

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
CENDES

**El desempeño policial y la satisfacción de la necesidad de seguridad ciudadana
en Venezuela**

Autora

Carmen Yoana Monsalve Briceño

**Trabajo para optar al grado de Magister Scientiarum en
Planificación del Desarrollo, Mención Políticas Sociales**

Tutor

Andrés Antillano

Caracas, Octubre de 2013

Para Luigi,
Carmen Haydeé,
Carlos Augusto y Carlos Alejandro,
Roxana y Carlos Ernesto

Agradecimiento

Esta investigación ha sido un proceso extenso y madurado en distintas etapas, iniciado desde las reflexiones en clase las cuales promovieron indagar sobre la relación entre las necesidades sociales y el desempeño policial en Venezuela. En este sentido agradezco a Thaís Maingón y a Carlos Aponte en ese ejercicio incipiente con respecto a esta investigación, para que fuera incorporado el desempeño policial en el debate de las políticas sociales. Espero que el resultado de este estudio, permita difundir el conocimiento de la política social desde la mirada de otras disciplinas como la criminología.

La tutoría de una investigación es una actividad que amerita un especial reconocimiento, si entendemos que muchas son las horas de dedicación por parte del profesor en la lectura, comentarios y discusiones, hasta ver en el texto final el resultado que refleja la orientación en un tema en particular. En este sentido agradezco de manera muy especial a Andrés Antillano por asumirme en su condición de tutor. Sus ideas y trabajos sobre el desempeño policial en Venezuela han sido muy útiles desde la propuesta del proyecto hasta el cierre de este documento. Agradezco su tiempo para la reflexión sobre este tema que sin duda ha representado un esfuerzo significativo entre sus múltiples compromisos académicos.

Agradezco también a Luis Gerardo Gabaldón por sus comentarios acertados y colaboración efectiva en la búsqueda de materiales. Así mismo por su presencia y solidaridad permanente. A Marión Zambrano, por acompañarme en la reflexión metodológica en cuanto al criterio que definiera la elaboración de la base de datos, para facilitar el manejo de las encuestas. Agradezco al CDCHTA de la Universidad de Los Andes, instancia que contribuyó con el financiamiento de la investigación, bajo el proyecto D-364-07-09-B.

A Soraya El Achkar por facilitar los instrumentos que inicialmente formaron parte del diagnóstico elaborado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela en 2006. A Josbelk González y Esly López mi reconocimiento por facilitar los contactos con los funcionarios policiales para llevar adelante las entrevistas para esta investigación, mediante el Programa Educativo Promocional del Consejo General de Policía.

A todos los funcionarios policiales participantes en esta investigación tanto en calidad de encuestados como entrevistados. Sus aportes han sido muy valiosos en los resultados de este debate inicial desde la política social. Espero que el tema sirva de estímulo para abrir

nuevas oportunidades de discusión desde el medio universitario, en cuanto a sugerir propuestas efectivas que desde el enfoque del desempeño policial, repercutan en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas que en materia de seguridad ciudadana, están vinculadas con la protección para la población venezolana.

A los colegas Aubín Urdaneta y Juan Antonio Rodríguez, quienes desde la Dirección de la Escuela de Criminología, me concedieron apoyo suficiente para tramitar traslados a Caracas en la oportunidad de realizar diligencias vinculadas con esta investigación. A Carmen Sánchez por su soporte efectivo para facilitar materiales del Centro de Documentación del Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas de la Universidad de Los Andes. Igualmente agradezco a Elina Cárdenas quien desde el Centro de Documentación del CENDES, durante la escolaridad del postgrado y en particular con respecto a la elaboración de esta investigación, siempre manifestó su disposición atenta por facilitar bibliografía indispensable para su desarrollo. Mi agradecimiento a Miriam Flores, amiga y compañera de postgrado, por las tertulias extensas en la etapa de escolaridad en la maestría, y por sus llamadas telefónicas, antes que por correos electrónicos, para seguir el desarrollo de esta investigación. A Elena Liendo por su atención permanente, por sus correos oportunos para incentivar el avance de este trabajo.

Finalmente agradezco a mi madre querida por soportarme encerrada en su estudio, por su palabra dulce, cálida y su expectativa siempre latente para culminar esta etapa de mi formación profesional. A todos mil gracias por su apoyo oportuno.

Resumen

Investigación cualitativa que aborda la política social como herramienta instrumental ejecutada por la policía como agencia con competencia en seguridad ciudadana. Se analizan comentarios de funcionarios policiales venezolanos pertenecientes a cuerpos estatales y municipales sobre su desempeño con el propósito de brindar protección a la población mediante el servicio que ofrece. Fueron trianguladas dos fuentes de información, encuesta y entrevistas. Los resultados admiten la relación entre el desempeño policial con la necesidad social de protección, y aunque la población está reconocida como beneficiaria universal de la política de seguridad ciudadana, algunas prácticas de autoridades estatales, municipales, y policías en labores de patrullaje, propician la atención focalizada de sectores de la población venezolana, ocasionando tensión con la previsión universal del servicio policial previsto en el marco legal venezolano.

La seguridad ciudadana está vinculada al control delictivo. Otras condiciones de vulnerabilidad y riesgo previstas por normas jurídicas son escasamente mencionadas, así como la mediación y la atención a las víctimas son actividades secundarias. La policía no percibe una demanda uniforme entre los diversos sectores sociales. En los menos aventajados la demanda es por violencia interpersonal, mientras en los grupos más afluentes es por delitos contra la propiedad. Los métodos de abordaje difieren entre los sectores sociales. En los más pobres la policía es más reactiva, con propensión al incremento de la fuerza física. Este es un entorno más resistente a la intervención policial que en las urbanizaciones, donde la acción policial encuentra mayor cooperación ciudadana. Desde la política social, la consulta del personal de base permite conocer visiones, limitaciones y fortalezas como ejecutores de políticas públicas. Estos elementos son importantes para reconducir la prestación del servicio público de la seguridad ciudadana, en el caso de la policía, con respecto a los estándares normativos y al designio de los planificadores para corregir las asimetrías y las desigualdades en la aplicación del principio de la satisfacción universalista de las necesidades sociales.

Palabras claves: Política social, policía, control social, desempeño policial y burocracia estatal.

Indice General

Dedicatoria	i
Agradecimiento	ii
Resumen	iv
Introducción	1
Capítulo I Marco Teórico	9
1. El bienestar para la población a partir de las políticas sociales	9
2. Modelos de política social e intervención estatal	10
3. La definición de las necesidades sociales como actividad estatal	11
4. El marco normativo de los derechos y su repercusión en los compromisos estatales	14
5. La perspectiva universal de los derechos y las políticas sociales	17
6. La definición de la seguridad ciudadana: consideraciones para la política social	20
7. Situación de la seguridad ciudadana en Latinoamérica y Venezuela	23
8. La organización burocrática y la prestación del servicio público	26
9. La policía: definición y alcances para la política social	29
10. La policía venezolana y sus características	30
11. La organización jerárquica en la policía venezolana	32
12. La política pública de seguridad ciudadana en el modelo policial venezolano: función del Consejo General de Policía y los programas policiales	34
13. Los objetivos de la investigación	36
Capítulo II La Metodología de la investigación	38
1. El método cualitativo: definición y características relevantes en la calidad del dato	38

2. Los registros escritos y las entrevistas como metodologías complementarias	40
3. La organización de los datos mediante la codificación	42
4. La cuantificación en los métodos cualitativos	44
5. Justificación de la metodología en la presente investigación	45
6. El método cualitativo en estudios policiales venezolanos	46
7. “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”	49
7.1 El diseño y propósito del instrumento	49
7.2 La aplicación del instrumento	51
8. El acceso a la instancia policial	52
9. Selección de la muestra para la investigación	54
10. El instrumento y los ítems de información relevante para esta Investigación	54
11. Elaboración de base de datos para el análisis del contenido de los instrumentos	56
11.1 El programa Excel para el archivo de datos	56
11.2 Descripción de la implementación de Excel en la investigación	56
12. Las entrevistas en la investigación	57
12.1 La selección de los entrevistados	57
12.2 Características de los entrevistados y desarrollo de la entrevista	58
12.3 Las entrevistas y el método para su análisis	59
Capítulo III Resultados	61
1. Presentación de resultados	61

2. La seguridad ciudadana desde la opinión de los funcionarios policiales venezolanos: Análisis de la Encuesta	61
2.1 La seguridad y la actuación policial	61
2.2 La seguridad como entorno protegido	63
2.3 La seguridad como derecho	64
2.4 Apreciación en conjunto: Resultados de la Encuesta	65
3. La definición de la seguridad ciudadana: Análisis de las entrevistas.	65
3.1 La seguridad ciudadana como una política pública	66
4. La activación del servicio policial y el propósito de protección para la población venezolana: Análisis de la Encuesta	67
4.1 Razones por las cuales es solicitado el servicio policial: Análisis de la Encuesta	67
4.2 Razones por las cuales es solicitado el servicio policial: Análisis de las entrevistas	68
4.3 La satisfacción de la necesidad social de protección a partir de la formación de los funcionarios policiales venezolanos: Análisis de la Encuesta	69
4.4 Preparación policial como indicador para satisfacer la necesidad social de protección en la población	70
4.5 La policía como agencia próxima a la comunidad	71
4.6 La debilidad en la formación policial	72
4.7 La formación policial, con respecto al Programa Educativo Promocional y la Universidad Experimental de la Seguridad en Venezuela: Análisis de las entrevistas	73

4.8 El desempeño policial como medio para satisfacer la necesidad social de protección: Análisis de la Encuesta	74
4.9 El desempeño policial en la satisfacción de la necesidad social de protección: Análisis de las entrevistas	75
4.9.1 Los controles interno y externo de la policía y su relación con la protección a la población en Venezuela	75
5. La adecuación del servicio policial según las demandas de los sectores de la población en Venezuela	77
5.1 La percepción policial y la diferenciación de las necesidades según los diversos sectores socioeconómicos de la población venezolana: Análisis de la Encuesta	77
5.2 Estrategia policial para satisfacer la necesidad de protección, según sectores rurales, urbanos, barrios y urbanizaciones	79
5.3 Apreciación en conjunto de los datos de la Encuesta	81
5.4 Las características de la satisfacción de la necesidad social de protección mediante el servicio policial: Análisis de las entrevistas	81
5.4.1 La población como receptora universal del servicio Policial	81
5.4.2 Prioridad del servicio policial por decisión de gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales	82
5.4.3 La protección selectiva de la población y el “parceleo” policial	83

5.4.4 Los Consejos Comunales y Colectivos: riesgos para la protección policial en las comunidades	86
6. La opinión de los funcionarios policiales venezolanos y su repercusión en el diseño y la ejecución de la política social:	
Análisis de la Encuesta	88
6.1 El estatus socioeconómico y la frecuencia delictiva en comunidades: Indicadores para la activación policial en Venezuela	88
6.2 La identificación de los servicios policiales y la satisfacción de la necesidad social de protección: Análisis de las entrevistas	90
7. El objetivo general de la investigación	91
Capítulo IV Conclusiones y recomendaciones	94
Referencias	103
Anexos	114
Anexo 1 “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”	115
Anexo 2 La descripción del instrumento	128
Anexo 3 Las preguntas pertinentes para esta investigación y su correspondiente modalidad de análisis en la Encuesta	131
Anexo 4 Guía de la entrevista	133
Anexo 5 Características de los entrevistados	134

INTRODUCCION

Esta investigación plantea que el diseño de la política social tiene como base las necesidades de la población, definidas como las carencias comunes que provocan inconformidad y con respecto a las cuales el Estado cumple una importante función, tanto en su definición como en la intervención con el propósito de darles satisfacción. El planteamiento fundamental se sustenta en la idea que las políticas sociales constituyen una herramienta pública que, partiendo del enfoque de derechos y entendiendo que las necesidades más importantes están reconocidas por normas constitucionales, deberían contribuir a definir qué segmento de la actividad estatal corresponde a la satisfacción de determinadas necesidades sociales cuyo logro procura el bienestar general de la población.

La participación de las agencias públicas en estas decisiones es importante, por cuanto sus competencias, articuladas con la provisión de servicios públicos, implican la atención y la asistencia especializada a la población. Los funcionarios públicos, de acuerdo a su participación en niveles altos, medios y bajos dentro de la escala burocrática, tendrían sus propias competencias, desde planificación y diseño de políticas y planes de trabajo hasta la ejecución operativa. La policía ha sido escogida como objeto de estudio en cuanto representa una agencia que provee un servicio público orientado a la asistencia permanente de la población en materia de seguridad, necesidad que tendría carácter universal y de la cual sería beneficiaria la población en general sin ningún distingo.

La población puede ser concebida como un cliente del Estado al cual se le brinda atención con el enfoque de derechos. Esto se sustenta en la existencia de normas jurídicas que establecen tanto la naturaleza y alcance de la titularidad de un derecho como las condiciones básicas requeridas para que los ciudadanos y habitantes formalicen requerimientos para la intervención pública, a través de diversas agencias competentes. En esta investigación se sostiene que la seguridad ciudadana forma parte de las necesidades sociales de protección y que corresponde a la policía actuar cuando la población solicita su intervención a los efectos de obtener protección.

El propósito principal de la investigación radica en determinar, a partir de la opinión de funcionarios policiales venezolanos, si su percepción de desempeño está vinculada con la seguridad ciudadana como necesidad social de protección y cuál es el alcance de sus funciones y tareas para dar satisfacción a dicha necesidad social. No se han encontrado antecedentes en la investigación que permitan vincular a la política social, como

herramienta estatal que mediante el desempeño policial contribuya a la protección de la población, considerando que se trata de una agencia estatal que podría ser incorporada efectiva y eficientemente en el mejoramiento del diseño y la ejecución de una política social de seguridad ciudadana.

Las materias y razones para la activación del servicio policial son muy variadas. Comprenden, entre otras, reportes de tránsito, problemas vecinales, denuncias de víctimas de delitos y emergencias de diversa naturaleza. El servicio policial debería estar asociado a respuestas oportunas para proteger a la población, admitiendo la variabilidad de la actuación de los funcionarios y de acuerdo a las diversas situaciones y escenarios que enfrentan, así como a los diversos niveles territoriales de despliegue de la policía: nacional, estatal y municipal.

Los objetivos de este trabajo permiten dividir el estudio en tres partes. La primera parte se centra en el análisis de la opinión policial con respecto a la satisfacción de la necesidad social de protección de la población en general, partiendo del supuesto que la policía brinda un servicio permanente y responde, cuando es procedente, a las solicitudes de asistencia. La segunda aborda el análisis de las respuestas policiales que especifican modalidades para la atención de los diversos requerimientos de la población. La tercera se refiere a las sugerencias y recomendaciones para articular las opiniones policiales, tal como se han manifestado a través de los instrumentos utilizados para estimarlas, con la mejora de una política social desde la perspectiva de un servicio público destinado a dar satisfacción a las necesidades ciudadanas de protección.

Por cuanto la Policía Nacional Bolivariana es de muy reciente creación, este estudio está centrado en las policías estatales y municipales, que en Venezuela se han caracterizado por contar con una jerarquía diferenciada que repercute en un desempeño desde la planificación hasta las actuaciones operativas. La organización policial, tomando en cuenta sus diversos rangos, reproduce una agencia de estructura piramidal, expandida desde el grupo de funcionarios de base (los oficiales), que se va estrechando con los funcionarios intermedios (los supervisores) hasta llegar al grupo más reducido (los comisionados), quienes ahora tienen, conforme al modelo legal, la responsabilidad de la planificación.

El escalafón de base para la policía está caracterizado por brindar atención a los ciudadanos de inmediato y en el terreno. En este segmento se concentra la atención de esta investigación, dado que son estos funcionarios y funcionarias quienes tienen participación más directa e inmediata frente a los requerimientos de la población. Para el momento de levantar la información, el país contaba con un total de 80.130 funcionarios

policiales, siendo que su distribución indica que los oficiales representan el 89,93%, los supervisores 9,76% y los comisionados 0,30% (Mora, 2011).

