenguaje, se trató de una revolución en la gestión. Según Bratton, su equipo transformó "una organización reactiva y adversa al riesgo, que durante la mayor parte de su historia se había organizado para evitar el riesgo y el fracaso, en una organizada y gestionada para obtener resultados, recompensando la iniciativa y las decisiones arriesgadas" (Bratton, en Henry, 2002, p. III). Otros cambios, muchos de ellos interrelacionados, incluyen una moral más alta, la contratación de más agentes, una mayor discrecionalidad y responsabilidad, y la adopción de severas medidas frente las infracciones contra la calidad de vida (*quality-of-life offences*).*

Para identificar el tercer pilar crucial del éxito de la policía de Nueva York es necesario conectar los elementos componentes de su estrategia de un modo que acostumbra a ser pasado por alto. La forma de gestión de la policía de Nueva York no fue nada original, no conteniendo nada que resulte novedoso para cualquier estudioso de la Nueva ges-

* *Nota de los traductores:* Con esta expresión se hace alusión a conductas variopintas (desde escuchar música a volúmenes excesivos hasta orinar en la calle, pasando por mendigar de forma agresiva o realizar pintadas) que tienen en común que suponen una alteración del orden/el espacio público. En los países anglosajones, en ocasiones son consideradas delito y en otras ilícitos administrativos.

ción pública* (Henry, 2002, p. 4). De hecho, no es novedosa ni siquiera dentro del ámbito policial: programas semejantes se han implementado en el "Programa Plus" de la policía metropolitana de Londres y en la de New South Wales con los directores Avery y Lauer (Wood, 1997; Dixon, 2001). La diferencia radica en que estos programas no fueron hechos atractivos para los agentes en Londres y New South Wales. Por el contrario, Bratton vendió sus reformas como el medio para conseguir aquello que casi toda la policía operativa quiere conseguir: "recuperar las calles", perseguir y "encerrar a los malos". El liderazgo de la policía de Nueva York expresó "una fe inquebrantable en la capacidad de la policía de marcar una diferencia y reducir el delito" (Henry, 2002, p. 27). En otras palabras: la reforma se apoyó en la cultura policial, en lugar de ir contra ella. Lo novedoso fue que la reforma se implementó en la actividad policial, en lugar de ser meramente recogida en documentos estratégicos, planes operativos y cosas por el estilo.

Esto puede ayudar a explicar por qué en los últimos años la policía de New South Wales se ha comprometido públicamente con la prevención del delito, a pesar de las advertencias contra este tipo de retórica efectuadas por la Comisión Real liderada por Wood y la subsiguiente Auditoría Cualitativa y Estratégica del Proceso de Reforma (Dixon, 1999; 2001; Hay Group, 2000-2002; Wood, 1997). De modo sintomático, la palabra "servicio" ha desaparecido del nombre de la organización. Una vez más se nos anima a llamar a la policía de New South Wales "fuerza".

La segunda parte del argumento consiste en señalar que, sin subestimar el logro de la policía de Nueva York (que, siendo real, es específicamente incalculable), tiene que ponerse en contexto con otros factores: la evolución social y cultural y los cambios en los mercados de la droga, en la economía y en la demografía. El definitivo estudio empírico de Andrew Karmen concluye que la disminución del crimen tuvo lugar porque:

"Una pluralidad de desarrollos se dieron de forma simultánea y operaron en el mismo sentido: hacia abajo. La mejor forma de describir la situa-

* *Nota de los traductores:* La expresión "Nueva gestión pública" (*New Public Management*) se refiere a un nuevo tipo de organización de la administración pública, caracterizado por el paso de un modelo burocrático centrado en el cumplimiento de reglas a otro más flexible que antepone la consecución de resultados al acatamiento estricto de las reglas. Sobre las características de este modelo puede consultarse HOOD, Christopher: "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?", en Brugué; Subirats (eds.): *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid 1996, p. 469-490.



ción de la ciudad en los noventa es decir que se materializó una ‘confluencia fortuita’ de factores subyacentes [...]. Todos los factores que se sabe afectan a las tasas de crimen se movieron en la dirección adecuada” (Karmen, 2000, p. 257).

La mejoría económica y los menores niveles de desempleo, consumo de alcohol y varones jóvenes: todo contribuyó. Karmen identifica dos factores específicos del caso de Nueva York: la inmigración de “un mayor número de personas respetuosas de la ley y trabajadoras venidas de todo el mundo” y más gente joven permaneciendo en el instituto y yendo a la universidad. Ambas cosas tuvieron una importancia significativa en la disminución del crimen. Sin embargo, según Karmen, el factor decisivo fue el declive de la epidemia de crack de finales de los años ochenta, íntimamente conectada con la delincuencia patrimonial y violenta. Karmen reconoce sin ambages el mérito de la contribución de la policía de Nueva York, tanto en términos generales como en el declive del crack en concreto (2000, p. 258). Pero fue sólo un factor entre otros muchos.

Bratton, Kelling y otros rechazan la idea de que la policía de Nueva York no fue el único o principal responsable.¹⁸ Sin embargo, a pesar de las protestas de Bratton, según el cual los factores socioeconómicos fueron irrelevantes, sabemos que ello no es así, por una razón muy simple:¹⁹ la caída del crimen no sólo se produjo en Nueva York. Tuvo lugar en 17 de las 25 ciudades más grandes de Estados Unidos. De hecho, y con variaciones en la medida, también tuvo lugar en otros sitios: 12 de los 17 países industrialmente avanzados también experimentaron descensos en el nivel de crimen en esta misma época (Travis, 1998; Young, 1999, p. 125-126). En la

18. *Vid.* MacDonald, 2000; Kelling y Sousa, 2001. Estos últimos describen el libro de Karmen como “probablemente el más completo estudio de la materia que se ha hecho hasta ahora. Desde luego trata todos los aspectos relevantes”. Sin embargo, lo rechazan comentando que “algunas de las interpretaciones y conclusiones son cuestionables” (2001, p. 22) y siguen con su demostración de que el factor clave fue la organización de la actividad policial conforme al modelo de las ventanas rotas.

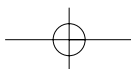
19. El rechazo de Kelling tiene que ver con una disputa etiológica. Da a entender que los críticos piensan que el delito es producto de factores estructurales y que por tanto no puede ser afectado por la labor policial. Aunque esta comprensión pueda encontrar algo de apoyo en la retórica utilizada por Manning, es teóricamente errónea: el hecho de que una actividad social se produzca estructuralmente no significa que la intervención sea imposible (Karmen, 2001, p. 261-262). Lo que realmente está en juego en este punto es un intento de devaluar las explicaciones sociales en favor de otra explicación de corte más conductista (extremo sobre el que se vuelve más adelante).



mayoría de estos lugares, los cuerpos de policía no aplicaron la estrategia del de Nueva York. Hicieron lo que siempre habían hecho o llevaban a cabo procesos de reforma distintos del de Nueva York. Salvo que uno esté dispuesto a afirmar la improbable idea de que los mismos resultados fueron conseguidos mediante intervenciones totalmente distintas, ha de reconocerse que el milagro de Nueva York no tuvo que ver sólo con la policía y que tenemos que mirar más allá de ésta para encontrar una explicación (de nuevo, esto no significa despreciar la labor de la policía de Nueva York, que puede explicar por qué la caída del delito fue más aguda y duradera en Nueva York que en muchos otros lugares).

Podemos utilizar este mismo tipo de análisis para examinar un supuesto local. La policía de New South Wales se ha atribuido el éxito y ha ganado mucha credibilidad por los cambios ocurridos en el mercado de la heroína en Cabramatta. No es la primera vez que se pretende esta atribución de éxito.²⁰ Sin embargo: ¿por qué la intervención policial de los años 2001-2002 tuvo mucho más éxito que la ocurrida en 1997-1998? Parte de la respuesta desde luego tiene que ver con tácticas diferentes, más recursos, nuevas potestades (Dixon y Maher, 2004). Pero hay factores más profundos. En primer lugar, en 2001 se dio una escasez de heroína en todo el país ("la sequía"; Dietze y Fitzgerald, 2002; Weatherburn *et al.*, 2001), lo que permitió a la policía hacerse con el mercado (a su vez, se afirma que esta escasez es producto del trabajo nacional e internacional de la policía sobre la importación; esta explicación ha de ubicarse junto a otras). En segundo lugar nos encontramos un factor aún menos palpable, como son los cambios en los consumidores de drogas ilegales. Cada vez está más claro que las epidemias de droga vienen por oleadas: algunas drogas se ponen de moda y luego dejan de estarlo, en parte porque la gente joven ve lo que le ha pasado a la generación anterior (Curtis, 1998). Llama la atención la resistencia que se opone a esta explicación: tiene algo que ver con la reticencia a aceptar que las comunidades puedan cambiar por sí mismas y que no todo tiene que ser dirigido por el estado. Es extraño que los liberales partidarios del libre mercado adopten esta postura.

20. Resulta instructivo apreciar las similitudes entre "Police win war in drug capital: Puccini success" (*La policía gana la guerra en la capital de la droga: éxito de la operación Puccini*), *Daily Telegraph* (Sydney), 20 de abril de 1998 y "Heroin hotspot comes clean" (*Limpieza de un punto neurálgico del tráfico de heroína*), *Sydney Morning Herald*, 21 de enero de 2002.



La explicación del descenso del crimen ha de encontrarse en la coincidencia de varios factores. La actividad policial es sin duda uno de ellos, pero uno entre varios. Esta conclusión no debería resultar sorprendente. Por un lado, no parece probable que la presión ejercida sobre quienes limpian parabrisas en los semáforos pueda resultar en una reducción del 75% de los homicidios cometidos en una ciudad. Igualmente, es difícil creer que la reforma efectiva de un cuerpo de policía no tenga efectos en su desempeño en el control del delito. Es de predecir que la realidad se sitúe en algún lugar intermedio: la policía de Nueva York contribuyó al descenso del crimen, pero no fue la única responsable. A pesar de su incesante autopromoción, Bratton y Giuliani deberían atribuirse sólo parte del crédito por el "milagro de Nueva York".

De este modo, la evidencia que se extrae de las investigaciones sugiere otra respuesta para la pregunta "¿Por qué la policía no impide el delito?". En ciertas circunstancias, "la policía *puede* conseguir acusadas reducciones en el nivel de delito, pero de modo usual sólo en cooperación con otras instituciones y sólo si adopta estrategias que se oponen frontalmente a aquellas dictadas por el 'modelo profesional de aplicación de la ley'" (Homel, 1994, p. 32).

7. Séptima respuesta: Es más difícil de lo que te crees

El ejemplo de Nueva York sugiere que dar respuesta a nuestra pregunta inicial resulta incómodamente complicado. Por supuesto, a menudo se prefieren las explicaciones simples y monocausales. Son mucho más efectivas para los políticos y mejores para el periodismo barato, fenómenos ambos que muchas veces van de la mano, también en New South Wales. En el mundo ideal, la vida es simple. La gente se divide claramente en buena y mala, y lo que ocurre puede ser fácilmente explicado. Por ejemplo: ¿por qué hubo descensos en algunas estadísticas criminales en New South Wales en 2003? Porque disminuyó el uso de heroína. ¿Por qué disminuyó el uso de heroína? Debido a la efectividad policial. ¿Por qué no se da publicidad a éste éxito? Porque aquellos a quienes ciega su ideología anti-prohibición no pueden ver la verdad (Devine, 2003).