Los funcionarios del escalafón que, luego del proceso de homologación de rangos y jerarquías, se ocupa de la planificación y la estrategia, no han tenido mayor participación en el estudio, no solo debido a que inicialmente el criterio para la participación en el estudio requería que quienes lo hicieron fuesen autorizados por los funcionarios de mayor jerarquía, sino porque, en razón de la proximidad más inmediata de los rangos operativos con los ciudadanos, la selección preferente de estos últimos como informantes en cuanto a la labor de ejecución de políticas es lo más indicado. En efecto, trabajar preferentemente con funcionarios con más bajos rangos es lo más adecuado a los efectos de este trabajo, pues reciben órdenes de los segmentos medios y altos de los cuerpos policiales, lo cual da cuenta de su participación en la ejecución de la política pública en materia de seguridad ciudadana. Así, estas respuestas policiales pueden permitir formarse una opinión más fundamentada sobre la transformación de un comando general en una directriz o conducta más específica para la satisfacción de la necesidad de protección.

Plantear un estudio como éste, sobre la auto percepción policial de sus roles, competencias y acciones, permite generar información útil para fortalecer las políticas sociales en materia de seguridad ciudadana vinculadas con el desempeño policial, partiendo del enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, la pregunta central de la investigación está planteada a una muestra intencional de funcionarios policiales venezolanos *en cuanto a la relación que perciben entre su desempeño y la necesidad social de protección de la población.*

El modelo policial venezolano se ha desarrollado tanto en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, como en la Ley del Estatuto de la Función Policial, así como en Resoluciones Ministeriales sobre pautas de organización y actuación policiales. En conjunto, estas normas definen los criterios que para todo el territorio nacional orientan la estructura policial y el desempeño óptimo de la prestación del servicio, ambos estrechamente vinculados con la seguridad ciudadana. En este trabajo se indican y revisan diversas instancias vinculadas al diseño de estándares y a los mecanismos de supervisión y control que rigen el Sistema Integrado de Policía. El Consejo General de Policía es la principal instancia con competencia para la participación y asesoría en la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del servicio policial, y en este sentido promueve estándares del servicio y recomienda programas de asistencia técnica, así como sugiere correctivos cuando sean pertinentes. Se ha considerado para la formulación de algunas recomendaciones en esta investigación,

dado que contribuye al ejercicio de la responsabilidad indelegable del Estado cuando se trata del servicio policial, de carácter civil y profesional (arts. 23 y 6, LOSPCNB).

En cuanto a la metodología de la presente investigación, se ha dado preferencia al método cualitativo. Fueron seleccionadas dos fuentes para recabar la información. La primera son los registros escritos caligráficos de la encuesta *“Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”* que contiene algunas preguntas de desarrollo libre para los informantes, y cuyos datos provienen de 2006. La segunda son entrevistas realizadas a funcionarios policiales del Programa Educativo Promocional y corresponden a 2011.

La selección de las fuentes obedece a un criterio de complementación respecto a alguna información que fuera considerada importante para la investigación y que inicialmente, por la naturaleza de las encuestas, no fue completamente desarrollada por los informantes participantes. Es importante destacar que la encuesta fue aplicada en 2006, y las entrevistas en 2011, y si bien las características del formato de las fuentes es distinta, además de estar separadas en el tiempo, los resultados pueden ser complementados en perspectiva de los objetivos previstos en el trabajo. Considerando que fueron revisadas 115 encuestas (aproximadamente el 10% del total de la muestra intencionada de 2006) y 8 entrevistas, ambos instrumentos requirieron procedimientos distintos para el análisis de la información. Las encuestas implicaron la elaboración de una base secundaria de datos mediante el programa Excel, en el cual fueron reportadas las categorías definidas para cada pregunta de interés en el estudio, así como registrada su frecuencia de reiteración, lo cual permite conocer la concentración de las perspectivas de los consultados, alojando en una hoja de cálculo la información suministrada por cada encuestado respecto a cada pregunta. Se trata de un procedimiento novedoso, sin que conozca antecedentes respecto al análisis cualitativo, aunque el método luce adecuado con respecto a la naturaleza de la encuesta, cuando se trata de aproximarse a la concentración de respuestas de los informantes mediante un criterio alternativo a la saturación. En el caso de las entrevistas fueron definidas las categorías pertinentes de conformidad con las preguntas de la guía. La revisión de ambas fuentes no arroja discrepancias en el estudio, cuyo propósito es explorar asuntos vinculados a las políticas públicas en el caso de procesos y desempeño policiales vinculados a la política social.

En cuanto a los resultados obtenidos, se han abordado las respuestas de los encuestados, seguidas por las de los entrevistados, en relación al orden de los objetivos. Para la definición de la seguridad, los encuestados indican en un primer lugar que la misma guarda estrecha relación con la actuación policial, de manera que la protección para las personas y los bienes depende de la activación del servicio. Esta respuesta está

relacionada con los términos constitucionales sobre la seguridad ciudadana y los funcionarios reconocen la preeminencia del servicio que prestan. Los encuestados se refirieron a la seguridad como una característica de los entornos domésticos y laborales, en los cuales debería estar reducida la posibilidad de victimización delictiva. Los entrevistados definieron la seguridad ciudadana como una política pública, que es ejecutada en el marco de la prestación del servicio policial. En un estudio de auto percepción policial como éste, la definición de la seguridad es admitida como un asunto vinculado expresamente a los procedimientos policiales cual por parte de los funcionarios del nivel operativo, quienes competencia y participación directa.

Tanto los encuestados como los entrevistados admitieron que el trabajo policial permite satisfacer la necesidad social de protección, y los delitos fueron identificados predominantemente como los motivos de las solicitudes más frecuentes por parte de la población. Los encuestados manifestaron que hasta 2006 su formación era adecuada para brindar protección a la población venezolana, identificándose a la policía como agencia estatal que recibe solicitudes permanentes por parte de habitantes de las comunidades, sugiriendo que la población en general es la destinataria principal del servicio. En el caso de las entrevistas, con respecto al tema formativo se hizo referencia al Programa Educativo Promocional como parte de las actividades que llevó adelante el Consejo General de Policía en 2011 con el propósito de ampliar los conocimientos entre los funcionarios policiales a nivel nacional, con soporte de las denominadas “practiguías policiales”. Los entrevistados indicaron que de acuerdo con los contenidos de las mismas y por la experiencia en sus cuerpos policiales respecto a la adecuación al nuevo modelo, los Servicios de Policía Comunal y de Vigilancia y Patrullaje fueron identificados como los más relacionados con la satisfacción de la necesidad social de protección.

En cuanto a la definición de la actuación policial que permite satisfacer la necesidad de protección entre los encuestados, la persecución delictiva resalta como la típica y adecuada respuesta policial frente a las demandas de protección ante el delito. Esto coincide con la identificación de las denuncias delictivas como indicadores para la activación del servicio. En este sentido la percepción de demandas diversas está minimizada respecto a la delincuencia, lo cual no deja de ser curioso debido a que la definición de seguridad ciudadana en el artículo 55 de la Constitución permite considerar que la recepción y procesamiento de demandas de servicio para los órganos de seguridad ciudadana son más amplias.

Las entrevistas indicaron que los controles interno y externo en los cuerpos policiales son herramientas vinculadas con la protección de la población venezolana. Esta mención es consistente con la normativa actual, destacándose una receptividad policial frente al

control interno, abriendo una posibilidad efectiva de seguimiento de averiguaciones sustanciales en el marco de un proceso con respecto a los casos que denunciados por la población. Los comentarios de los entrevistados sugieren que la apertura de procesos internos objetivos permitiría desestimular la cobertura corporativa de los funcionarios policiales para ocultar situaciones ilícitas.

El análisis de los instrumentos indica que la policía percibe diversas necesidades, según los sectores socioeconómicos de la población venezolana, de modo que los grupos sociales no llaman a la policía para las mismas necesidades, y la policía tampoco acude del mismo modo para resolver necesidades en sectores rurales o urbanos, urbanizaciones o barrios. Aunque la población fue reconocida como receptora universal del servicio policial, los resultados de las entrevistas indican la prioridad del servicio policial de acuerdo con mandatos de gobernadores, alcaldes y directores de policía antes que como producto de metas y directrices generales, así como se manifiesta cuando los propios funcionarios reciben dádivas por parte de la población, conducta estrictamente particularista e interesada, que limita el carácter universal de las necesidades de la población.

El análisis de estos resultados sugiere la necesidad de un programa nacional dirigido a gobernadores, alcaldes y funcionarios policiales activos o que aspiren a ingresar a la policía. El Consejo General de Policía y la Universidad Experimental de la Seguridad podrían orientar la elaboración de dicho programa, enfatizando la importancia de la planificación en el trabajo policial y su adecuación a las características de las comunidades. Los funcionarios operativos deben comprender que su desempeño está asociado con una actividad de interés común para el servicio que prestan, excluyendo las posibilidades de asignación arbitraria para el resguardo de personas o bienes, tratándose de una práctica apartada de la protección de la población en una perspectiva universalista.

Por lo que se refiere al diseño y la ejecución de la política social, los resultados indican que, por una parte, para los encuestados en 2006, las necesidades reportadas a los cuerpos policiales en Venezuela no son iguales para los diversos grupos de ciudadanos, como beneficiarios del servicio policial. El estatus socioeconómico y la frecuencia delictiva en las comunidades parecen ser indicadores que permiten la prestación de un servicio policial diferenciado, atendiendo a aquellos sectores de la población con menores recursos para proveer por sí mismos un servicio privado que permita una protección alterna a la pública. Desde esta perspectiva, las características de las comunidades donde está concentrada la mayor presencia policial en el país es una reflexión pertinente para definir la elaboración de planes de trabajo, adecuados a las demandas del servicio.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar la relación planteada en el objetivo general de la investigación, en cuanto al acoplamiento del desempeño policial con la necesidad social de protección, describiendo un servicio público al cual la población tendría acceso, de acuerdo con el derecho de la seguridad ciudadana previsto por la Constitución. La opinión de los funcionarios policiales venezolanos es relevante en el contexto de la política social para la orientación de su desempeño en consonancia con la seguridad ciudadana.

Los policías son receptores con competencia en materia de seguridad frente a demandas ciudadanas y a ellos corresponde distinguir la naturaleza de los requerimientos para determinar si los mismos coinciden con sus competencias. Este discernimiento es importante para conocer el estatus conceptual del tema planteado en esta investigación, sin embargo, en un nivel más operativo la revisión de preguntas formuladas en el instrumento, así como las correspondientes a la guía de la entrevista, permite indagar cómo es la provisión del servicio policial en el terreno, frente a las demandas ciudadanas.

La descripción de los asuntos que atiende la policía en Venezuela indica que se trata de un asunto complejo de políticas públicas y la atención policial no es solo un ejercicio de desde un escritorio, sino se requiere el aporte de quienes tienen más experiencia para calibrar demandas y respuestas que desde la política social contribuya a favorecer el bienestar de la población en general.

Las conclusiones de esta investigación apuntan a ampliar la reflexión sobre los derechos ciudadanos derivados de las necesidades sociales, dado que esta relación genera compromisos estatales en cuanto a la prestación de servicios públicos y el alcance de su campo de acción para satisfacer necesidades específicas de la población. En el marco de las políticas sociales, la consideración del servicio policial para la ejecución de políticas de seguridad ciudadana es novedosa en Venezuela. La política social, para ser instrumentada, requiere de la organización burocrática de la policía, permeada por la necesidad social de protección para toda la población mediante la prestación de un servicio. El análisis de la opinión de los funcionarios policiales permite abrir una discusión sobre la perspectiva operativa de lo que hace la policía cuando sus funcionarios se encuentran en el terreno, y cuál es la posición de los mismos con respecto a la protección de los ciudadanos.

El trabajo concluye con la propuesta de promover estudios partiendo de la definición de las necesidades sociales y su operacionalización en la gestión pública para el diseño y ejecución de políticas, incluyendo la evaluación de su eficacia en cuanto a las competencias policiales. Este tipo de investigaciones debería fomentar la perspectiva de definir con un criterio nacional de necesidades sociales relacionadas con los derechos constitucionales. Este ejercicio centrado en la población nacional como beneficiaria

directa de las políticas sociales, debe tener un reflejo en la preparación de los funcionarios con diversas competencias, como recurso que, dentro de una visión clara de bienestar, contribuya a la formulación de las propuestas más generales para hacer funcionar una política pública determinada.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1. El bienestar para la población a partir de las políticas sociales

La política social es un campo de trabajo asociado a la búsqueda del bienestar para la población. El bienestar es un término relacionado al sistema desarrollado en las democracias industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, hasta mediados de los años setenta. En torno a él fue reconocida la provisión de servicios públicos con carácter universal, dirigidos a cubrir las necesidades humanas básicas para la población, mediante la intervención estatal. Sin embargo, las prácticas estatales del momento, en Europa y América favorecieron los intereses privados, antes que los comunes de los ciudadanos.

En Latinoamérica se ha manifestado la ineficiencia pública para proveer servicios que permitan alcanzar el bienestar con relación a la satisfacción de las necesidades de la población. En este sentido, aunque la presencia de organismos multilaterales en la región ha facilitado la propuesta del bienestar como consecuencia de las respuestas públicas en términos de organización institucional y ejecución de procesos, la falta de correspondencia entre las particularidades regionales y los términos planteados sobre el bienestar, indica que se trata de prácticas débiles (Maingon 2000:128). Este asunto es interesante si se entiende que el término bienestar tiene un significado de fórmula, bajo la cual se ha pretendido estandarizar patrones organizacionales a nivel de agencias estatales, que implican transformaciones importantes en las competencias y en los comportamientos de los funcionarios públicos en diversas áreas. Dichas competencias y comportamientos significarían una contribución importante para alcanzar el bienestar. Los países latinoamericanos, por su conformación social, cultural y económica, tienen características diversas; por ello, para procurar condiciones de vida suficientes para la población se ha sugerido la importancia de estudiar las necesidades sociales, como presupuesto para su satisfacción.

El término bienestar, aunque podría rememorar un sistema negativo del pasado que en parte arrolló las particularidades regionales, para esta investigación tiene un sentido positivo, como condición inherente para la atención de todos los sectores que integran la población nacional, a cuyo fin el Estado diseña y ejecuta políticas sociales que contribuyan al logro de dicho objetivo.

La atención en esta investigación está centrada en la política social como una herramienta instrumental con la cual Estado se aproxima a los intereses de la población, mediante la provisión de servicios básicos, con fines de satisfacción de necesidades sociales. Visto así, cuando la población plantea algún requerimiento para activar el servicio correspondiente, el Estado debería responder de manera efectiva con la ejecución de políticas públicas adecuadas con el requerimiento. El diseño de políticas sociales tiene como objetivo alcanzar el bienestar a través de la atención pública cuando la población enfrenta situaciones difíciles y los medios propios no son suficientes para responder como corresponde (Alcock, 2003:9; Walsh, Stephens y Moore, 2000:2). Desde esta perspectiva, el Estado cuenta con la disposición para procurar el bienestar de la población mediante la actuación pública.

2. Modelos de política social e intervención estatal

Las agencias privadas y públicas pueden tener participación en asuntos vinculados con los temas en torno a los cuales son diseñadas las políticas sociales. En los modelos presentados por Titmuss (1981) para la política social, las modalidades de las intervenciones de agencias privadas y públicas para satisfacer necesidades responden al marco ideológico dominante en cada país. En este sentido, el orden político de los estados tiene relevancia cuando se trata de debatir sobre los temas que comúnmente afectan a la población y para definir cuál es la naturaleza predominante de la asistencia particular o pública.

Las condiciones que promueven el desempeño de las agencias están descritas por Titmuss en tres modelos. En el primero de ellos, llamado “residual”, se indica que la actuación privada o pública es admitida cuando está ausente el soporte del entorno más inmediato al afectado, como el familiar, a los efectos de la satisfacción de una necesidad determinada. El modelo sobre el “logro personal respecto al mérito y la productividad” indica que la intervención externa es oportuna para satisfacer una necesidad cuando está disminuida la capacidad individual del afectado. En el modelo “redistributivo” las agencias satisfacen necesidades cuando se reconoce que la población afectada no tiene mayor capacidad individual ni grupal para procurar por sí misma los medios para afrontar una necesidad en particular (Titmuss, 1981: 38-39).