Lamentablemente, las cosas no son tan simples en el mundo en el que realmente vivimos. Si lo que nos preocupa son las explicaciones, y no las artimañas políticas, tenemos que estar dispuestos a mantener que los problemas son complejos y multidimensionales, e incluso a admitir que

no sabemos por qué ocurrieron algunas cosas. La insistencia en que podemos explicar la evolución del delito de forma simple se asemeja a las explicaciones dogmáticas y seguras de otros fenómenos. Así, los autores de un libro sobre las estructuras prehistóricas existentes en Inglaterra, como la de Stonehenge, expresan su irritación con quienes insisten en que son obra de visitantes del espacio exterior o, alternativamente, de antepasados que “poseían todo tipo de conocimientos extraños y maravillosos y poderes que, por alguna razón, hemos perdido u olvidado” (Daniel y Bahn, 1987, p. 9). Los autores citados explican que:

“En el terreno de la arqueología social [...] se tiene la férrea determinación de recuperar lo irrecuperable, esto es, las estructuras sociales, las formas de parentesco, las jerarquías y las creencias religiosas de pueblos prehistóricos desaparecidos [...] esto pretenden hacerlo los arqueólogos aparentemente creyendo que pueden reconstruir la vida social pasada sólo porque quieren hacerlo. Pero la evidencia no está ahí” (Daniel y Bahn, 1987, p. 12).

El hecho de que queramos explicar algo no significa que podamos hacerlo. Ello no quiere decir que debamos limitarnos a mirar las piedras con admiración: lo que se quiere decir es que es necesaria cierta modestia en nuestros intentos de entenderlas. En concreto, deberíamos ser recelosos de las explicaciones simples que atribuyen tales fenómenos a causas simples.

Explicar la evolución del delito es difícil y complicado, y deberíamos tomarnos tal tarea más en serio. Tanto en la investigación académica como en la profesional, el prestigio (y el dinero) suelen ir destinados a aquellas explicaciones que aspiran a ser “científicas”. En los últimos años ha habido un renacimiento de la criminología científica positivista, en forma del enfoque basado en la evidencia de la escuela del “¿Qué funciona?” (*What works?*). La medicina se ve como el modelo al que aspirar (Sherman, 1998). Aunque Sherman no es ingenuo en esta materia, debería prestarse más atención a la realidad en lugar de al mito de la investigación médica. Tengo que subrayar que no estoy genéricamente en contra de esta empresa científica. Necesitamos análisis cuantitativo, incluyendo estudios experimentales cuando estos resultan adecuados.²¹ Lo que es preocupante son las pretensiones de algunos de sus exponentes, y la facilidad con la que

21. Para una apasionada defensa de los experimentos controlados aleatorios en criminología *vid.* Sherman, 1995.

hacen como si las décadas de crítica a la criminología positivista no hubieran tenido lugar (Laycock, 2001).

En el contexto de la labor policial, la investigación experimental se enfrenta a dificultades específicas. Cualquier propuesta que entienda que una táctica o política (por ejemplo el arresto obligatorio en casos de violencia doméstica) puede ser examinada operativamente exigiendo a los agentes que la apliquen, y que una vez que se haya identificado la mejor táctica o política puede ponerse en práctica mediante su regulación y enseñanza, tiene que hacer frente a las realidades básicas de las organizaciones policiales. Como apuntó Manning, “la policía proyecta hacia el exterior una imagen de burocracia paramilitar, pero la falta de control interno, de supervisión estrecha de los puestos inferiores, y su libertad de acción hacen que esta imagen sea más un símbolo que una realidad” (1977, p. 109; ver también el capítulo 7 para su crítica de la presentación de las organizaciones policiales como burocracias profesionales). Se ha convertido casi en un cliché citar la observación de Wilson en el sentido de que “los cuerpos de policía tienen la peculiaridad [...] de que dentro de ellos la discrecionalidad incrementa según se baja en la jerarquía” (1968, p. 7). Los cuerpos de policía que funcionan “como una institución altamente organizada y autorregulada, con una estructura de mando jerárquica muy eficiente que ejerce un control operativo directo” sólo existen en las pesadillas de los teóricos de la conspiración y en “los sueños y el pensamiento desiderativo” de algunos altos oficiales de la policía (Baldwin y Kinsey, 1985, p. 99).

Un problema adicional de la nueva ciencia policial es su confianza en que las disputas pueden solucionarse empíricamente: ¿qué causó el declive del crimen: la policía o los cambios en el mercado de la droga? De esta manera se deja de considerar que a menudo la verdadera discusión no tiene carácter empírico, sino teórico y político. Ello tiene que ver con la utilización de diferentes explicaciones de la acción social. La nueva ciencia policial asume sin más que las personas son sujetos racionales, con todas las implicaciones que ello tiene para las ideas de elección y disuasión. El modelo de “disuasión racional” de la actividad policial que está implícito en las discusiones “de sentido común” de la eficacia policial ha sido adecuadamente criticado: “tal claridad de visión no es sino una forma de miopía” (Hough y Clarke, 1980, p. 2).²²

22. Pero *vid.* Homel (1994) para una cuidadosa crítica del rechazo absoluto de la disuasión.



En una importante crítica, David Thacher ha explicado que el modelo médico idealizado no es apropiado para la comprensión de fenómenos sociales como la actividad policial. El autor citado contrasta el “conocimiento instrumental”, producido por ejemplo por los experimentos controlados aleatorios, con el “razonamiento práctico” necesario para llevar a cabo un buen trabajo policial:

“La labor policial se caracteriza por un alto nivel de pluralismo valorativo [...] este hecho limita (pero no elimina) el papel que cualquier tipo de conocimiento instrumental puede desempeñar a la hora de guiar la toma de decisiones. La policía se beneficiará claramente del conocimiento instrumental del tipo producido por medio de experimentos. Pero también se beneficiará de mejores formas de razonamiento práctico, incluyendo mejores interpretaciones de valores ambiguos y mejores ideas sobre cómo actuar cuando la promoción de un valor implica la restricción de otro [...]. El conocimiento sobre la actividad policial debería parecerse más al conocimiento jurídico que al médico (o al menos a aquellos aspectos del conocimiento médico que se han subrayado en las descripciones hechas desde el campo de la política criminal)” (Thacher, 2001, p. 388).