Los referidos modelos señalan que la necesidad de la población es el centro de atención para definir la actuación de las agencias con respecto a la política social; sin embargo, los enfoques sobre la definición de la misma varían, pues en los modelos residual y de logro personal, la necesidad tiene una naturaleza individualizada, cuya satisfacción repercute en el entorno doméstico del afectado o en la capacidad propia para disponer de los medios

adecuados. En el modelo redistributivo, no obstante, la necesidad tiene una naturaleza más compleja, si se entiende que la satisfacción se traslada de un entorno más restringido del afectado a otro en el cual está comprometida una actuación externa, como puede ser el caso del Estado, y en este sentido el afectado por la necesidad tiene una relación de dependencia con respecto a la agencia que interviene. En este contexto las necesidades sociales son definidas como carencias compartidas por la población y deben ser tomadas en consideración por parte de las agencias con pertinencia para diseñar y para ejecutar políticas sociales. Por otra parte, la duración temporal de la asistencia por parte de las agencias privadas, para los modelos residual y de logro personal, según lo planteado por Titmuss, es limitada en el tiempo. La misma prevé fortalecer la autonomía individual y desde esta perspectiva la disposición de los medios propios por parte de la población tiene un efecto positivo para satisfacer necesidades (Doyal y Gough, 1985).

En países como Inglaterra y Estados Unidos el esfuerzo individual para satisfacer las necesidades tiene repercusión en la definición de políticas sociales focales, pues el compromiso estatal es atenuado con respecto a otros países como algunos latinoamericanos, donde la atención pública es más amplia con respecto a necesidades que en otros contextos y donde, por consiguiente, dicho esfuerzo no forman parte de la consideración para la agenda estatal. En el modelo redistributivo el tiempo para brindar asistencia oportuna frente a una necesidad es más extendido que en los modelos residual y de logro personal. Esto sugiere que cuando se trata de competencias públicas respecto a una necesidad, en el modelo redistributivo el Estado se ocupa tanto de su definición como de su satisfacción, debido a que ésta última compromete recursos públicos.

3. La definición de las necesidades sociales como actividad estatal

Algunos autores han argumentado sobre la importancia de definir las necesidades humanas y plantean que éstas deben corresponder a criterios objetivos de los cuales se ocupa el Estado y no los particulares, debido a que éstos últimos, en su condición de carentes, pueden desvirtuar la definición de una necesidad particular, involucrando factores subjetivos que podrían confundir los elementos sustanciales que definen una necesidad (Manning, 2000; Phillip, 2006).

En la literatura se ha planteado una discusión sobre cómo contribuir positivamente a la definición de necesidades sociales, y aunque se ha reconocido que no se trata de un ejercicio sencillo, se ha sugerido que las necesidades humanas, como concepto más amplio que las necesidades sociales, incorporan las carencias más significativas y comunes entre pobladores regionales. Esta práctica ha encontrado soporte entre quienes defienden el diseño de matrices como un método que permite afinar una actividad compleja (Neef

1994; Doyal y Gough 1994; Gogh 2007). Las necesidades sociales, como concepto más restringido con respecto a las necesidades humanas, pretende incorporar las carencias de poblaciones nacionales. En general, las necesidades sociales estarían asociadas a coyunturas que promueven consecuencias negativas compartidas por los grupos sociales (Glaeser, 1980:314; Wiggins, 1998:16). En esta óptica, la necesidad impulsa requerimientos expresos y comunes por parte de la población en cuanto a la solicitud de asistencia, y aunque en la necesidad individual también se discierne un requerimiento de atención, la necesidad social genera tensiones que producen, desde la población, un efecto en el traslado hacia la agencia estatal. Siendo así, los criterios para definir necesidades sociales deberían indicar cuáles son las carencias reales para los diversos sectores que conforman una población nacional. En la literatura se ha planteado que una modalidad para afinar la definición de necesidades es mediante el reconocimiento estatal a través de normas legales, pues frente a ellas se supone que está latente el compromiso público para contribuir con la satisfacción (Montagunt, 2008). En este sentido la gestión pública oportuna debería contribuir con la producción y distribución del bienestar social mediante las políticas sociales (Erskine, 2003: 12, 15).

En cuanto al proceso para definir cuáles son las necesidades para las cuales se diseñan políticas públicas, algunos autores sostienen que el mismo corresponde al Estado empleando un criterio racional que debe ser sustentado con la opinión de la población y con la participación de funcionarios públicos, cuando éstos, por la naturaleza de su desempeño, tienen la responsabilidad para ejecutar políticas sociales con fines de satisfacer necesidades sociales determinadas (Lindblom, 2000: 315-320; Alcock, 1996:6). Dentro de esta perspectiva se ha sostenido que el Estado no podría excluir a segmentos de población de acuerdo con criterios de obligación tributaria, pues las necesidades sociales son identificadas como carencias para la población en su conjunto, que afectan a todos por igual por cuanto las condiciones son equivalentes y compartidas (Lynn, 2000).

Así mismo, se ha admitido que aunque algunos sectores de la población pueden tener la posibilidad efectiva para satisfacer por sí mismos alguna necesidad en particular, como por ejemplo solicitar un servicio médico privado, el Estado, al definir la salud como una necesidad en un sentido amplio, no debe eludir su responsabilidad para brindar asistencia a la población en dicha materia, pues se trata de una cuestión que ocupa la atención pública y repercute en el diseño de políticas para beneficiar a la totalidad de la población, con un carácter universal (Gough, 2007: 179). De manera que, en estos términos, se entiende y aborda en la presente investigación la relación permanente entre la asistencia estatal y población nacional.

Las políticas sociales formarían parte del bienestar de los ciudadanos en la medida en que el Estado provee servicios públicos que contribuyen con la satisfacción de necesidades sociales. La relación entre el bienestar y la política social asume que la población en su totalidad es el centro de atención para esta última (Alcock, 2003:9).

Las consideraciones anteriores indican que a la definición de una necesidad social va aparejada la identificación de las agencias públicas competentes para procurar su satisfacción. En este sentido, el reconocimiento de derechos mediante disposiciones legales no debe ser una actividad aislada y flexibilizada por parte del Estado, pues se trata de la asunción de un compromiso formal en su actuación frente a la población para procurar el bienestar. En esta tarea está involucrado el desempeño de los funcionarios públicos, con la finalidad de ejecutar políticas que contribuyan con la satisfacción de las necesidades sociales.

La estrategia de provisión de servicios y la garantía efectiva de la satisfacción, forman parte de las políticas sociales en cuanto a la responsabilidad estatal operativa frente a la población en un contexto amplio de receptores (Phillip, 2006: 82). Así mismo, en el marco de las políticas sociales, Lynn (2000: 166) define una relación fundamental, entre las agencias y sus funcionarios con competencia pública para satisfacer una necesidad social, por un lado, y la población, por el otro, que asume a esta última como un agregado de clientes quienes esperan respuestas estatales cuando requieren un servicio específico. El planteamiento enfatiza la instrumentación de la política social como actuación pública mediante funcionarios que ejecutan un desempeño para colmar requerimientos que se traducen en satisfacción de necesidades sociales. Se trata de un enfoque sobre la política social que destaca el acceso de la población a los servicios públicos como inmediato, si entendemos que la titularidad de algunos derechos constitucionales podría ser admitida como un indicador del reconocimiento estatal de determinadas necesidades sociales.

Las investigaciones en el marco instrumental de las políticas sociales respecto a las necesidades no son comunes, debido a las dificultades que encuentran los investigadores para acceder a información que permita describir cómo son los procesos operativos del Estado, mediante indagación de los funcionarios competentes para ejecutarlos en una materia determinada. Así mismo, se ha indicado que este tipo de investigaciones podrían limitarse a un ejercicio básicamente conceptual, o abordar, desde el punto de vista empírico, la opinión de los habitantes en las comunidades beneficiarias de una política social (Steele, 1999; Heady, 2000). Las nuevas propuestas de investigación, aunque podrían ampliar la comprensión de una necesidad social además de describir percepciones de la población sobre procesos formales cuando se trata de satisfacer una necesidad determinada, deberían ser complementadas con indagaciones sobre agentes

estatales, por cuanto este enfoque bilateral podría contribuir a la formulación de propuestas más sólidas cuando se trata de mejorar procesos de las agencias públicas.

En el caso venezolano, los temas más recurrentes en la investigación se refieren al análisis de la distribución del gasto social en las políticas más focalizadas, como es el caso de las misiones sociales, respecto a las cuales se han destacado la educación, la vivienda y la salud (Aponte Blank, 2006). Si bien se trata de derechos reconocidos por la Constitución y se encuentran vinculados a la definición básica de necesidades sociales, forman parte de un debate relativamente restringido. Se debería promover la instrumentación de las políticas sociales para otros derechos, como la seguridad ciudadana, y frente al cual la población se presenta como receptora del servicio policial. En este sentido, los policías pueden manifestar si su actuación brinda algún aporte con respecto a la necesidad social de protección, previsto en el marco normativo nacional. A continuación se aborda un análisis, desde el enfoque de los derechos, de la asistencia estatal a través de las políticas sociales.

4. El marco normativo de los derechos y su repercusión en los compromisos estatales

El reconocimiento de derechos dentro del marco jurídico estatal responde a la apertura democrática de la distribución igualitaria del poder político que permite apoyar al tejido social desde la esfera pública. El reconocimiento masivo de los derechos en los textos legales y tratados internacionales es una consecuencia de la II Guerra Mundial, que encontró expresión específica con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1945. Este documento representó un avance importante, pues procedió a definir derechos con atribución de titularidad a nivel planetario. Glendon (2003: 32,33) destaca que en dicha Declaración la participación latinoamericana fue significativa, pues durante las reuniones preparatorias a la suscripción del documento final los representantes de dichos países propusieron derechos como la salud, la educación y la seguridad social, que han conformado la agenda para desarrollar políticas sociales en diversos países, además de haber sido reconocidos ampliamente por organismos multilaterales como parte de un programa que contribuye a ampliar el bienestar. El efecto fundamental de este documento, aparte de haber recogido una visión humanista para la población y sus necesidades en perspectiva mundial, ha sido haber fijado posiciones supranacionales en cuanto al soporte estatal de la población.

Este efecto ha sido importante, si entendemos que las transformaciones sustanciales sobre el reconocimiento de derechos en las constituciones nacionales es posterior a la II Guerra Mundial, y es factible que la influencia de dos modelos, el continental europeo y el

angloamericano, determinaron la diferenciación entre los derechos propuestos por los diplomáticos latinoamericanos y aquellos propuestos por los representantes de países anglosajones. Se trata de modelos distintos, que se corresponden con la dominación histórica de territorios, a través de los cuales fueron expandidas las formas de organización del Estado y fueron transferidas las dimensiones sobre asistencia estatal, en correspondencia con definición de las competencias institucionales, entre diversas regiones (Glendon, 1994).

El modelo europeo se caracteriza por asumir la responsabilidad de la asistencia pública, prevé la satisfacción de necesidades de la población mediante la previsión, en algunos casos, de subsidios estatales para las poblaciones focalizadas, como los niños en condición de abandono y grupos de mujeres, quienes como madres reciben alguna protección especial para favorecer la crianza, así como en materia de salud las personas a partir de la tercera edad son beneficiarias de pensiones estatales. El Estado, desde esta perspectiva, define necesidades puntuales de la población y plantea que el soporte público es fundamental, debido a las condiciones específicas de carencias entre esos sectores de la población. Si bien la discusión de los derechos, inicialmente, hizo referencia a grupos limitados de la población como beneficiarios de una política social, el modelo europeo se caracteriza por ampliar la asistencia estatal frente a otras necesidades, incluso aquellas universales que ameritan atención permanente a través de servicios públicos.

En la actualidad, los países con mayor influencia de este modelo son los latinoamericanos, los cuales han incorporado, tanto en normas constitucionales como en la legislación ordinaria, derechos que implican el desarrollo de políticas sociales, enfatizando mayormente el compromiso estatal, en comparación con el sector privado. Ello da cuenta del desempeño de algunas agencias estatales que, a partir de sus competencias, deberían incidir positivamente en la satisfacción de necesidades de la población. En una perspectiva amplia, el modelo europeo plantea que el bienestar está relacionado con la proximidad entre el Estado y la población, admitiendo que el primero debe declarar mediante los derechos la obligatoriedad de su actuación frente a las necesidades sociales, que suelen ser permanentes para determinados grupos de población.

El modelo angloamericano, al contrario, está orientado por la responsabilidad individual para satisfacer las necesidades, y con ese propósito la redacción de los textos normativos prevé compromisos mínimos por parte del Estado, de manera que la actuación pública para atender las necesidades de la población es limitada. Las necesidades son satisfechas preferentemente por parte del sector privado, antes que por el sector público (Glendon, 1994: 140). Este modelo ha sido criticado en ocasiones por el celo público respecto a brindar asistencia efectiva a la población ante derechos admitidos por los marcos legales

en otros países. La justificación del modelo angloamericano está soportada en que los estados deben desarrollar una cultura para afianzar la capacidad individual, como responsabilidad propia, o cuando mucho corresponde al entorno familiar la obligación de satisfacer las necesidades. Trasladar al entorno público estas necesidades es percibido por muchos grupos sociales e instancias públicas como una actitud extraña a los parámetros estandarizados, donde el comportamiento común que se espera de la población es asumir por sí misma sus necesidades y contribuir a reducir el gasto público, lo cual debería repercutir en la distribución de recursos para otras áreas de atención estatal.

En cuanto a cuál modelo es preferible en materia de derechos, el punto central de la discusión está centrado en que el reconocimiento formal de los derechos ciudadanos no debe ser un ejercicio simplista que comprenda solamente la perspectiva legalista, sino que también es necesaria una revisión, con un abordaje político, de la factibilidad de las acciones públicas que abarquen tanto el diseño como el seguimiento de políticas apropiadas para asegurar los derechos. Algunas discusiones recientes en España y Grecia sobre la relación entre los derechos y la asistencia pública, indican que las decisiones estatales apuntan a la restricción de algunas de sus responsabilidades, y aunque los argumentos están justificados en la reducción del gasto social para cubrir rubros como la educación y el trabajo, las propuestas están orientadas en compartir parte de las responsabilidades con el sector privado. Ello ha generado entre la población manifestaciones de inconformidad que dan cuenta de la dificultad que implica suscribir derechos y luego ajustar la efectividad de respuesta pública, que pretende restringirlos.

A mayor previsión normativa de derechos, mayor es el espectro de compromisos públicos y, en ocasiones, ello podría rebasar las respuestas estatales, disminuyendo su intervención en cuanto al diseño de las políticas sociales, conmensuradas con los derechos reconocidos por el marco normativo. Aunque algunas reformas jurídicas han planteado suprimir responsabilidades estatales frente a la población, ello no pareciera contar con la aprobación mayoritaria de la población, debido a que sus consecuencias limitan las expectativas ciudadanas, cuando se trata de titulares de derechos, en cuanto a las respuestas públicas.

Por otra parte, pretender reducir las respuestas públicas frente a los titulares de derechos va en contracorriente de la tendencia actual de revisión e incorporación normativa de derechos para población, sobre todo cuando los grupos de ciudadanos presionan para su consideración. En este sentido, el cálculo para el Estado, cuando se trata de discutir temas vinculados a esta cuestión, supondría realizar una revisión de las posibilidades reales de brindar respuestas efectivas a la población, adoptando un criterio de racionalidad. Por ello, la percepción de los funcionarios con competencias directas para

ejecutar políticas sociales de conformidad con los derechos, constituye un tema para la reflexión, dado que también corresponde al Estado, que actúa a través de un funcionariado, la definición de los servicios que permitan satisfacer, desde la perspectiva de los derechos, las necesidades de la población. Ello implica capacitar adecuadamente a los funcionarios para brindar respuestas oportunas, cuando se trate de la demanda de un servicio.

5. La perspectiva universal de los derechos y las políticas sociales

En las constituciones contemporáneas la igualdad ciudadana es una condición relacionada con la titularidad de derechos (Carbonell, 2003:9, 113; Rosenfeld, 2003: 69; Vicente Giménez, 2000:21; Hauriou, 1971:211). Si bien este enunciado está planteado en la redacción de diversos textos normativos y resulta fundamental definir cuáles son los sectores de la población a quienes se les adjudica la titularidad de los derechos, en materia de políticas sociales se reconoce que la focalización es un criterio importante cuando se trata de abordar, mediante el diseño de políticas, aquellas necesidades que son manifiestas en grupos delimitados de la población entre los cuales recae básicamente la carencia. En el caso de derechos universales, el diseño y la ejecución de políticas sociales es más complejo si entendemos que el Estado reconoce, para determinados derechos, la titularidad de la población en forma global, de manera que ella adquiere la capacidad para demandar la asistencia pública a través de agencias con competencias específicas. Así, los titulares de derechos universales son los beneficiarios directos de las políticas vinculadas y diseñadas para darles satisfacción.