Por si acaso al lector le preocupa más la perspectiva del razonamiento jurídico que la de la investigación médica, debo explicar que Thacher no se refiere al desecado análisis formal que saca punta de cualquier aspecto del texto de la ley, sino al análisis normativo que caracteriza la mejor teoría del Derecho estadounidense. No deberíamos vernos obligados a ponernos la metafórica bata blanca de los doctores y hacernos pasar por científicos para ser tomados en serio. Necesitamos valorar y respetar otros tipos de comprensión. Un gran problema a este respecto es la amplia incomprensión y devaluación de las ciencias sociales en la cultura anglosajona, ejemplificada por aquellos líderes políticos aparentemente incapaces de distinguir entre la explicación del crimen cometido por un sujeto y su excusa, o que insisten en que deberíamos “entender menos y condenar más” (como hizo John Major cuando era el primer ministro británico).

Tal planteamiento es profundamente estúpido. La comprensión y la condena deben llevarse a cabo en planos diferentes, no son alternativas. El hecho de que podamos llevar a la gente a la luna pero no entendamos la evolución del crimen conduce a la gente a pensar que las ciencias sociales son débiles. Quizás lo son, pero lo más importante es la dificultad de la empresa. A lo mejor entender la evolución del crimen es tan complejo e importante como llevar a la gente a la luna. Si es así, entonces puede que

las ciencias sociales merezcan algo más que las migajas de los fondos para la investigación que quedan después de alimentar a las ciencias duras.

La disputa también tiene carácter político: aquellos que pretenden que el análisis del delito es una empresa científica de carácter avalorativo suelen esconder sus propios valores y tendencias políticas. Así por ejemplo, la hipótesis de las ventanas rotas es atractiva porque articula algunas ideas de sentido común sobre cómo los pequeños problemas llevan a los grandes y sobre el papel discrecional y de mantenimiento del orden de los agentes de patrulla. Lo que resulta problemático es la ubicación de estas percepciones dentro de una explicación conservadora y excluyente del orden social y de los papeles del Estado y de la comunidad (Dixon, 2005). Tal y como sugiere Karmen (2001, p. 261), "las calles más peligrosas de Nueva York se convirtieron para los conservadores en el campo de pruebas de una de sus más celebradas propuestas basadas en la ideología: que las tasas de delito pueden ser sustancialmente reducidas por medio de políticas de mano dura y que no es necesario abordar las 'raíces sociales' del delito".

Otra ilustración viene dada por uno de los muchos vástagos de las ventanas rotas: la cada vez más influyente escuela estadounidense de las "normas sociales" (v. por ejemplo Kahan y Meares, 1998). Resumiendo, esta escuela entiende que deberíamos ser más conscientes de los efectos no instrumentales del Derecho penal y la actividad policial y que las intervenciones deberían intentar influir el significado social de determinadas actividades. Así, por ejemplo, una campaña contra las armas no debería pretender tan solo detener (instrumentalmente) a quienes las venden y las usan, sino también reducir (normativamente) la demanda de armas poniendo en entredicho la cultura de armas entre los miembros efectivos y potenciales de las bandas. Esta idea tiene mucho sentido. Las dificultades comienzan en el momento de llevarla a la práctica. Como muestra David Cole (1999), los teóricos de las normas sociales hacen bienintencionadas pero erróneas suposiciones sobre las normas sociales de los grupos que investigan. Las denominadas "comunidades" (sobre todo en ciudades como Nueva York y Sydney) son complejas y plurales. Así, resulta pertinente la siguiente observación de Jerome Skolnick (1999, p. 5): "Sin duda todos compartimos la aversión a la defecación en público; sin embargo, los residentes de barrios de apartamentos en los que vive demasiada gente y en los que no hay aire acondicionado, ¿deploran también el consumo de cerveza en la calle en las noches de más calor?"

Aquello de lo que se habla puede ilustrarse por medio de otro ejemplo, más local. Las explicaciones de la supuesta falta de colaboración de ciertas comunidades de procedencia sudeste-asiática rutinariamente asumen la forma del “muro de silencio”. Se dice que estas comunidades no se fían de la policía australiana debido a “recuerdos culturales” del maltrato policial en sus países de origen. Sin embargo, un largo trabajo de campo etnográfico ha demostrado que la explicación en términos de “muro de silencio” es engañosa. Hay otras razones por las que la gente joven desconfía de la policía, razones que nada tienen que ver con cómo actuaba la policía en los países de los que vinieron sus padres o abuelos (Dixon y Maher, 1999, 2002). Como sugiere este ejemplo, el uso de metodologías cualitativas tales como la etnografía o el análisis cultural es parte indispensable de cualquier intento serio de comprensión normativa. Aunque también pueden usarse técnicas cuantitativas, es muy improbable que el resultado obtenido sea el tipo de datos duros (“evidencia de primer nivel”) que es valorado positivamente en el modelo médico (idealizado). El ejemplo también muestra lo entrelazadas que están la metodología, la teoría y la política.

8. Octava respuesta: Porque tienen otras prioridades

Una razón por la que la policía no evita el delito es que intentar hacerlo no es lo único que hace. Resulta trillado referirse a los estudios observacionales del trabajo policial que muestran que los agentes pasan la mayor parte del tiempo haciendo otras cosas. Alguna de éstas son triviales, pero no todas: la lucha contra el crimen a veces no es la primera prioridad de la policía. Una Comisión Real británica sobre la policía expresó este extremo en el lenguaje de una época pasada:

“La eficiencia no es el único fin de una buena y justa administración de la policía, y [...] el en apariencia desconcertado sistema policial que este país ha heredado no sólo refleja la costumbre británica de adaptar las antiguas instituciones para hacer frente a las nuevas necesidades, sino también la interacción de importantes principios constitucionales en conflicto que la mente humana siempre y aún hoy ha considerado extremadamente difíciles de reconciliar” (1962, p. 20).

Según el punto de vista de la Comisión Real, el mantenimiento de la ley y el orden, la protección de las personas y de la propiedad y la prevención del crimen deben anteponerse a la detección del crimen (1962, p. 22). Siguiendo las instrucciones originales de Peel a la policía metropolitana

de Londres, la Comisión subrayó la complejidad de la función policial, viendo los sistemas de policía británicos como:

“El producto de una serie de compromisos entre principios o ideas en conflicto [...] la razón de ser del servicio de policía no se encuentra en un concepto de bien público único y definido. Así, favorece el bien público el que la policía sea fuerte y efectiva en el mantenimiento de la ley y el orden y previniendo el crimen; pero también es igualmente favorecedor del bien público el que los poderes de la policía sean controlados y reducidos para que no interfieran arbitrariamente con la libertad personal” (1962, p. 9).

Lo anterior subraya la complejidad e importancia del papel de la policía y sugiere qué es lo que se pierde cuando se reduce a la lucha contra el delito. Algunos ejemplos de áreas en las que la lucha contra el crimen no es lo único que importa ilustran este extremo:

–*La labor de policía y la violencia doméstica*: tal y como argumenta Thacher, si el modelo médico idealizado fuera aplicado y el control del crimen fuera priorizado, los resultados de los estudios experimentales sobre la labor de policía en los casos de violencia doméstica exigirían una política discriminatoria de arrestos, “arrestando a quienes tienen empleo pero no a quienes están en el paro, y a los residentes de los barrios más prósperos pero no a los de los más pobres” (2001, p. 393). Ello es así porque la investigación llevada a cabo por Sherman (1992, p. 203-212) indica que el arresto reduce la reincidencia de aquellos que tienen interés por la comunidad, pero de modo opuesto la incrementa en el caso de los que no lo tienen. Una política de arrestos de este cariz sería inaceptable porque entra en conflicto “con otros fines, tales como la equidad, el debido proceso, la retribución y la parsimonia” (Thacher, 2001, p. 391). Y éstos son más importantes que la prevención del crimen a toda costa.

–*Los delitos relacionados con las drogas y la sobredosis*: las directrices dadas a la policía de New South Wales ejemplifican de forma admirable por qué hay cuestiones más importantes que la lucha contra el crimen cuando la policía se ocupa de casos de sobredosis:

“Se ha comprobado que el miedo a la persecución por el consumo y la tenencia de drogas que no causan grave daño a la salud contribuye a la reticencia de algunas personas a llamar a una ambulancia en caso de sobredosis [...]. En los casos de sobredosis no letal se aconseja a la policía que al llegar al lugar donde ésta ha ocurrido ejerzan su discrecionalidad para no actuar contra las infracciones de autoconsumo y posesión

de pequeñas cantidades que puedan haberse cometido por la víctima y cualquier otra persona en el lugar. El ejercicio de tal discrecionalidad puede hacer desaparecer el miedo a la persecución y animar a quienes presencian una sobredosis a pedir ayuda de inmediato" (New South Wales Police, 2000).

Esta política es un ejemplo de priorización de la salud pública por encima de la aplicación de la ley. Es una desgracia que estas prioridades se vean tan radicalmente invertidas en la práctica policial (Maher y Dixon, 1999).

–*Parada y registro*: desde el punto de vista de la policía, la parada y registro es una útil forma de producir arrestos, dando a los agentes uniformados una de sus pocas oportunidades de llevar a cabo una labor policial proactiva y no reactiva. Sin embargo, debido al impacto potencial del uso excesivo o inadecuado de esta táctica en las relaciones entre la policía y el público, se intenta regular su uso (Dixon, 1997, p. 93-104). Si, siendo generosos, suponemos que el 10% de las paradas con registro acaban en un arresto, tenemos que tomarnos en serio el impacto de la intervención policial en el 90% restante de los casos. La evidencia disponible sugiere que no es necesario que la policía abandone el uso general de esta práctica: sólo hace falta que lo lleven a cabo de forma educada, respetuosa y no discriminatoria (Stone y Pettigrew, 2000). Por supuesto, de esta manera la práctica perderá otros posibles efectos (la imposición de la autoridad, la recogida de información de bajo nivel), pero eso sólo refuerza mi idea de que la actividad policial no tiene como único objetivo la aplicación de las leyes en la lucha contra el delito.

–*Orden público*: en la actividad policial, la habilidad más importante no tiene que ver con la aplicación de la ley, sino con la decisión de cuándo y cómo hacerlo. La primera prioridad de un agente es el mantenimiento del orden, no la aplicación de la ley (ésta es una de las razones por las que la interpretación literal de la tolerancia cero produciría resultados ridículos). Por ejemplo: un hombre que forma parte de un grupo pendenciero que se encuentra en la puerta de un bar insulta a un agente de policía. Puede que arrestarlo sea lo correcto: acabar con el problema de un plumazo. Pero también puede que hacerlo empeore la situación: quizás sea mejor calmar al sujeto en cuestión y mandarle a casa. La decisión tiene que ser situacional y depende de la habilidad en el ejercicio de la discrecionalidad por parte de los agentes de policía.²³

23. Para un análisis definitivo *vid.* Scarman, 1981, párrafos 4.59-4.60.

De forma estrechamente relacionada con lo anterior, también es necesario tener en cuenta los potenciales efectos contraproducentes de los intentos de prevenir el delito. En el contexto de la discusión del caso de la policía de Nueva York ello nos conduce inevitablemente a la cara oscura del éxito, casos como la paliza propinada a Abner Louima y los asesinatos de Amadou Dialo y Patrick Dorismond (Dixon, 2005, Karmen, 2000). Algunos de los relatos más recientes del éxito de la policía de Nueva York dejan de mencionar estos incidentes (Giuliani, 2002; Henry, 2002; McDonald, 2002). Es de presumir que los autores los consideran errores desgraciados o supuestos de mala conducta individual. Sin embargo, tal perspectiva es errónea: no hace falta sugerir que tales incidentes fueron pretendidos, mucho menos deseados, para decir que tienen que verse como productos de un modo concreto de operar. Tomemos un ejemplo más cercano: puede que nadie en la policía de New South Wales quisiera o planeara la muerte de David Gundy en 1989, pero el incidente tiene que explicarse como el producto de la cultura institucional y la estructura de parte de la policía en aquella época, incluyendo su actitud frente a la regulación legal (Wooten, 1991).