Existen una dimensión técnica y otra administrativa que repercuten en la efectividad pública de los derechos. La primera define los requisitos sustantivos que revisten de formalidad al derecho y su titularidad, mientras la segunda se refiere a su operacionalización a través de la ejecución de procedimientos burocráticos (Alonso, 2008: 18; Repetto, 2008: 42).

Los términos normativos previstos en los textos constitucionales determinan las condiciones que definen los derechos, los cuales deben ser garantizados por parte del Estado. De esta manera, la definición de derechos en normas nacionales incorpora el compromiso público de las agencias estatales para responder a las demandas ciudadanas cuando se trate de áreas vinculadas a las mismas. De este modo interesa comprender que, frente a los derechos universales, el desempeño de los funcionarios con competencia en las áreas relacionadas debe corresponder a los términos previstos en el marco legal. Lo contrario indicaría que se trata de actuaciones discriminatorias que limitan el disfrute de

derechos de un grupo respecto al resto de la población, cuando todos son beneficiarios de una política.

Las prácticas sesgadas por parte de funcionarios públicos para atender demandas de algunos sectores de la población contribuyen a dividir a ésta última, proporcionando una interpretación equivocada con respecto a la titularidad de derechos universales, que podría repercutir en la elaboración de una matriz de opiniones adversa con respecto a la efectividad de la atención pública. Esto podría generar imaginarios que apunten a que los funcionarios estatales deban atender de manera prioritaria a grupos específicos de la población, cuando en realidad los textos legales definen derechos en una perspectiva universal. Del mismo modo, inducir a la población a pensar que la atención pública es más efectiva frente a determinados grupos que frente a otros, promueve una comprensión errada sobre la segmentación grupal y la claudicación frente a la universalidad.

En la actualidad, la igualdad debe ser comprendida en lo conceptual y lo práctico como una garantía estatal por parte de las agencias públicas para brindar un trato equivalente a la población, como titular universal de derechos específicos. Así mismo, cuando se trata de una demanda de asistencia pública para atender a los ciudadanos, la igualdad incide, en cuanto a la correspondiente agencia pública competente, tanto en el procesamiento del requerimiento planteado, como en el resultado materialmente obtenido. Lejos de hacer distinciones entre lo conceptual y lo práctico en el campo de la comprensión de los derechos, y admitiendo que entre la población nacional existe diversidad de expectativas individuales, lo central en esta materia es que los contenidos normativos de los derechos deben ser expresados, frente a la población, como expectativas compartidas que tienen un destino común.

La perspectiva actual sobre las políticas sociales que promocionan el bienestar mediante la intervención del Estado para satisfacer necesidades sociales, está vinculada a los derechos reconocidos por un marco normativo (Hill, 2006:6-7; Montagut, 2008:23, 26). En este sentido, el Estado mantiene la responsabilidad directa en el diseño y regulación de políticas destinadas al bienestar, que prevén para la población un nivel mínimo como soporte público para lograrlo.

La equidad en este enfoque de política social está relacionada con la oportunidad para el ciudadano de acceder de manera oportuna a los medios que permiten satisfacer necesidades sociales. La población en su conjunto tiene una condición más activa que pasiva, si se entiende que no solamente recibe asistencia para la satisfacción de necesidades, sino que el Estado, mediante el reconocimiento de derechos, facilita la creación de capacidades políticas para que cada persona participe como sujeto social con

poderes equivalentes (D`Elia, 2005: 26). Esta perspectiva de los derechos no admite la subordinación de unos individuos frente a otros, sino una horizontalidad desde la esfera pública, admitiendo que la población tiene derechos reconocidos a los cuales puede acceder, una vez controladas las situaciones extraordinarias y ajenas al Estado. De este modo, el requerimiento de asistencia por parte de la población en materia de derechos apunta a la activación de agencias públicas, asociada a la capacidad prevista dentro del marco constitucional, estableciéndose, por decirlo así, un recurso de intervención para hacer frente a los riesgos que podrían comprometer el logro del bienestar.

En la sección anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue reconocida como un hito importante para estandarizar criterios sobre la definición de derechos con respecto a la población mundial. El aporte de este documento ha sido significativo dado que a partir de entonces se desarrolló una preocupación, fortalecida luego con mayor énfasis entre los países con tradición del modelo europeo, en cuanto a la discusión, incorporación y definición de derechos, que actualmente resultan centrales en el debate de las políticas sociales, y que implican compromisos políticos con respecto a sus titulares. En este sentido, hoy día los derechos implican tratar a todos los ciudadanos como beneficiarios potenciales, y la decisión política supone que la población, con relación a determinadas necesidades, está resguardada jurídicamente frente a eventuales situaciones que podrían exponer a los ciudadanos a una vulnerabilidad, como seres carentes de recursos para enfrentarlas. Los derechos estarían así asociados al deber del Estado para actuar con efectividad cuando los ciudadanos lo necesitan, lo cual supone satisfacer las necesidades básicas a través del deber de prestación pública. Aunque buena parte de la literatura señala que la mayoría de los regímenes de bienestar se iniciaron con independencia al constitucionalismo, merece destacarse que Aguilar (2005:28) y Majone (2005) han planteado que actualmente las normas constitucionales y ordinarias marcan pautas importantes con relación a la factibilidad para diseñar políticas públicas, conduciendo a una reflexión sobre las competencias de la administración pública. Cuando las actuaciones de los funcionarios públicos son discrecionales, ajenas a los procedimientos legales, se podría sostener que son desvirtuados los propósitos estatales sobre el reconocimiento de un derecho mediante la acción (o inacción) de los funcionarios adscritos a determinadas instancias públicas. Por ello resulta importante el análisis de la ejecución de una política pública entre los diversos niveles de la burocracia estatal, así como lo es la consideración de que, en oportunidades, la escasa comprensión de los textos legales puede repercutir en una baja operatividad del funcionariado, incrementando el riesgo para la población y obstaculizando los objetivos de las políticas sociales, asociados con la satisfacción de las necesidades que son expresión de los derechos reconocidos.

6. La definición de la seguridad ciudadana: consideraciones para la política social

La formulación de los derechos en normas jurídicas, partiendo de un enfoque operativo sobre el trabajo de la burocracia estatal, implica que las respuestas de las agencias públicas deben ser exigibles y oportunas frente a requerimientos ciudadanos de servicio. De esta manera, el bienestar de la población es consecuencia de procedimientos formales que reflejan actuaciones coherentes por parte de los funcionarios públicos, expresión del reconocimiento formal de los derechos y ajustando el desempeño al propósito de satisfacer una necesidad social.

El Estado frente a la seguridad, como mecanismo de protección a la población, asumió un papel predominante a partir del siglo XX, con la propuesta institucional vinculada al control y al castigo delictivo (Garland, 2005: 76, 88). La capacidad del Estado frente a la protección de la población ha sido planteada como una obligación pública que sujeta a los gobiernos democráticos mediante el reconocimiento en textos normativos de las competencias directas de agencias estatales para la protección de los ciudadanos ante el desorden, la violencia y el delito. A partir de los años 60, Garland (2005) ha indicado que las exigencias de la población hacia el Estado, en materia de activación de un servicio para la atención de necesidades ciudadanas vinculadas con la seguridad, se han incrementado. Si bien la seguridad no habría sido promovida inicialmente como necesidad poblacional debido a la ignorancia sobre los procesos que implicaba la ejecución de políticas, el desempeño penal y policial, parten de la confianza institucional por parte de la población para brindar protección efectiva a la misma y contribuir con su bienestar (Garland, 2005:105,106). Aunque el incremento delictivo en Estados Unidos e Inglaterra en dicha década fue un detonante para la reflexión sobre la debilidad estatal, el discurso del momento, en términos de justificación del interés, estuvo concentrado en ganar confianza pública de manera que la población acudiera para denunciar tanto delitos como desórdenes que, en general, ocasionaban incomodidades entre la población. De este modo, la actuación estatal se dirigiría a la protección para la población sustituyendo la informalización de respuestas por parte de las comunidades, consecuentemente con la percepción de que la activación de mecanismos formales en torno a la seguridad apuntan a la población como destinataria de las políticas estatales en la materia.

El reconocimiento jurídico de la seguridad como un derecho universal es un proceso que pareciera estar más anclado a un plano más discursivo que a la efectividad estatal verificable en los procesos formales de control social. En la actualidad, la seguridad ciudadana se ha incorporado en varias constituciones latinoamericanas con el significado de respuesta estatal a los requerimientos de los ciudadanos cuando solicitan la activación

de un servicio. Se trata de empoderar al ciudadano como sujeto para exigir el diseño y aplicación de políticas públicas de protección.

El artículo 55 de la Constitución Nacional Venezolana declara la responsabilidad estatal para brindar protección a la población, y su texto sugiere que ésta última no cuenta con los recursos suficientes que permitan la satisfacción plena de la necesidad de protección. La seguridad ciudadana está definida en el artículo 1 del Decreto Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (DLCSC) como *“estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población residente o de tránsito, mediante acciones dirigidas a proteger la integridad física y propiedades”* (Venezuela, 2001). No forma parte de la discusión en esta investigación la corresponsabilidad privada con respecto a la seguridad ciudadana, pues la necesidad de protección se ha planteado en este trabajo en su carácter instrumental de la política social, como atribución estatal. De hecho, el desempeño de sus funcionarios patentiza el acercamiento estatal con quienes son los destinatarios de la política social.

En el marco de esta investigación, la protección en términos de la seguridad ciudadana se refiere a una necesidad social independiente de otros derechos, dado que admitirla como enlace para el disfrute de otros derechos, supondría el análisis de cómo otros múltiples derechos guardan relación con mecanismos, también múltiples y diversos, de protección.

La certeza de la actuación pública exige que, en el marco de la definición de los órganos de seguridad ciudadana en Venezuela, las funciones de cada uno de ellos se orienten a la ejecución de una política conforme con las competencias propias de las agencias correspondientes. Esta actividad sostenida en el tiempo supone una activación donde las competencias no son contradictorias entre sí, sino donde cada agencia cumple una función específica que, mientras guarda autonomía respecto a la de las restantes, gira en torno a un propósito común.

En la literatura latinoamericana es común plantear la criminalidad como la materia más resaltante de la seguridad ciudadana, bien partiendo de la opinión de la población o a través de los registros oficiales. Los delitos violentos son una referencia constante en la discusión académica, en particular a través de las encuestas de victimización, las cuales indican que frente al incremento constante de tasas delictivas se manifiesta el debilitamiento del compromiso del Estado de acuerdo a los parámetros normativos de la seguridad (Rico y Chinchilla, 2002: 11; Rico 2003:35; Dammert y Arias, 2007:36; Carrión, 2009:12).

En el caso de Venezuela, la seguridad ciudadana comprende la protección ante las situaciones que amenazan o vulneran la integridad física y la propiedad. La criminalidad, las catástrofes naturales y las emergencias son materias incluidas en términos de amenaza para el común de la población (Gabaldón, 2004:66). La redacción constitucional del artículo 55 ha llevado a concluir que se trata de un derecho denso por el volumen de materias que comprende, frente al cual el compromiso estatal es muy amplio. Varios aspectos convergen en la seguridad como derecho, frente a los cuales el Estado debe tener parámetros en cuanto a alcances y restricciones de las funciones de cada agencia. Definir los parámetros de protección para cada agencia se hace necesario para la ejecución de políticas sociales vinculadas a la seguridad, pues de otro modo podrían desarrollarse prácticas discrecionales erráticas por parte de los funcionarios públicos en cuanto a las funciones y competencias de la agencia a la cual sirven.

La multiagencialidad es entendida en términos de seguridad ciudadana como una propiedad mediante la cual diversas agencias públicas convergen con respecto a un objetivo, conservando cada una de ellas especificidades de desempeño, de manera que la satisfacción de la necesidad de protección admite respuestas públicas diferenciadas. Aunque cada una de estas agencias cuente con un nivel diferente de respuesta, la población debería conocer cuál es el alcance y confiar en que su activación tiene carácter profesional y es coherente con el requerimiento manifiesto.

La definición de la seguridad ciudadana como derecho de protección indica que se trata de una necesidad común y permanente para la población venezolana, incluyendo aquella de tránsito en el territorio nacional, de manera que el Estado admite su intervención para disuadir y para controlar consecuencias negativas, con respecto al riesgo y a la vulnerabilidad de las personas.

El derecho a la protección relacionado con la seguridad ciudadana en Venezuela informa las competencias de diversos órganos estatales en el caso de las policías uniformadas nacional, estatales y municipales, de investigaciones penales, del cuerpo de bomberos y de protección civil, según el artículo 2 del DLCSC. Todas ellas son agencias cercanas a la población en cuanto a la posibilidad inmediata de acceso para formalizar denuncias y solicitar actuaciones, lo cual revela una distribución de competencias entre distintos órganos de seguridad, proporcionando respuestas diversificadas a la población.

Se ha destacado que los procedimientos formales relacionados con la seguridad son materia de política social (Baratta, 1997:7-8). Ello indica que los procesos mismos operacionalizan las políticas públicas. En este sentido, los operadores pueden describir cuán lejos o cerca se encuentran las agencias para hacer efectiva una política social con el

propósito fundamental de beneficiar a la población. En el caso venezolano, la policía está definida en el marco legal como un órgano de seguridad ciudadana, y por cuanto son las policías estatales y municipales instituciones más antiguas y más descentralizadas que la policía nacional, en ellas se concentra el interés de esta investigación.

Podemos concluir esta sección con la afirmación de que la necesidad social de protección, que responde al derecho a la seguridad ciudadana reconocida por el Estado, debe ser identificada y acotada por los funcionarios policiales en el desempeño de sus funciones, entendiendo que éstos últimos cuentan con la capacidad para reconocer a la población como titular del derecho de protección. A partir de la percepción de los funcionarios policiales, en un enfoque de política social, se podrían comprender las facilidades o dificultades para la ejecución de una política que, en el área de protección, apunta a un estándar de carácter nacional. En este sentido, estudiar la seguridad ciudadana desde la política social requiere la revisión de procesos específicos adecuados a la satisfacción de un derecho con perspectiva universalista, para cuyo aseguramiento una sola agencia, como lo es la policía, tiene competencia privilegiada.

7. Situación de la seguridad ciudadana en Latinoamérica y Venezuela

La seguridad ciudadana genera requerimientos por parte de la población para activar las agencias públicas competentes cuando se trata de situaciones que vulneren la entidad física de las personas y los bienes. La política pública debería propender a resolver, o al menos minimizar, los efectos negativos de estas situaciones, para garantizar el bienestar para la población. Los estudios latinoamericanos destacan el incremento de las tasas delictivas en años recientes, particularmente en lo que se refiere a delitos violentos, lo cual conduce a resaltar los análisis, desde la política social, en las materias vinculadas a la seguridad ciudadana.

En América Latina las tasas de mortalidad en accidentes de tránsito superan las reportadas para Estados Unidos, Canadá y otros países del Caribe (Carrión, 2002: 24). Un estudio centroamericano en cinco localidades de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica determinó porcentajes de victimización por hogares entre dos y tres veces superiores a los de los países industrializados, predominando los asaltos callejeros, robos en vivienda y agresiones armadas (Rico, 2000: 23-26). Un estudio brasileño determinó la duplicación de la tasa de homicidios para una de las principales ciudades del país entre 1997 y 2001 (Beato: 2003: 185).

La Encuesta Nacional de Victimización en Venezuela de 2006 muestra un incremento notable de los delitos de robo (16 veces más), hurto (7,5 veces más) y lesiones personales

(3 veces más) respecto a los datos de la estadística oficial. En conjunto, la tasa delictiva expandida para los delitos contemplados en la encuesta es de 8.986/100.000, nueve veces más alta que la registrada oficialmente (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 318-319). Los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana de 2009 sugieren incrementos notables de las tasas por 100.000 habitantes, en relación a los datos de la Encuesta de 2006, para homicidios, robos, secuestros, extorsiones y estafas (Gabaldón, 2011: 62). Dichos datos sugieren el incremento, en particular, de delitos violentos, rebasando ampliamente los registros oficiales, de modo que los últimos no reflejan adecuadamente la realidad. Los sesgos en la información impiden a las instancias públicas un análisis fundamentado sobre los indicadores en materia de delincuencia violenta y no violenta, a los fines de la prestación estatal del servicio para resguardar la seguridad ciudadana.