En ocasiones los críticos de la labor de la policía de Nueva York se han hecho un flaco favor: tener al reverendo Al Sharpton en tu equipo no sólo tiene ventajas. Sin embargo, la preocupación por los (potenciales, no inevitables) efectos inaceptables de la política criminal orientada a la obtención de resultados recibe un apoyo cada vez mayor y más respetable. La experiencia en Estados Unidos y el Reino Unido demuestra que los esfuerzos de reforma que se centran en la reducción del crimen pueden tener efectos no deseados, como la corrupción y la violencia. Notablemente, en Inglaterra el Servicio de Inspección de la Policía ha advertido de que "una cultura dirigida a la prueba de los resultados cada vez más agresiva" puede llevar a "deslices en la integridad" y prácticas "contrarias a la ética" (Her Majesty Inspectorate of Constabulary, 1999, p. 19). Si uno acepta la conclusión del Comité del Consejo Legislativo acerca de la actividad policial en Cabramatta (Legislative Council Committee, 2001), el intento de aplicación del modelo de la policía de Nueva York por parte de la de New South Wales (por ejemplo por medio del Análisis de Operaciones y del Delito y el Índice de Delitos) ocasionó el colapso de la efectiva labor policial en tal área. De modo más general, la Auditoría Cualitativa y Estratégica del Proceso de Reforma advirtió sobre las consecuencias de situar la prevención del delito por encima de la reforma ins-

titucional y cultural.²⁴ Sería bueno saber, por ejemplo, qué implica la intervención policial preventiva de carácter intenso sobre los delincuentes habituales. Es razonable entender que supone algo más que el que la policía haga el trabajo burocrático en coches aparcados frente a las casas de los “malos locales”.

Un factor crucial al respecto es que quienes toman las decisiones sobre la actividad policial y los altos mandos de la policía tengan en cuenta cómo es probable que los agentes en la calle implementen sus decisiones. Según se advirtió antes, es un cliché referirse a la dificultad de implementación de las políticas en el contexto de la libertad discrecional de los agentes que las ejecutan. Resulta una irresponsabilidad no percatarse de que mandar a los agentes llevar a cabo una actividad intensa y proactiva de ejecución de la ley lleva consigo el riesgo de que alguno lo interprete como una invitación a quitarse los guantes. Ello será tanto más así en el contexto del politiquero de la ley y el orden y la identificación de ciertos grupos como socialmente marginales y como problemas. Éste es el motivo por el cual hace pocos años un mando de la policía de New South Wales observó que, fueran cuales fueran los puntos fuertes y los puntos débiles de tal política, no podía confiarse en la policía de New South Wales de aquellos años para implementarla.

Conclusión: ¿Por qué la policía no impide el delito?

En resumen: en este artículo he explicado que la policía sí que previene parte del delito, aunque se apoya cada vez más en la ayuda de personas que no pertenecen al propio cuerpo de policía. La proporción del delito que evita no es fija, y aprender las lecciones adecuadas de la experiencia de Nueva York contribuirá a incrementarla. Sin embargo, la policía tiene

24. *Vid.* Hay Group (2000-2002). Según este informe, es verdad que “la reducción del delito es un indicador crítico del desempeño del Servicio según las expectativas de la comunidad y los interesados. Sin embargo [...] la sostenibilidad a largo plazo del Servicio como una organización de alto rendimiento hace necesario un énfasis simultáneo en el proceso de reforma para construir un Servicio resistente a la corrupción. Si no se fortalecen los cimientos del Servicio, los beneficios a corto plazo derivados de la reducción del crimen probablemente se estanquen” (2000, p. 1). Como resultado de ello, “la resistencia a la corrupción probablemente se debilite” (2000, p. 285). Resulta una desgracia que un proceso de auditoría vital para la visión de reforma de la Comisión Wood sea difamado, silenciado e ignorado porque sus resultados son políticamente incómodos para el gobierno de New South Wales.



que estar atenta a los riesgos que entraña centrarse exclusivamente en la reducción del crimen. Ello no sólo tiene riesgos inherentes, sino que también puede desviar la atención respecto de otras tareas y objetivos de la labor policial. No sorprenderá a nadie que llegue a la conclusión académica de que necesitamos investigar más. Pero no tiene sentido hacer (y pagar) tal investigación si no se entiende y es tomada en serio, y ello requerirá un cambio importante en la actitud hacia la investigación científico-social. Buena parte de la visión acerca del papel de la policía en el control del crimen ha sido puesta en entredicho en los últimos años. Es vital asegurar que es reemplazada por una ciencia teóricamente sofisticada y plural.

Uno de los grandes beneficios que puede tener el desafío a la antigua ortodoxia es que ha abierto el campo de los estudios de policía, en un momento en el que la aparición de revistas especializadas, conferencias y colecciones de libros podrían haberla aislado académicamente. En lugar de ello, los estudiosos de la labor policial tienen que mirar más allá de la policía, hacia los más amplios campos de la prevención del delito y de la seguridad comunitaria y hacia las explicaciones más generales de las cambiantes relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Hoy en día, intentar responder a la pregunta "¿Por qué la policía no impide el delito?" es una tarea compleja, desafiante e intelectualmente estimulante.

Agradecimientos

Una versión previa de este artículo fue presentada en una conferencia pública en la Real Sociedad para el Estímulo de las Artes, las Manufacturas y el Comercio. Se basa en una investigación financiada por el Consejo Australiano de Investigación mediante la ayuda A59917112, "From zero tolerance to the new policing". Agradezco los comentarios recibidos a la profesora Lisa Maher, el Dr. Don Weatherburn y los dos revisores anónimos de esta revista.

Bibliografía

ARANTZ, P. (1997). *A collusion of powers*. Sydney: P. Arantz.

BALDWIN, R.; KINSEY, R. (1985). "Rules, realism and the Police Act". *Critical Social Policy*, 2, 89-102.

BAYLEY, D. (1994). *Police for the future*. Nueva York: Oxford University Press.



BLAGG, H.; VALURI, G. (2004). "Self-policing and community safety: the work of Aboriginal Community Patrols in Australia". *Current Issues in Criminal Justice*, 15, 1-15.

BLUMSTEIN, A.; WALLMAN, J., (eds.) (2000). *The crime drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOCSAR (2003). *NSW recorded crime statistics 2002*. (Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research).

BOTTOMLEY, A.K.; COLEMAN, C. (1980). "Police effectiveness and crime rates". En R.V.G. Clarke; J.M. Hough (eds.). *The effectiveness of policing*. Farnborough: Gower.

BOTTOMLEY, A.K.; COLEMAN, C. (1981). *Understanding crime rates*. Farnborough: Gower.

BOWLING, B.; FORSTER, J. (2002). "Policing and the police". En M. Maguire; R. Morgan; R. Reiner (eds.). *The Oxford handbook of criminology*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

BRATTON, J. (1997). "Crime is down in New York City: blame the police". En N. Dennis (Ed.), *Zero tolerance: policing a free society*. Londres: Institute of Economic Affairs.

BRATTON, J. (1998). *Turnaround: how America's top cop reversed the crime epidemic*. Nueva York: Random House.

BUTTON, M. (2002). *Private policing*. Cullompton: Willan.

CANNON, L. (1997). *Official negligence: How Rodney King and the riots changed Los Angeles and the LAPD*. Nueva York: Random House.

CHILVERS, M.; WEATHERBURN, D. (2001). "Do targeted arrests reduce crime?". *Crime & Justice Bulletin*, #63. Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research.

CLARKE, R.V.G.; HOUGH, M. (1984). *Crime and police effectiveness*. Londres: Home Office.

COLE, D. (1999). "Discretion and discrimination reconsidered: a response to the new criminal justice scholarship". *Georgetown Law Journal*, 87, p. 1059-93.

COLEMAN, C.A.; MOYNIHAN, J. (1996) : *Understanding crime data*. Buckingham: Open University Press.

CURTIS, R. (1998). "The improbable transformation of inner-city neighborhoods: crime, violence, drugs and youth in the 1990s". *Journal of Criminal Law and Criminology*, 88, p. 1233-76.

DANIEL, G.; BAHN, P. (1987). *Ancient places: The prehistoric and celtic sites of Britain*. Londres: Constable.

DARCY, D. (1999). "Zero tolerance – not quite the influence on NSW policing some would have you believe". *Current Issues in Criminal Justice*, 10, 290-8.

DEVINE, M. (2001). "Meltdown on the hotline really is a crime boom". *Sydney Morning Herald*, 7 de junio de 2001.

DEVINE, M. (2003). "It pays to be tough on drugs". *Sun-Herald* (Sydney). 9 de marzo de 2003.

DIETZE, P.; FITZGERALD, J. (2002). "Interpreting changes in heroin supply in Melbourne: droughts, gluts or cycles?". *Drug & Alcohol Review*, 21, 295-303.

DIXON, D. (1997). *Law in policing*. Oxford: Clarendon Press.

DIXON, D. (1999a). "Reform, regression and the Royal Commission into the NSW Police Service". En D. Dixon (Ed.). *A culture of corruption*. Sydney: Hawkins Press.

DIXON, D. (1999b). "Beyond zero tolerance". Ponencia presentada en el congreso *Mapping the boundaries of Australia's criminal justice system*, del Australian Institute of Criminology. Puede consultarse en: <http://www.aic.gov.au/conferences/outlook99/dixon.html>.

DIXON, D. (2001). "'A transformed organization?' The NSW Police Service since the Royal Commission". *Current Issues in Criminal Justice*, 13, 203-18.

DIXON, D.; MAHER, L. (1999). "Walls of silence". En G. Hage; R Couch (eds.). *The future of Australian multiculturalism*. Sydney: Research Institute for Humanities and Social Sciences.

DIXON, D.; MAHER, L. (2002). "Anh hai: policing, culture and social exclusion in a street heroin market". *Policing and Society* 12: 93-110.

DIXON, D.; MAHER, L. (2004). "Containment, quality of life and crime control: policy transfers in the policing of a street heroin market". En T. Newburn; R. Sparks (eds.) *Criminal justice and political cultures*. Cullompton: Willan.

DOAK, P.; FITZGERALD, J.; RAMSAY, M. (2003). *New South Wales recorded crime statistics 2002*. Sydney: Bureau of Crime Statistics and Research.

DOMANICK, J. (1994). *To protect and serve: The LAPD's century of war in the city of dreams*. Nueva York: Pocket Books.

GIULIANI, R. (2002). *Leadership*. Nueva York: Little, Brown.

GRAYCAR, A. (1998). "Incivility and crime in Australia". Ponencia presentada al congreso *Partnerships in Crime Prevention*, del Australian Institute of Criminology, Hobart, febrero de 1998.

HARCOURT, B.E. (1998). "Reflecting on the subject: a critique of the social influence conception of deterrence, the broken windows theory, and order-maintenance policing New York style". *Michigan Law Review*, 97, 291-389.



HARCOURT, B.E. (2001). *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

HAY GROUP (2000-2002). *Qualitative and strategic audit of the reform process*. (3 vols.) Sydney: Police Integrity Commission.

HENRY, V.E. (2002). *The Compstat paradigm*. Flushing, Nueva York: Looseleaf Law Publications.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary-HMIC (1999). *Police integrity*. Londres: Home Office and Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

HOGG, R.; BROWN, D. (1998). *Rethinking law and order*. Annandale: Pluto.