Por otro lado, en la Encuesta Nacional de Victimización en Venezuela de 2006 algunos datos sobre percepción pública indican desconfianza en la policía como agencia de control social. El 54% de las víctimas manifestó no denunciar porque la denuncia no se registraría o porque los funcionarios no harían nada con ella. Este porcentaje aunque disminuyó en la encuesta de victimización del 2009, se mantuvo sobre el 35% según la opinión de los encuestados con respecto a los mismos temas (INE, 2010: 69). En Venezuela el 12.4% de los encuestados en 2006 reportaron que el victimario era policía o guardia nacional, llegando dicha participación al 84% de los casos de corrupción y al 74% de los casos de extorsión (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 327). En la última encuesta nacional de victimización la participación de funcionarios policiales como victimarios también fue un dato reportado por los encuestados (INE, 2010: 72).

La participación de los funcionarios policiales en conductas delictivas indica el deterioro del servicio policial y la falta de reconocimiento de su operatividad para el propósito instrumental de la política social respecto a la necesidad social de protección y el bienestar de la población. En 2006 las percepciones de los encuestados sobre la actitud de los funcionarios policiales fueron de prepotencia (21,6%) y negligencia (17,70%). Los estratos más pobres de la población tienden a percibir en los encuentros con la policía, mayor frecuencia de episodios violentos por parte de sus funcionarios (16%) que los estratos más aventajados (7,9%) (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007: 332). Esto sugiere que los ciudadanos, en especial los más necesitados, no tienen una percepción favorable del trabajo que realizan los funcionarios policiales cuando requieren atención directa e inmediata, existiendo un vacío del servicio policial para satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad ciudadana, vista como un derecho que se refleja en el criterio universalista de las políticas sociales.

La información anterior sugiere que algunos funcionarios policiales tienen actitudes y conductas inapropiadas que no contribuyen a prestar servicios de utilidad para la población. Ello es contrario al bienestar, generando desconfianza y reservas frente a la instancia policial (Achkar y Riveros, 2007: 261 ss.). En este contexto, estudiar la policía venezolana es un tema relevante si se considera que la percepción pública podría tener repercusión en el diseño e implementación de políticas sobre seguridad.

Los datos reportados, aunque no provienen de estudios académicos específicos sobre la necesidad social de protección estatal con respecto a la seguridad ciudadana en Venezuela, sí parecen indicar que las expectativas de la población no son cubiertas por el servicio policial en cuanto a la seguridad ciudadana. Por ello, sin duda, la prestación del servicio policial en materia de seguridad ciudadana es un asunto que merece estudio y análisis para contribuir a una política de bienestar de los venezolanos. La información sobre reportes delictivos y sobre las percepciones de las víctimas en cuanto al servicio policial es de gran utilidad en términos de la política social, si se admite que la población debería tener confianza en las respuestas públicas, que incluyen las actuaciones de los funcionarios de los cuerpos policiales frente a situaciones que vulneran la integridad física de personas y sus bienes.

El Estado, por consiguiente, debería promover una atención acorde con los requerimientos poblacionales a fin de compensar la vulnerabilidad, evitando la asociación policial con situaciones que, en vez de incrementar el bienestar, incrementan el riesgo de la población, como sugieren los datos sobre las percepciones de víctimas con respecto a la policía en las encuestas de victimización de 2006 y 2009.

Ya destacué la importancia de comprender la multiagencialidad como propiedad de la seguridad ciudadana en Venezuela. Estas agencias deben ser estudiadas, a los efectos de la política pública, de acuerdo con las competencias específicas de unas y otras. De este modo se facilita la comprensión de los parámetros de actuación de sus funcionarios, entendiendo que los mismos deben reproducir con sus actuaciones profesionales, estándares de respuestas ante requerimientos ciudadanos compatibles con las funciones de cada agencia en particular.

En nuestro caso, aunque los datos presentados indican el incremento notable de la criminalidad en Venezuela, y si bien la policía no puede ser considerada como responsable directa de dicho fenómeno, debido al marco limitado de sus competencias, resulta importante revisar las percepciones, actitudes y patrones de comportamiento de los funcionarios policiales a nivel nacional en cuanto a la efectividad y equidad en la

ejecución de las políticas de seguridad, pues indudablemente son agentes privilegiados para dicha ejecución.

La minimización de la desconfianza frente a las instancias formales de control social es fundamental en la política social, pues de otro modo se podría estimular la ocupación de espacios por parte de instancias privadas sustitutivas, que no responden con criterios de universalidad, amplitud y equidad frente a las necesidades sociales. En este sentido es pertinente estudiar a la policía desde la perspectiva burocrática, en cuanto a su contribución para ejecutar una política pública oportuna y adecuada con las tendencias actuales en materia de seguridad ciudadana.

Como ya se ha destacado, la estructura piramidal de los funcionarios públicos, desde el nivel más alto hasta el más bajo, sugiere que la relación establecida entre el ciudadano y el Estado implica relaciones de prestación de servicio donde el primero asume el perfil de un cliente (Lynn, 2000: 168; Cabrero Mendoza, 2000:22) quien, en un supuesto ideal, debe creer y confiar en la efectividad de las instituciones formales que prestan un servicio, desde la planificación y estrategia, hasta la operación en casos específicos. Estas instituciones deberían operar, conforme a las normas constitucionales que han incorporado la seguridad como derecho, como ejecutoras de mandatos normativos con eficacia y eficiencia.

8. La organización burocrática y la prestación del servicio público

La organización burocrática supone una estructura de jerarquía piramidal, en la cual se siguen reglas y procedimientos uniformes e impersonales, para asegurar, mediante el desempeño de los funcionarios, la mayor eficiencia en cuanto a la satisfacción de los requerimientos de la población. Desde el punto de vista del diseño, la gestión e implementación de las políticas públicas, se distinguen varios niveles de funcionarios, de acuerdo con las actividades que formalmente les son encomendadas. Así se encuentran, en el rango más elevado, los funcionarios de alto gobierno, seguidos por los funcionarios intermedios, integrados primero por los administradores y luego por los supervisores, mientras en la base se encuentran los servidores públicos (Lynn, 2000:166).

Los funcionarios del nivel superior e intermedio se ocupan de discutir y decidir sobre cuáles necesidades de la población son incorporadas a la agenda pública, cuando son diseñadas las políticas mediante la estructuración de planes y proyectos, con lo cual se propone satisfacer las necesidades sociales. Los supervisores y servidores públicos se encargan de actividades operativas relacionadas con la implementación de las políticas propuestas por los niveles precedentes.

Heady (2000:42) ha mencionado que la estructura burocrática permite contextualizar en una investigación el análisis de las funciones de una agencia estatal en particular, de manera que en relación a dichas funciones son definidas las actividades que los funcionarios deben desempeñar en un ejercicio específico. Este asunto es importante debido a que contribuye a deslindar aspectos estructurales y de competencias. En el caso latinoamericano el tema no ha sido suficientemente abordado por la investigación, con mengua de la descripción de las respuestas públicas frente a las necesidades sociales.

Los estudios que abordan estas cuestiones describen someramente las debilidades de las respuestas públicas, destacando la mayor responsabilidad que corresponde por la falta de supervisión y control. Estos resultados pueden ser empleados para promover estudios e intervenir en los niveles en los cuales, dentro de la escala burocrática, se puedan generar efectos positivos cuando se trata de satisfacer alguna necesidad social. Lindblom (2000:432) ha sostenido que toda investigación cuyo propósito esté centrado en el análisis del diseño o evaluación de la ejecución de una política pública, debe proponer cambios realizables, y muchas veces el costo de la investigación o la dificultad de promover cambios efectivos en las prácticas institucionales, implica propuestas de alcances muy limitados por estar desprovistas del soporte político. Dentro de esta perspectiva, centrar la investigación en el nivel más bajo de la escala burocrática no es descabellado, si entendemos que aquí se concentra el grupo de funcionarios con quienes se podría articular propuestas para mejorar su desempeño.

El servicio público es una expresión empleada para describir, en sentido amplio, la provisión de acciones públicas ejecutadas por parte de un personal profesional, capacitado para contribuir con la satisfacción de los requerimientos exigidos por parte de la población. En este sentido, desde el punto de vista de estructura burocrática del funcionariado público, para cada nivel debe reconocerse a la población como la receptora de la prestación de los servicios, diseñando e implementando en función de sus necesidades las políticas públicas y los planes de trabajo.

Esta perspectiva del servicio público no es sustancialmente distinta en el ámbito jurídico administrativo, donde se enfatiza el régimen de prestaciones suministradas por el Estado frente los reclamos de los particulares y en cuanto a la regulación de sus exigencias (Rodríguez Laverde, 1999). En todo caso, la aproximación a los requerimientos de la población por parte de los funcionarios de los niveles superior y medio es más distante que la que proviene de los servidores públicos inmediatos. Estos se encuentran en interacción constante con los ciudadanos, quienes cotidianamente plantean situaciones que ameritan la intervención pública. El manejo de la información sobre las necesidades

sociales, en este nivel operativo, es más inmediato y menos abstracto que cuando se trata de funcionarios en los niveles altos y medios.

La diferenciación de los niveles en la gestión pública da cuenta de que, aunque se trate de funciones diversificadas, es conveniente mantener la coordinación de la agencia, es decir, que el desempeño de los funcionarios en cada nivel no extravíe los objetivos de la política y sus parámetros de implementación (Kelly, 2003: 77). En este sentido, dado que el servidor público está en el nivel más cercano a la población, su desempeño es más sensible a la opinión del ciudadano en cuanto a la adecuación de las acciones públicas a sus requerimientos.

Por estas razones, estudiar la correspondencia interna del desempeño de funcionarios de nivel alto, medio y bajo constituye una propuesta interesante para comprender cómo se alimenta la política pública a través de discusiones profesionales sobre las necesidades de la población y sobre cómo podrían llegar a satisfacerse mediante la implementación de planes de trabajo. Una investigación de tal naturaleza contribuiría a brindar aportes para el buen funcionamiento de las agencias en cuanto a la adecuación entre el propósito y la ejecución de una política pública. Sin embargo, el acceso a la información entre funcionarios altos y medios es complejo, debido a que se podría limitar el flujo de la información por el temor de resultar evaluados por agentes externos, lo cual genera resistencia organizacional. Por ello resulta más plausible el acceso a los servidores públicos, quienes careciendo de responsabilidades gerenciales y estando más próximos a la clientela, podrían explicar más espontáneamente cómo su desempeño cotidiano se adecúa o corresponde al propósito de una política pública, y si, en materia de discrecionalidad, su trabajo operativo permite niveles aceptables de respuesta frente a la población. La proximidad entre los servidores públicos y la población, de este modo, podría contribuir a la construcción de matrices de significados sobre los alcances de la gestión pública frente a los beneficiarios de una política en particular. Una investigación con este perfil debería contribuir a comprender la correspondencia entre las necesidades sociales y el desempeño de los servidores públicos.

Indudablemente este proceso está vinculado con el bienestar, toda vez que abarca la respuesta pública como herramienta directa de una agencia con competencia para proveer un servicio público. La reiteración de los patrones de respuestas por parte de los funcionarios frente a la población ante situaciones semejantes, permite mayor consistencia para la elaboración de estándares procedimentales en la actuación pública, como mecanismo para ejecutar una política exitosa. En este sentido, las visiones, percepciones y explicaciones de los servidores públicos sobre activación, contribuyen a la

comprensión de su desempeño situacional en cuanto a la atención de los requerimientos ciudadanos y a la proporcionalidad de respuestas conforme a las demandas del servicio.

Esta es una investigación sobre la policía, que ha sido reconocida en perspectivas recientes como un servicio público que atiende requerimientos variados por parte de la población (Manning, 1989: 395; Banks, 2004:19; Rodríguez Laverde, 1999:50,81). Interesa en este trabajo comprender si la percepción de funcionarios policiales indica alguna asociación significativa entre desempeño y necesidad social de protección. Es claro que la policía cumple funciones de atender demandas vinculadas a la seguridad ciudadana, lo cual se encuentra íntimamente vinculado con la procura del bienestar social para la población.

9. La policía: definición y alcances para la política social

La policía es una agencia de control social formal a la cual la población puede acudir por razones diversas, entre ellas denunciar como víctima de delitos, solicitar el control de estacionamientos ilegales, el exceso de velocidad, denunciar el vandalismo, la violencia doméstica, la ingesta de alcohol en la calle, solicitar asistencia en accidentes de tránsito o auxilio en emergencias (Reiss, 1983: 194; Moore, 1992: 109; Reiss, 1992:51; Manning, 2003: 221; Recasens i Brunet, 2004: 240; Antillano, 2011:76). Desde esta perspectiva es importante admitir que la policía puede activarse cuando se trata de requerimientos diferentes por parte de la población, de manera que esa particularidad la diferencia de otras instancias que, aunque conforman el Sistema de Justicia Penal, como ocurre con la Fiscalía, los tribunales penales y la cárcel, tienen competencias más restringidas debido a que están relacionadas con el procesamiento de casos estrictamente penales.

La policía en este trabajo de investigación está asumida como una agencia pública que tiene un amplio espectro de competencias que abarca tanto en el ámbito delictivo como en el ámbito comunitario. Cuando se trata de delitos la policía individualiza, detecta al autor, restringe y/o previene conductas jurídicamente inaceptables (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990: 22). Cuando se trata de la comunidad, la policía asume un carácter más próximo en las áreas vecinales y algunas de sus intervenciones procuran prestar colaboración o ayuda en caso de emergencias, además de brindar asistencia y mediar en conflictos. De este modo, la policía atiende requerimientos de la población en espacios vecinales, asociados a la residencia, además de otros espacios en los cuales no está excluida la interacción entre los funcionarios policiales y las personas que transitan para cumplir con sus jornadas de trabajo o para desarrollar otras actividades. En este sentido, se ha planteado que las diversas situaciones para las cuales pueden ser convocados los

funcionarios policiales por parte de la población, generan respuestas activando un servicio con el propósito de satisfacer necesidades (Newburn, 2003:715).

Desde un punto de vista del caso individual, la atención efectiva por parte de la policía, implica un proceso que pasa por una revisión rápida para encuadrar la situación planteada por el ciudadano dentro de una competencia del servicio. Ello indica que los funcionarios deben tener conocimiento técnico sobre la definición de la necesidad para la cual se activa el servicio, siendo importante que los funcionarios reconozcan los procedimientos apropiados para una necesidad determinada, y que deben ser desplegados en el terreno.

Se ha argumentado que en los cuerpos policiales, la comunidad es el cliente del servicio policial, en términos de la reiteración de solicitudes comunes para la intervención (Mastrofski, 1995:377). La caracterización de las comunidades por parte de la policía indica que se trata de una agencia selectiva, es decir que define situaciones y modalidades de los encuentros partiendo de las solicitudes ciudadanas a nivel local, lo cual obliga a racionalizar los procedimientos para atender el volumen de demandas que recibe la agencia. De esta manera se hace necesario determinar cuáles son las operaciones que concentran la mayor disposición de recursos efectivos.

En materia de política social, como ya hemos sostenido, la necesidad social es un punto de partida importante para la definición de acciones públicas, y aunque los funcionarios policiales no tienen responsabilidad directa en el diseño de las políticas públicas, su habilidad para la identificación de las necesidades frecuentes planteadas por la población indicaría cómo entienden la operatividad del servicio, con el propósito de satisfacer una necesidad en particular. La concientización de los funcionarios policiales, como servidores públicos que responden frente a necesidades sociales de la población, podría permitir una mejor instrumentación de la agencia policial para efectuar actuaciones más eficientes, de manera que los funcionarios comprendan el por qué de su actuación desde el enfoque de la política social. Una investigación de este tipo, por otro lado, puede promover la comprensión ciudadana de las decisiones policiales en concordancia con el propósito de las políticas relacionadas con su desempeño.

10. La policía venezolana y sus características

Para 2006 se estimó la presencia en Venezuela de 123 cuerpos de policía estatales y municipales, además de 6 Policías Nacionales: la Guardia Nacional, la Dirección de Inteligencia Militar de la Fuerza Armada, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalística (CICPC), el Cuerpo Técnico de Vigilantes de Tránsito Terrestre, la Dirección de Servicios de Investigación y Prevención (DISIP) y la Policía Marítima (Antillano,

2007:81). Para los efectos de esta investigación, se ha considerado la actuación policial como respuesta pública que está a disposición de toda la población venezolana en materia de seguridad ciudadana y en forma genérica, no especializada por ámbitos restringidos de actividad, como serían la inteligencia, el orden público o la investigación penal. Por consiguiente, se han tomado en cuenta 24 cuerpos policiales estatales y 99 municipales, dado que la Policía Nacional Bolivariana, de carácter genérico y ostensivo, solo ha sido creada a partir de 2009 y es, por consiguiente, de factura muy reciente. Para 2006 las policías estatales estaban integradas por 69.122 funcionarios y las municipales por 10.944, lo cual significaba 84,17% y el 15,83% respectivamente de la fuerza policial uniformada a nivel nacional (Antillano, 2007: 81-82). La selección de estos cuerpos policiales obedece a que su despliegue se ha producido en lugares próximos a las comunidades y, a partir de 2009, con el nuevo modelo policial, forman parte de las atribuciones comunes de dichos cuerpos policiales, la protección de personas y comunidades ante situaciones que amenacen, vulneren o constituyan riesgo para la integridad física, la propiedad y el hábitat (art. 34, n. 2, LOSPCNB). Anteriormente, así como ahora en forma explícita, de conformidad con los artículos 42 y 44, en concordancia con el artículo 51 de la LOSPCNB, las policías estatales y municipales tienen una actuación territorial localizada en el espacio de los estados y los municipios.

El desempeño de los funcionarios se dirige a la atención inmediata de los habitantes de las comunidades aledañas a las estaciones y los comandos policiales. Estas agencias son las más próximas a la comunidad y reciben solicitudes en materias variadas para la activación del servicio. Las policías nacionales, aunque tienen atribuciones comunes con las policías estatales y municipales respecto a las solicitudes del servicio, no guardan relación de capilaridad y extensión como las estatales y municipales, salvo el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, cuando se encuentre desplegado en todo el territorio nacional, y a cuyo efecto existe un amplio plan de expansión en la actualidad.

En Venezuela la tasa de encuadramiento policial para 2006 fue de 255,80 funcionarios por cada 100.000 habitantes (Antillano, 2007:85). Esta tasa a nivel estatal y municipal varía de acuerdo con la población y la disponibilidad real de efectivos que deberían facilitar el servicio, sin destino a cargos administrativos u otros empeños. La tasa de encuadramiento, en los casos de policías municipales en 2006, oscilaban entre 1.171,33 para el Municipio Chacao del Estado Miranda y 425,84 para el Municipio Valdez del Estado Sucre, mientras para las policías estatales, la tasa más alta correspondió a Cojedes (514,19) y la más baja a Bolívar (152,58) (Antillano, 2007: 88,89). Estos datos indican que la población, dependiendo del estado o municipio, puede contar con mayor o menor disponibilidad de funcionarios para la prestación del servicio policial.

Méndez Rivas y Silva Gana (2007:17-18) han sostenido la sujeción y obligación de rendir cuentas a los gobernadores por parte de las policías estatales, y a los alcaldes en el caso de las policías municipales, aunque Antillano (2007: 90-91) ha considerado que esta relación en ocasiones puede interferir con la efectividad del servicio, si se toma en cuenta que a través de los mandos políticos se podrían asignar recursos que perjudiquen la provisión del servicio policial desde una perspectiva amplia. Para 2006 el 52% de los funcionarios policiales realizaban actividades relacionadas con la seguridad ciudadana, mientras el resto estaba asignado a la custodia de edificios, la protección a personalidades, transporte y facilitación de apoyo logístico (Idem). La utilización selectiva desde el inicio, excluyendo funcionarios de las tareas de seguridad ciudadana, genera una productividad disminuida por parte de los funcionarios de más bajo rango, quienes son los usualmente asignados a ese tipo de actividades. Desde la perspectiva de la política social, las consecuencias son negativas, por cuanto perturban la perspectiva universal en la prestación del servicio, favoreciendo a determinados sectores o intereses según la preferencia de las autoridades políticas de cada jurisdicción.

11. La organización jerárquica en la policía venezolana

Las policías estatales venezolanas para 2006 respondían a una organización jerárquica diferenciada desde el ingreso y la formación, de manera que los funcionarios de tropa (desde agentes hasta sargentos mayores), recibían cursos cortos hasta tres meses de formación, y su desempeño enfatizaba las actuaciones operativas (Achkar y González, 2007: 365; Méndez Rivas y Silva Gana, 2007: 72). Este grupo de funcionarios estaba integrado por los rangos más bajos de la escala policial. Por otra parte, el grupo de los oficiales (desde sub-inspectores a comisarios generales) recibían una formación universitaria, y el desempeño correspondiente estaba centrado en la planificación y supervisión (Idem). En cuanto a las policías municipales, contaban con una formación más uniforme, aunque la duración de los cursos variaba entre dos meses y un año y existían diversas acreditaciones (Achkar y González, 2007: 376). Antillano (2007: 99) ha planteado que en los últimos años hubo presiones en los cuerpos policiales para ampliar la plataforma de funcionarios, reforzando el grupo de agentes, de manera que la organización jerárquica policial se describe como una pirámide con una base muy amplia integrada por los agentes, funcionarios que concentran las actuaciones proactivas o reactivas de asistencia frente a la población, de acuerdo con la demanda de servicio. Antillano (2007) ha referido que el promedio de rangos policiales para 2006, a nivel nacional, estaba por el orden de 9, habiéndose destacado casos de cuerpos policiales con hasta 19 grados en el escalafón. Los datos para 2006, fecha del inicio de la reforma policial en Venezuela, indicaba que la mayoría de funcionarios se encontraban entre el primero y

el segundo escalafón, los cuales se refieren a dos modalidades de desempeño distintas. La correspondiente al primer escalafón está caracterizada por brindar atención ciudadana en el terreno, y se trata de los funcionarios que diligencian las actuaciones pertinentes frente a requerimientos del servicio policial de diversa naturaleza. A este escalafón, que en la actualidad corresponde al de los oficiales, corresponden las actuaciones operativas de los policías asignados a labores básicas. El segundo escalafón policial, que corresponde en la actualidad al de los supervisores, es el rango medio que sirve de puente entre un nivel superior, que se ocupa desde un plano estratégico de la planificación del trabajo policial y el grupo de menor nivel que sería el operativo. Desde el punto de vista de la distribución de competencias en el ámbito policial, ya era importante en 2006 reconocer diferencias entre los escalafones policiales básico, medio y superior, lo cual repercutía en una diferenciación de tareas identificadas para cada uno de ellos. Esta distinción se hizo manifiesta en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (LOSPCPNB) en 2008, y sobre todo en la Ley del Estatuto de la Función Policial en 2009, donde se establecieron reglas precisas para distinguir competencias entre los tres niveles jerárquicos y sus sub categorías, creando de este modo un criterio estandarizado tanto para los cuerpos de policía estatales y municipales en todo el territorio nacional.

En 2011, durante el proceso de homologación y reclasificación de rangos policiales a nivel nacional fue prevista la revisión de las credenciales individuales de los funcionarios que para el momento pertenecían a los cuerpos estatales y municipales. Este ejercicio fue desarrollado con el propósito de ordenar los nuevos niveles jerárquicos previstos en el artículo 35 de la LOSPCNB, de manera que la nueva denominación del grupo de “oficiales” corresponde al primer nivel de funcionarios policiales, quienes tienen responsabilidades en la ejecución de actividades de contacto inmediato y operacional con la ciudadanía. Está integrado en orden ascendente por oficiales, oficiales agregados y oficiales jefes. En 2011 estuvo conformado por un total de 72.066 funcionarios (Mora, 2011:70). El segundo nivel corresponde al grupo de “supervisores”, quienes concentran su desempeño en responsabilidades de dirección media, diseño de operaciones, supervisión y evaluación a nivel táctico. El nivel está conformado en orden ascendente por supervisores, supervisores agregados y supervisores jefes. En 2011 este nivel estaba integrado por 7.827 funcionarios en todo el territorio nacional (Idem). El tercer nivel, definido como de los “comisionados”, tiene responsabilidades de alta dirección, planificación y evaluación estratégica. Abarca en orden ascendente a los comisionados, comisionados agregados y comisionados jefes. Este grupo de funcionarios en 2011 estuvo integrado por 237 funcionarios en todo el territorio nacional (Idem). El país cuenta ahora con un total de 80.130 funcionarios policiales, y la distribución proporcional de la fuerza policial según los niveles jerárquicos es la siguiente: oficiales 89,93%, supervisores 9,76%

y comisionados 0,30%. Dado que el 90% de los funcionarios policiales está concentrado en el primer nivel de rango policial, la relevancia del enfoque de esta investigación, en cuanto a las características del desempeño operativo y la atención directa de la policía a la población, se hace evidente, dado que los requerimientos más inmediatos deberían estar en condiciones de ser satisfechos por la abrumadora mayoría de los integrantes de la agencia policial.

La coordinación entre los diversos niveles jerárquicos de la policía apunta a que los funcionarios deben trabajar en función de logros vinculados con la planificación de la unidad a la cual se encuentran incorporados, de manera que su desempeño, tanto individual como agregado, sea coherente con los objetivos plantados para el servicio policial. El desempeño policial forma parte de la ejecución de la política pública en cuanto a la proyección de planes de trabajo, cuyos objetivos e instrucciones emitidas por parte de los funcionarios de niveles superiores, deberían ser coherentes con la determinación de la policía como un órgano competente para brindar protección y seguridad a la población.

12. La política pública de seguridad ciudadana en el modelo policial venezolano: función del Consejo General de Policía y los programas policiales

La política pública es la actividad estatal mediante la cual se definen lineamientos sobre lo que corresponde hacer en una materia específica. La política pública permite definir acciones para desarrollar planes especializados, vinculados con los procedimientos que los funcionarios públicos deben cumplir como parte de su competencia. En el caso de la seguridad ciudadana, ésta ha sido definida como una necesidad social de protección cuya beneficiaria directa es la ciudadanía, la cual en parte debe ser satisfecha mediante el servicio policial cuando los ciudadanos solicitan la activación de funcionarios policiales (Monsalve Briceño, 2009). En materia de políticas públicas, el modelo de policía venezolana planteado en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) (Venezuela, 2009 a) establece nuevos criterios para estandarizar la organización y procedimientos en materia del servicio de policía, entre los cuales se encuentran los estándares y mecanismos de supervisión y control que rigen el Sistema Integrado de Policía.

El servicio policial es ofrecido por parte del Estado y en este sentido se ha entendido que, de acuerdo con la distribución de competencias entre los funcionarios públicos, corresponde a los cuerpos de policía ejecutar políticas públicas, encuadrando su actuación ante las situaciones reales presentadas dentro de los estándares previstos en el marco normativo. De este modo, la policía desarrolla respuestas a través de los funcionarios que

contribuyen a satisfacer la necesidad social de protección expresada en los requerimientos de la población.

El Consejo General de Policía (CGP), dentro de su competencia de acompañamiento al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, es una instancia que contribuye con la definición, la planificación y la coordinación de las políticas públicas en materia del servicio policial (Art 23 LOSPCPNB). En este sentido, forman parte de sus atribuciones proponer políticas, aprobar y promover estándares del servicio, recomendar los programas de asistencia técnica y sugerir los correctivos correspondientes (Art 25 LOSPCPNB).

El CGP ha definido e implementado los programas sobre “*Practiguías policiales*”, en torno a la “*Asistencia Técnica*”, y el “*Programa Educativo Promocional*”. El primero de ellos implicó una actividad que para 2009 produjo textos-manuales dirigidos a la totalidad de los funcionarios policiales del país. En general, los textos contienen indicaciones sobre la creación de servicios y oficinas, y la operatividad policial correspondiente. El programa de “*Asistencia Técnica*” fue previsto por parte del CGP para la adecuación organizacional y jurídica, de acuerdo con el marco legal del modelo policial, en 106 cuerpos policiales, tanto estatales como municipales (Consejo General de Policía, 2010: 14-15).

Por otra parte, el Programa Educativo Promocional fue ejecutado en las policías estatales y municipales en todo el país, desde marzo de 2011, mediante un equipo de 19 instructores, integrado tanto por funcionarios policiales como por profesionales externos al servicio policial. Este programa ha tenido como propósito fundamental difundir el contenido de las “*practiguías policiales*”, existiendo hasta el momento de esta investigación 22 equipos de trabajo distribuidos por regiones, a nivel nacional, conformados por funcionarios policiales en sus diferentes jerarquías (González Mejías; Cárdenas; Capdevila; López; Purica y Vitas 2011).

En el marco de las competencias del CGP, en cuanto al diseño y ejecución de los programas dirigidos a los funcionarios de los cuerpos policiales a nivel nacional, se trata de una instancia, con responsabilidad para contribuir sustancialmente a la ejecución de la política pública relacionada con la seguridad ciudadana en los términos previstos en el marco legal, reconociendo que con respecto al servicio policial en Venezuela, el Estado tiene responsabilidad indelegable, tratándose de un servicio civil, profesional y preventivo, que interviene sobre los factores que favorecen o promueven el delito, mientras su prestación es continua e ininterrumpida, según lo previsto en los artículos del 5 al 7 de la LOSPCPNB. En este contexto, las *practiguías policiales*, a través del Programa Educativo Promocional, deberían contribuir efectivamente a la adopción y aplicación de

estándares para la organización y operatividad de los funcionarios, sobre la base de un servicio próximo a la comunidad en todos sus niveles, en correspondencia con la celeridad de respuestas pública de los funcionarios frente a la población como beneficiaria universal del servicio. Por ello es pertinente trabajar con los funcionarios policiales para que las respuestas policiales se adecuen a los requerimientos ciudadanos. En estos términos, plantear un estudio en Venezuela sobre la auto percepción policial de roles y funciones debería contribuir a fortalecer las políticas sociales en materia de seguridad ciudadana como una necesidad social de protección para la población, partiendo del enfoque de derechos. La pregunta central de esta investigación está dirigida a los funcionarios policiales venezolanos en cuanto a ¿cuál es la relación entre su desempeño y la necesidad social de protección para la población?

13. Los objetivos de la investigación

El objetivo general

Explorar entre los funcionarios policiales venezolanos, si el desempeño policial está relacionado con la seguridad ciudadana como necesidad social de protección.

Los objetivos específicos

El primer objetivo

Establecer cómo definen la seguridad los funcionarios policiales venezolanos.

El segundo objetivo

Determinar las razones por las cuales es solicitado el servicio policial por parte de la población venezolana, y si las mismas tienen relación con el desempeño de los funcionarios policiales para satisfacer la necesidad de protección, tal como son percibidas por ellos mismos.

El tercer objetivo

Precisar cuál es la percepción de los funcionarios policiales de la utilidad de su desempeño para la población con respecto a la política social.

El cuarto objetivo

Determinar la utilidad de la opinión de los funcionarios policiales en materia de la seguridad ciudadana como necesidad social, para el diseño de las políticas sociales y su ejecución.

Los objetivos planteados proponen dividir el estudio en una primera parte en la cual se trata de la revisión de la opinión de funcionarios policiales sobre la satisfacción de la necesidad social de protección de la población, en torno a la seguridad ciudadana, partiendo de que la policía brinda un servicio permanente a la población, de manera que la misma debe responder cuando se hace efectiva la solicitud de asistencia.

Una segunda parte prevé el análisis de las respuestas policiales como formas de actuación efectiva por parte de los funcionarios policiales para atender los requerimientos de la población, asociados a la necesidad de protección. Las respuestas policiales en las materias de tránsito, delitos, problemas vecinales, o emergencias sugieren una actuación coherente y profesional con respecto a la demanda del servicio.

La tercera parte aborda el análisis de la relación entre la política social y la asistencia de la instancia policial, comprendiendo que los funcionarios policiales, en el marco de las competencias burocráticas estatales, deben ejecutar políticas sociales en su carácter instrumental para contribuir a la satisfacción de la necesidad social de protección.