Home Office (2001). *Policing a new century: A blueprint for reform*. Londres: HMSO.

HOMEL, R. (1994). "Can the police prevent crime?". En K.Bryett & C.Lewis (eds.) *Un-Peeling tradition: contemporary policing*. South Melbourne: Macmillan.

HOUGH, J.M.; CLARKE, R.V.G. (1980). "Introduction". En R.V.G. Clarke; J.M. Hough (eds.) *The effectiveness of policing*. Farnborough: Gower.

INBAU, F.E.; REID, J.E.; BUCKLEY, J.P.; JAYNE, B.C. (2001). *Criminal interrogation and confessions*. (4th edition). Gaithersburg, MD: Aspen.

JOHNSTON, L. (2003). "From 'pluralisation' to 'the extended police family'". *International Journal of the Sociology of Law*, 31, 185-204.

KAHAN, D.; MEARES, T. (1998). "Law and (norms of) order in the inner city". *Law & Society Review*, 32, 805-38.

KARMEN, A. (2000). *New York murder mystery. The true story behind the crime crash of the 1990s*. Nueva York: New York University Press.

KELLING, G.L.; COLES, C.M. (1996). *Fixing broken windows*. Nueva York: Free Press.

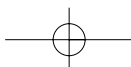
KELLING, G.L.; PATE, T.; DICKERMAN, D.; BROWN, C. (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment*. Washington DC: Police Foundation.

KELLING, G.L.; SOUSA, W.H. (2001). "Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms". *Civic Report*, #22. New York: Manhattan Institute.

Laycock, G. (2001). "Research for police: who needs it?". *Trends & Issues in Crime and Justice*, #211. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Legislative Council (2001). *Report on inquiry into Cabramatta policing*. General Purpose Standing Committee No. 3, Report No.8. Sydney: Legislative Council.

MCARDLE, A.; ERZEN, T. (eds.) (2001). *Zero tolerance: Quality of life and the new police brutality in New York City*. Nueva York: New York University Press.



MACDONALD, H. (2000). "America's best urban police force". *City Journal*, 10 (3), 1-20.

McDonald, P.P. (2002). *Managing police operations: Implementing the New York crime control model* Compstat. Stamford, Ct: Wadsworth.

MAHER, L.; DIXON, D. (1999). "Policing and public health: law enforcement and harm minimization in a street level drug market". *British Journal of Criminology*, 39, 488-512.

MANNING, P. (1977). *Police work: The social organization of policing*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

MAPLE, J. (1999). *The crime fighter: Putting the bad guys out of business*. Nueva York: Doubleday.

Northwestern University School of Law (1998). "Symposium: why is crime decreasing?". *Journal of Criminal Law & Criminology*, 88 (4).

NSW Police (2000). *Drug overdose – the role of police*. Drug Programs Coordination Unit pamphlet, Sydney, NSW Police.

PA Consulting Group (2001). *Diary of a police officer*. Londres: Home Office.

PRENZLER, T. (2000). "The privatization of policing". En R. Sarre; J. Tomaino (eds.). *Considering crime and justice*. Adelaide: Crawford House.

REINER, R. (2000). *The Politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

Royal Commission (1962). *Report of the Royal Commission on the Police*. Cmnd 1728, Londres: HMSO.

SCARMAN, L. (1981). *The Brixton disorders*. Londres: HMSO.

Sherman, L.W. (1992a). "Attacking crime: police and crime control". En M. Tonry; N.Morris (eds.) *Modern policing*. Chicago: University of Chicago Press.

SHERMAN, L.W. (1992b). *Policing domestic violence*. Nueva York: Free Press.

SHERMAN, L.W. (1993). "Why crime control is not reactionary". En D. Weisburd; C. Uchida (eds.). *Police innovation and control of the police*. Nueva York: Springer-Verlag.

SHERMAN, L.W. (1995). "The truly conceited: ex cathedra doctrine and the policing of crime". *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, número especial, 45-51.

SHERMAN, L.W. (1998). "Evidence-based policing". *Ideas in American Policing*. Washington: Police Foundation.

SHERMAN, L.W.; ECK, J.E. (2002). "Policing for crime prevention". En L.W. Sherman; D.P. Farrington; B.C. Welsh; D.L. MacKenzie (eds.). *Evidence-based crime prevention*. Londres: Routledge.



- SKOGAN, W. (1990). *Disorder and decline*. Nueva York: Free Press.
- SKOLNICK, J. (1999). "On democratic policing". *Ideas in American Policing*. Washington: Police Foundation.
- STONE, V.; PETTIGREW, N. (2000). *The views of the public on stops and searches*. Londres: Home Office.
- THACHER, D. (2001). "Policing is not a treatment: alternatives to the medical model of police research". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 387-415.
- TRAVIS, J. (1998). *Declining crime and our national research agenda*. Conferencia inaugural, John Jay College, 9 de marzo de 1998.
- WEATHERBURN, D.; JONES, C.; FREEMAN, K.; MAKKAJ, T. (2001). "The Australian heroin drought and its implications for drug policy". *Crime & Justice Bulletin*, #59. Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research.
- WILSON, J.Q. (1968). *Varieties of police behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- WILSON, J.Q.; BOLAND, B. (1978). "The effects of the police on crime". *Law & Society Review*, 12, 367-90.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G.L. (1982). Broken windows. *The Atlantic Monthly* (marzo), 29-38.
- WOOD, J.R.T. (1997). *Final report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service*.
- WOOTTEN, J.H. (1991). *Report of the Inquiry into the Death of David John Gundy*. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody.
- YOUNG, J. (1975). "Working class criminology". En I. Taylor; P. Walton; J. Young (eds.). *Critical Criminology*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Young, J. (1994). "Incessant chatter: recent paradigms in criminology". En M. Maguire; R. Morgan; R. Reiner (eds.). *The Oxford handbook of criminology*. (2ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- YOUNG, J. (1998). *The criminology of intolerance*. Middlesex: Centre for Criminology.