CAPITULO II

LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1. El método cualitativo: definición y características relevantes en la calidad del dato

En las ciencias sociales, el método es el proceso mediante el cual en una investigación se permite alcanzar resultados que afirman o niegan supuestos teóricos y las proposiciones. La metodología cualitativa, aunque está definida como un proceso sistemático y riguroso (Pérez Serrano, 2001), tiene la particularidad de que los resultados son descriptivos por ser extraídos del habla, la escritura o el registro del comportamiento de las personas en un entorno determinado. Para su aplicación empírica, algunas características de los métodos cualitativos deben ser tomadas en cuenta al momento de la selección, pues aunque ellos abarcan un proceso completo para la indagación y la descripción, existen criterios para manejar los datos de la investigación cualitativa que repercuten en la calidad de los resultados, de manera que permiten reconocer cuándo las contribuciones son relevantes en un área de trabajo determinada.

Para la etapa de inicio del levantamiento de la información, la agenda de la investigación debe ser un aspecto a tomar en cuenta para la selección adecuada de los informantes, pues en torno a sus opiniones se concentran los datos de interés para el trabajo planteado. Los informantes pre-seleccionados no siempre están interesados en participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra actividad relacionada con el análisis cualitativo. Si bien no parecen estar definidos los estándares para motivar al informante en cuanto a su participación, pareciera que esa responsabilidad corresponde al investigador, de acuerdo con sus habilidades personales para efectos de una convocatoria exitosa. Una vez superado ese momento, en la introducción del tema, el investigador debe demostrar su interés en lo que el informante puede comunicar.

Algunos autores como Taylor y Bogdan (1994) y Strauss y Corbin (1998) admiten que para garantizar la mejor calidad posible de la información es importante aprovechar las coyunturas que permitan la aproximación entre el investigador y los informantes como un proceso natural, no intrusivo y en el contexto de una actividad de interés mutuo. El informante es reconocido en este proceso como conocedor del tema y el investigador está en un proceso de aprendizaje y comprensión de acuerdo con las preguntas que formule, de manera que motiva al informante para hablar o escribir, según sea el caso, brindando confianza para responder a sus cuestionamientos, en un entorno fluido que permita respuestas espontáneas y densas.

En la investigación cualitativa, los informantes se encuentran en un plano donde no hay priorización de las respuestas, pues se trata de comprender las perspectivas de cada uno de ellos sobre el tema del trabajo. El investigador debe tener la capacidad para aislar su criterio personal con respecto a las preguntas, promoviendo en el informante la expresión de su opinión, garantizando la exactitud de los registros (Taylor y Bogdan, 1994; Strauss y Corbin, 1998). La noción de fidelidad de la información se refiere a la concordancia entre la observación y el resultado (Grawitz y Balcells Junyent, 1975: 311). Los registros para recabar la información pueden ser variados, como las grabaciones magnetofónicas, los videos y las respuestas escritas elaboradas por los informantes. Otra modalidad de registro son las notas tomadas por el investigador cuando hace observación participante o cuando realiza entrevistas. Este último tipo de registro puede ser el más limitado con respecto a la fidelidad de la información que la grabación o transcripción directa, en lo que atañe al seguimiento secuencial de los comentarios de los informantes. Sin embargo, es el apropiado cuando éstos últimos, al abordar temas sensibles, lo prefieren porque perciben que su identidad podría estar comprometida mediante un registro directo.

Los métodos cualitativos pueden ser seleccionados para explorar cuando se conoce poco o suficientemente una materia determinada, aunque en cualquiera de los casos el método debe proveer aportes novedosos. La flexibilidad es una característica de los métodos cualitativos, y se refiere a la posibilidad que tiene el investigador de formular preguntas para aclarar los comentarios del informante, como ocurre en el caso de las entrevistas, los grupos de discusión y la observación participante, de manera que no existe el marco rígido de las respuestas cerradas, como ocurre con los métodos cuantitativos. Se reconoce que la opinión del informante debe ser tan amplia que permita comprender la ocurrencia de un fenómeno. La flexibilidad es una característica indudable en la metodología cualitativa, siendo también determinante que el soporte teórico de la investigación sea sustancial a fin de no comprometer el manejo de los datos con interpretaciones acomodaticias en el momento del análisis, si bien los datos en el método cualitativo no permiten generalizar sino describir y explicar.

Finalmente, aunque la expresión "*comprensión holística*" se plantea como una característica de los métodos cualitativos, refiriéndose al análisis del contexto general de una respuesta verbal o escrita por parte de un informante, los resultados deben ser de alta calidad, en la medida en que las respuestas estén sustentadas con las vivencias cotidianas de los informantes. En este sentido se trata de resultados válidos, que deben reflejar la mayor correspondencia posible entre la realidad y el dato (Grawitz y Balcells Junyent, 1975: 312,313; Ruiz Olabuenaga, 1996: 78-79). En definitiva conviene destacar que, aunque no hay precisión de estándares en la literatura sobre los métodos

cualitativos, es recomendable, de acuerdo con los especialistas, que los procedimientos del método escogido para llevar adelante un trabajo, estén soportados en criterios que permitan operar y visibilizar los controles previstos por los investigadores para fortalecer los resultados (Taylor y Bogdan, 1994; Mendizábal, 2007: 66-67; Rodríguez Sabiote, Lorenzo Quiles y Herrera Torres, 2005:147; Anguera Argilaga, 1986:23).

2. Los registros escritos y las entrevistas como metodologías complementarias

En esta investigación, los registros escritos a través de encuestas y las entrevistas son las fuentes seleccionadas para obtener la información de interés. En el instrumento *“Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones como policía en Venezuela (Anexos 1, 2 y 3)* están formuladas algunas preguntas de interés, cuyas respuestas han sido registradas de forma escrita de manera individual por parte de los encuestados.

La limitación más evidente de la encuesta, a través de la cual la opinión de los informantes permite entender la dinámica del desempeño policial, sería el anonimato, pues dado que la confidencialidad fue una condición prevista para que los encuestados respondieran con espontaneidad el instrumento, la falta de identificación de los participantes no permitió encuentros sucesivos con los mismos informantes con el propósito de complementar y precisar sus respuestas. En este sentido, la fuente resulta un tanto estática, si entendemos que no permite la fluidez de una interacción personal con los encuestados para explorar con mayor profundidad las justificaciones de sus respuestas. Esta razón obligó a utilizar una segunda y complementaria fuente de información, esto es, la entrevista, con informantes que compartieran la misma condición de los encuestados, esto es funcionarios policiales venezolanos, con el propósito de ampliar sentido, propósito y alcance de algunos aspectos contenidos en las respuestas de la encuesta. En este sentido, Fielding y Fielding (1986) apuntan que es factible triangular en una investigación el empleo de dos fuentes, como dos referencias que empleadas en un mismo sentido permiten analizar la información obtenida a partir de grupos equivalentes en diferentes tiempos y espacios. En el caso de esta investigación, el propósito de las entrevistas fue complementar la comprensión de los datos obtenidos mediante las respuestas de los encuestados. En una primera fase de la investigación se procedió a la aplicación de la encuesta y a su correspondiente análisis, mientras en una segunda fase se procedió a la elaboración, aplicación y análisis de las entrevistas, con el propósito de validar la consistencia de algunos resultados obtenidos mediante las encuestas.

Un criterio importante para la selección de los informantes en este estudio consistió en que todos los consultados, bien en calidad de encuestados como de entrevistados, se

encontraban adscritos al servicio policial para el momento de suministrar la información requerida. Con esto se procuró captar la opinión de funcionarios policiales venezolanos en el ejercicio efectivo de la función policial.

Las entrevistas han sido definidas como *“la interacción limitada y especializada conducida para un objetivo específico y centrada sobre un sujeto particular”* (Rusque, 2003: 181). Se trata de un intercambio oral entre dos personas, es decir, un entrevistador, quien formula las preguntas, y un entrevistado quien articula su opinión mediante la respuesta a cada pregunta. Las entrevistas son aplicadas a las personas que tienen experiencias concretas (Pardinas, 1976: 81; Manning, 1967: 308). Este criterio es importante para seleccionar a los entrevistados, pues cuando una condición entre ellos es común, se supone que de ella dependerá la orientación y la propiedad de las respuestas, lo cual contribuye a fortalecer el criterio de validez de las opiniones de los entrevistados. Desde este punto de vista, se procura formular preguntas en torno a acontecimientos que no sean extraordinarios para los entrevistados, de manera que los mismos tengan capacidad suficiente para desarrollar respuestas vinculadas con actividades que les sean familiares.

En la entrevista semi estructurada el entrevistador, aunque prepara una guía de las preguntas para orientar la conversación, también está dispuesto a formular otras que permitan ampliar la información inicial emitida por el entrevistado, cuando algún aspecto mencionado en su momento no ha sido comprendido completamente. De esta manera, en las entrevistas la información no está restringida a las preguntas originales de la guía, lo cual permite extender y mejorar la comprensión del tema. La elaboración de la guía de la entrevista supone una actividad previa de reflexión sobre los temas en torno a los cuales se desarrolla la conversación, y en este ejercicio es importante manejar adecuadamente términos que, aunque sean de fácil comprensión para el entrevistado, no confundan o desvirtúen el sentido y orientación de la entrevista en función de los objetivos que persigue la investigación. De esta manera, la guía debe asegurar que los entrevistados aborden los mismos temas, aunque no se trate de una estructura completamente formalizada.

Entrevistas reiteradas con la misma guía a varios informantes son importantes pues el entrevistador sigue una misma secuencia de las preguntas. A medida que se acumula el número de las entrevistas, surgen cuestiones importantes que permiten hacer comparaciones entre los aportes de los entrevistados, permitiendo a éstos últimos ocupar espacios de respuesta en términos de lo que les parece importante, aparte que el ejercicio reiterado de la entrevista supone mejorar la técnica, de manera que las últimas efectuadas tienden a concentrar información más sólida que las primeras (Strauss y Corbin, 1998: 224, 225). En este sentido, en caso de obtenerse grabaciones

magnetofónicas, es factible apreciar las diferencias entre las primeras y las últimas entrevistas y el incremento en la destreza de la técnica. Por otro lado, la reiteración permite identificar las preguntas secundarias y explorar más a fondo sobre los comentarios iniciales de los entrevistados.

El ejercicio de realizar una entrevista destaca la ausencia de vínculos estrechos entre las personas que interactúan en la misma, pues aunque entrevistador y entrevistado manifiesten un comportamiento informal, éste constituye una estrategia del investigador para brindar comodidad al informante y generar un ambiente confortable donde, a pesar de que el lenguaje resulte coloquial, nunca adquiere el carácter de una conversación entre amigos, sino que procura mantener como constante el interés de obtener información sustancial para la investigación.

3. La organización de los datos mediante la codificación

En la investigación cualitativa hay dos componentes importantes: la modalidad que permite obtener una información determinada y el procesamiento de la información.

La codificación es un proceso que consiste en conceptualizar, reducir, elaborar y relacionar los datos (Becker y Geer, 1970; Miles y Huberman, 1994). Se trata de la etapa en la cual se da inicio a la interpretación de los datos, alimentada por las lecturas realizadas por el investigador y la revisión de la fuente de información, para detectar las semejanzas y las variaciones en los datos obtenidos (Soneira, 2007:156). La codificación es, en este sentido, una herramienta importante que permite tanto organizar los datos brutos como discernir entre los significados sustanciales de aquellos secundarios, los cuales soportan la elaboración teórica mediante los resultados (Strauss y Corbin, 1998: 15). El propósito de este proceso es común para todos los métodos que permiten recabar información cualitativa, si bien lo que pareciera diferir es el abordaje del tratamiento de los datos, pues cuando se trata de entrevistas o grupos de discusión, las preguntas que conforman la guía de la conversación son un soporte en torno al cual se puede ordenar de una manera más programada la secuencia de la información. El proceso no es necesariamente igual cuando se trata de la revisión de documentos históricos o informes suscritos por organismos nacionales o internacionales, cuyos formatos no han sido diseñados expresamente para una investigación concreta.

El procesamiento para el análisis de la información en una entrevista, respecto a una respuesta y su relación con una pregunta determinada, es más directo que con el recurso a otra fuente y permite comprender mejor la secuencia discursiva. Desde esta perspectiva, las fuentes que permiten definir preguntas y cotejar respuestas lucen como técnicas

cualitativas en las cuales resulta más sencillo segmentar el volumen de la información obtenida que cuando se trata de una revisión documental, donde la información se encuentra contenida en un volumen más difícilmente divisible a los efectos de la investigación.

Codificar una fuente de información supone leer en varias oportunidades un texto, para descubrir las variaciones y las relaciones que guarda con otros. La codificación supone desglosar la información a través de la definición de categorías y sub categorías, que en conjunto ofrecen el material estructurado para el análisis en el método cualitativo.

La identificación de las categorías requiere emplear palabras claves que pretenden recoger la orientación y el sentido de la información para el tema planteado en un trabajo. Los especialistas comentan que las palabras pueden ser extraídas del soporte teórico del estudio, o en su defecto se pueden emplear “*códigos en vivo*” (Strauss y Corbin, 1998: 125-127; Soneira, 2007: 163). La primera variante es más recomendable, dado que los vocablos, que forman parte del marco teórico de la investigación, tienen un significado conceptual más específico, mientras que los “*códigos en vivo*”, corresponden a asociaciones generadas por la propia fuente.

La definición de las categorías es un ejercicio ordenado que forma parte de la justificación metodológica y así podría ser presentado en el informe final de la investigación. El significado de las palabras empleadas para identificar las categorías no debe ocasionar confusiones o contaminar los resultados de la investigación con significados contradictorios. Las categorías tienen propiedades más generales, que engloban a las sub categorías. Estas últimas conforman conceptos más restringidos con respecto a las categorías e informan el por qué, cuándo y dónde ocurre un determinado acontecimiento. En este sentido, las sub categorías destacan las propiedades en cuanto a los patrones y las variaciones contenidas en los datos de una investigación cualitativa (Strauss y Corbin, 1998: 129-130). Los patrones se refieren a respuestas reiteradas por parte de los informantes, que abarcando un tema determinado, lo permiten ubicar en un continuo dimensional. El patrón de respuestas puede ser presentado en los resultados de una investigación cualitativa, además de algunas de sus variaciones.

En conjunto, el proceso antes descrito integra diversos tipos de codificación: abierta, axial y selectiva (Creswell, 1998:150-151, 225-226). La codificación abierta consiste en identificar los conceptos que se descubren en el procesamiento de los datos. El analista se ocupa de definir las categorías y sus propiedades y luego estudia su variación en las respuestas de los informantes. En la codificación abierta el resultado enfatiza la relación inmediata entre categorías, sub categorías y dimensiones de las respuestas a una misma

pregunta. En la codificación axial el manejo del marco teórico es más importante que en la abierta, de manera que los resultados identifican una categoría central en torno a la cual giran algunas relaciones sobre el tema de la investigación. Se supone que cuando las categorías principales de los resultados son integradas al manejo de la literatura, los hallazgos pueden soportar avances teóricos. Finalmente, la codificación selectiva supone un proceso de mayor elaboración que en los casos anteriores, para refinar las categorías y analizar con detalle su conformación.

Estas diversas modalidades para codificar pueden guardar independencia entre sí, aunque se ha mencionado que la codificación abierta puede conducir a la axial cuando ésta sea definida como una actividad continua respecto a la revisión de los datos, lo cual permite vincular ambos tipos de codificación. La reflexión limitada o prolongada en cuanto a la interpretación de los datos determina, de acuerdo al horizonte temporal de la ejecución de un proyecto de investigación, hasta dónde llega este proceso. Los resultados, en todo caso, deben convencer como producto de una secuencia racional.

La creatividad en los trabajos cualitativos está resaltada como una capacidad de los investigadores para presentar, durante el procesamiento de la información, criterios metodológicos que, aunque no están necesariamente restringidos por fórmulas rígidas, permiten promover métodos alternativos para presentar resultados válidos, dependiendo del tema de la investigación.

4. La cuantificación en los métodos cualitativos

Los métodos cualitativos admiten la cuantificación de los datos, si entendemos que es permitido contabilizar las veces en que los comentarios son reiterados cuando se trata de categorías específicas, en la fuente de información seleccionada para una investigación. En el método cualitativo la construcción del discurso es fundamental, porque es la forma a través de la cual el informante transmite sus apreciaciones, de manera que los comentarios orales o escritos describen fenómenos determinados (Portter y Wetherell, 1995:48-49). Portter y Wetherell (1995:52-55) señalan que la transcripción de frases literales seleccionadas en el proceso del análisis de la información es pertinente para presentar los resultados en el informe final, pues es una manera de que el investigador intenta convencer al lector sobre la orientación discursiva vinculada con un aspecto de interés para la investigación. Así mismo, la agrupación de comentarios reflejaría un patrón de respuestas estándares, y si fuera el caso los investigadores podrían enfatizar aquéllos que por sus variaciones complementan alguna explicación situacional, pudiendo ser agregados a los resultados de la investigación.

La cuantificación en un estudio cualitativo permite definir énfasis, dado que las referencias reiteradas en un mismo sentido a comportamientos, estandarizados o variados, favorecen la concentración la información y su expresión explícita a través de un indicador. De esta manera, cuantificar información, sea oral o escrita, no es una herramienta contradictoria con las técnicas cualitativas, pues la misma pretende mejorar el proceso de sistematización de datos y presentación de los resultados, sobre todo cuando las bases de datos son extensas, con respecto a las definiciones de varias categorías. La cuantificación en este sentido tiene el propósito de consolidar un resultado, lo cual podría repercutir en el control de la construcción de la data, de manera que los números son una referencia de utilidad para chequear las categorías en su carácter descriptivo, lo cual podría ser controlado o reforzado mediante investigaciones sucesivas (Fielding y Fielding, 1986:32).

Portter y Wetherell (1995) admiten que la justificación metodológica con respecto a un tema pueda plantearse conforme a la tradición en el empleo del método, señalando investigaciones cualitativas previas que, dentro de una misma línea de trabajo, soportan resultados a través de la cuantificación. Éstas prácticas fortalecen la definición metodológica de la investigación y el empleo de los métodos específicos, lo cual contribuye a enriquecer el análisis de la información.

Las técnicas cualitativas han sido trasladadas al estudio del campo institucional como lo señalan Coffey y Atkinson (2003:172) en los casos de la cárcel e instancias militares cuanto se trata describir la actuación de los funcionarios en sus entornos cotidianos de trabajo. Desde esta perspectiva, los métodos cualitativos han permitido comprender el comportamiento de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, sobre todo cuando se trata de instancias estatales refractarias al acceso de los investigadores con baterías de instrumentos. Los métodos cualitativos han sido defendidos como idóneos para describir tanto las actuaciones estandarizadas como aquellas que difieren de lo común, en diversos entornos organizacionales.

5. Justificación de la metodología en la presente investigación

La policía es una instancia del control social formal que interactúa cotidianamente con los ciudadanos, pudiendo éstos solicitar la activación del servicio en un amplio espectro de situaciones relacionadas con la seguridad ciudadana. El servicio policial, como ya se ha destacado, no está limitado al ámbito delictivo a los fines del control ciudadano pues, entre otras cosas, también atiende asuntos vecinales, contribuye con la prestación de primeros auxilios y brinda asistencia en calamidades. También se ha destacado que en el marco de esta investigación, la política social en su concepción instrumental se relaciona

con la prestación pública de un servicio que contribuye a la satisfacción de la necesidad de protección, por indicación de la norma constitucional.

Para el caso venezolano se ha reconocido, especialmente a partir de 2006, con la investigación e implementación de la reforma policial, que la atención a las demandas de la población por parte de funcionarios policiales forma parte de su desempeño mensurable y auditable, y que la policía ejecuta políticas de seguridad ciudadana. Dada su organización jerárquica, estos procesos son orientados por parte de funcionarios que, desde los rangos del nivel estratégico y en consonancia con las autoridades civiles de seguridad ciudadana, deberían definir las respuestas oficiales que correspondería ejecutar a los funcionarios del nivel operativo.

Por esta razón he abordado el desempeño policial mediante dos fuentes de información de perfil cualitativo, cuales son desarrollo escrito de funcionarios policiales a preguntas abiertas de una encuesta y entrevistas semi estructuradas. La preferencia por estos formatos es consistente con la apreciación de algunos especialistas, quienes han sugerido dicha metodología cuando se trata de estudios exploratorios con el propósito de describir experiencias vinculadas con el funcionamiento organizacional y operativo de agencias públicas y privadas (Strauss y Corbin, 1998:12; Coffey y Atkinson, 2003; Maynard- Moody y Kelly, 2000: 120 y Setién y Arriola, 1998:350).

La descripción de la tradición metodológica en determinada temática es importante para fortalecer las técnicas. Esa práctica favorece el seguimiento de los alcances obtenidos en investigaciones precedentes, de manera que pueden incentivar nuevas propuestas para mejorar la elaboración teórica y metodológica (Mendizábal, 2007: 70; Mc Caslin y Scott, 2003: 452). Por ello es conveniente reseñar brevemente la contribución de los métodos cualitativos en la comprensión del comportamiento policial en Venezuela.

6. El método cualitativo en estudios policiales venezolanos

Existen varios antecedentes de la investigación cualitativa en materia policial en Venezuela. En el caso del uso de fuerza física Gabaldón y Birkbeck (1998: 105-108) realizaron entrevistas semi estructuradas a 50 oficiales de la policía uniformada del Estado Mérida, para identificar las situaciones cotidianas en las cuales se utilizaba o evitaba el uso de la fuerza física. Las entrevistas permitieron recabar información sobre la percepción del trabajo policial, la relación policía – comunidad, la regulación legal y administrativa, con sus limitaciones, aparte de ilustrar, mediante variadas situaciones y episodios efectivamente ocurridos y las variables de identidad y comportamiento relevantes para

utilización de diversos niveles de fuerza física hacia los ciudadanos (Gabaldón y Birkbeck, 1998: 105-108).

En este caso, el método seleccionado propició el conocimiento sobre una cuestión difícil de documentar, como el uso situacional de la fuerza física, que tuvo repercusión en el diseño de dos investigaciones posteriores en la misma línea de trabajo, permitiendo la elaboración de cuestionarios estructurados. El primero de ellos se aplicó en un estudio que incluyó a tres cuerpos estadales de policía (Barinas, Maracaibo y Mérida) con indicación de doce situaciones hipotéticas protagonizadas por ciudadanos diversos, y una escala de uso de la fuerza variable entre órdenes verbales y uso del arma de fuego contra el ciudadano (Gabaldón y Birkbeck, 1996:45-47). El segundo estudio abarcó una investigación comparada entre cuerpos policiales en México, Estados Unidos y Venezuela para evaluar, utilizando una encuesta de respuestas cerradas, la disposición del uso de la fuerza ante situaciones hipotéticas equivalentes que involucraban a ciudadanos de diversos estatus ocupacionales en una escala de cinco intervalos entre órdenes verbales y uso del arma de fuego (Birkbeck, Gabaldón y Norris 2003). En estos casos, la precisión conceptual, la definición de las situaciones hipotéticas y de los tramos utilizados en la escala progresiva del uso de la fuerza procedió de una investigación cualitativa basada en entrevistas semi estructuradas.

Ese proyecto fue el soporte empírico inicial para comenzar el debate y la reflexión sobre la fuerza física, estimada en su despliegue instrumental a través de escalas progresivas, con investigaciones que, finalmente, han contribuido a la definición actual de la escala de uso diferenciado y progresivo de la fuerza policial (UDFPF) que constituye en la actualidad un estándar policial aprobado por el órgano rector del servicio de policía.

A nivel internacional, la metodología aplicada en Venezuela por estos estudios pioneros sobre el uso de la fuerza física policial constituyó el antecedente de un importante estudio comparado entre siete países, adelantado desde 2001, y que ha conducido en 2009 a la publicación de varios reportes nacionales en una publicación de gran circulación internacional (Birkbeck y Gabaldón, 2003: 125 ss., Stenning et. al, 2009). Al efecto, fueron realizados grupos focales de discusión con funcionarios policiales adoptándose un escenario hipotético y común para todos los países, en el cual se describe una situación que progresa desde un encuentro inicial entre funcionarios policiales con sospechosos en un automóvil, presuntamente robado y consumiendo drogas, hasta una fuga en la cual hubo disparos de los sospechosos hacia funcionarios policiales.

En la investigación sobre las nociones de castigo asociadas a acciones informales por parte de funcionarios policiales venezolanos, fueron realizadas 14 entrevistas, cuyos

informantes fueron seleccionados de los 34 funcionarios participantes en los 4 grupos focales de discusión realizados en la investigación precedente (Monsalve Briceño, 2005). Los informantes seleccionados fueron aquellos funcionarios que mayor cantidad de comentarios realizaron en la sesión de discusión correspondiente, de manera que de acuerdo con ese criterio, resultaban los más indicados para opinar con sinceridad sobre las percepciones de la fuerza física y su posible significado como castigo por parte de la policía. Las entrevistas fueron semi estructuradas, partiendo de percepciones iniciales sobre lo que se entiende en general por castigo, continuando con una elaboración en torno a la función policial y la descripción de episodios o casos en los cuales hubiesen participado los funcionarios entrevistados, como actores, testigos presenciales o referenciales, y que tuviesen que ver con la aplicación de medidas de fuerza o castigos a sospechosos o infractores. Los resultados de ese trabajo han permitido algunas contribuciones en programas de entrenamiento, formación y perfeccionamiento en el manejo del control social, la fuerza física y el castigo.

En materia del desempeño policial en zonas residenciales de alto y bajo estatus socioeconómico, a fin de efectuar un acercamiento sobre variables asociadas al despliegue, actuación y efectos de la policía, se diseñó un proyecto experimental en la ciudad de Mérida, para comprender la actuación de los funcionarios policiales frente a situaciones cotidianas durante el día y la noche (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol: 1990). La observación participante fue uno de los métodos utilizados en esta investigación, para la cual fueron capacitados los observadores, quienes fueron ubicados en las zonas experimentales. Los registros de información cualitativa implicaron, mediante un diario de campo, el mayor número de contactos posibles con los residentes de las zonas estudiadas para explorar situaciones delictivas o no y los mecanismos de resolución. La discusión final, en el informe de investigación, implicó una triangulación entre datos cualitativos provenientes de los diarios de observación, y datos cuantitativos provenientes de dos encuestas tipo panel aplicadas al inicio y al final del periodo de observación.

En la misma línea de investigación sobre desempeño policial se adelantó un trabajo comparado entre Bolivia, Chile y Venezuela, indagando sobre la relación entre la policía y la comunidad (Hidalgo López y Monsalve Briceño, 1999; Hidalgo López y Monsalve Briceño, 2003). En el estudio venezolano los datos provinieron de 66 entrevistas con funcionarios de la Policía Metropolitana en la ciudad de Caracas, quienes opinaron sobre el soporte que brinda la comunidad a la policía a través del relato de un suceso, procedimiento u operativo específico. Los resultados indicaron que el estrato social de los habitantes es un factor con repercusión en la actuación proactiva policial y en la planificación de acciones preventivas o de control. Los registros recabados en este estudio

durante la observación de operativos, redadas, allanamientos a centros nocturnos, patrullajes de rutina y presencia en puestos de control en diversos sectores de Caracas, fueron la ocasión de los contactos con los policías para recabar y comprender la opinión de los funcionarios policiales frente a las actitudes de los ciudadanos.

En 2006, en el marco de la consulta en Venezuela para el diagnóstico sobre la seguridad, criminalidad y percepciones de desempeño policial que acompañó el trabajo de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, fue adelantada una investigación para explorar percepciones de grupos vulnerables, entre ellos jóvenes, mujeres, familiares de víctimas, trabajadoras sexuales y personas de orientación sexual alternativa con respecto al comportamiento de los funcionarios policiales (Gabaldón y Peraza, 2007: 439-440). El método seleccionado en esta investigación fue el grupo focal con representantes de dichos grupos, lo cual facilitó la discusión en torno a temas propuestos en una guía temática, tales como función, virtudes y defectos de la policía, indicadores de desempeño policial, rendición de cuentas y recomendaciones para mejorar a la policía. Los resultados fueron reportados, tanto en términos de comentarios recurrentes como de cuadros resumen indicando en términos porcentuales la frecuencia y saturación de los comentarios respecto a cada uno de los ejes de la investigación (Gabaldón y Peraza, 2007: 473-474).

Como se puede apreciar, existen variados antecedentes en la investigación venezolana sobre la policía con respecto al uso de métodos cualitativos que, articulados con enfoques cuantitativos simultáneos o sucesivos, han brindado un soporte importante para comprender cómo es la actuación de los policías con respecto a los ciudadanos. Con este mismo enfoque fue planteada la investigación original que dio lugar a la encuesta que constituye la fuente primaria de los resultados en la presente investigación, adelantada en 2006 y que se discute en la siguiente sección. Un primer informe de esa investigación ha reportado los principales hallazgos cuantitativos, mientras que ahora se utiliza el formato para analizar la información cualitativa contenida en las preguntas abiertas de aquella oportunidad. A continuación se describen los antecedentes y alcances de dicho estudio, que fundamenta el corpus de datos de la presente investigación.

7. “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”

7.1 El diseño y propósito del instrumento

La “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela” es un instrumento diseñado con

ocasión de los trabajos de investigación insertados en el objetivo previsto por el Plan Estratégico de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) en 2006, con la finalidad de elaborar un diagnóstico general de la situación de los cuerpos de policía en Venezuela. El desarrollo de esta línea de trabajo tuvo como antecedente las investigaciones desarrolladas en la Universidad de Los Andes en materia de policía, que aunque para el momento en el cual fueron planteadas no pretendieron evaluar programas estatales en materia policial, sus productos han sido definidos por Antillano (2007) como parte importante del conocimiento acumulado en el país que ha tenido repercusión en el diseño del actual modelo policial venezolano, incluyendo los principios contenidos en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (Venezuela, 2009 a) y en la Ley del Estatuto de la Función Policial (Venezuela, 2009 b).

En 2006 fue propuesta la investigación *“Visión de los policías sobre su función y desempeño”*, a través de la cual se previó obtener información por parte de los funcionarios policiales, sobre la seguridad ciudadana y su relación con la función policial (Monsalve Briceño, 2007). El diseño del instrumento fue pensado desde el enfoque de la política pública, partiendo de la distribución de competencias burocráticas estatales, en las cuales los funcionarios policiales tienen la responsabilidad de ejecutar políticas públicas en el área de seguridad ciudadana, tomando en cuenta que la Constitución Nacional, al referirse a los organismos de seguridad del país, menciona a la policía como parte ellos. La información requerida en el instrumento debía recoger datos sobre el particular, diversificando los métodos de generación y análisis de datos, mediante preguntas cuyas respuestas podían admitir un tratamiento cuantitativo y cualitativo. Dado que el segundo tipo requiere de mayor elaboración, trabajo y análisis, su utilización fue dejada para un segundo momento.

De esta manera, los ítems y las unidades de información contenidos en el instrumento tienen naturaleza diversa, como se verá más adelante, lo cual ha permitido discriminar los métodos de procesamiento de la información en dos momentos diversos. Así, los resultados reportados en 2007, corresponden a los datos cuantitativos, que provienen de las preguntas cerradas, sobre una muestra intencional de 1.207 funcionarios policiales, procesados mediante el programa Statistical Package for Social Sciences (SPSS), óptimo para preparar tabulados, medidas de tendencia central y correlaciones, donde lo relevante es la presentación de información sobre tendencias estadísticamente significativas (Monsalve Briceño, 2007).

En el caso de la presente investigación la propuesta ha consistido en trabajar con las preguntas abiertas, en las cuales los encuestados escribieron directamente sus respuestas. Los resultados para esta investigación son procesados por primera vez y para la

determinación de sus objetivos específicos, si la investigación de 2007 cuenta con una fuente de datos común a la actual.

7.2 La aplicación del instrumento

Los funcionarios policiales participantes en la Consulta realizada con ocasión del diagnóstico diseñado por CONAREPOL entre el 10 de Agosto y el 26 de Septiembre de 2006, pertenecían a diversos cuerpos de policías estatales y municipales en todo el territorio nacional (Madero y varios, 2007; Monsalve Briceño, 2007). La consulta incluyó 14 talleres, de los cuales el 50% fueron realizados en ambientes ajenos a la policía, debido a que ello promovería respuestas probablemente más libres del constreñimiento corporativo por parte de los funcionarios consultados. Estos talleres fueron previstos en lugares determinados para concentrar el mayor número de funcionarios de diversos cuerpos policiales, locales, aledaños y más distantes.

En el caso de Caracas fueron realizados dos talleres el 10 y 11 de agosto de 2006, con participación de 188 funcionarios, de los cuales 105 subalternos y 83 oficiales. Estos grupos pertenecieron a las policías del Distrito Capital, estados Vargas y Miranda y municipios Guaicaipuro, Independencia, Simón Bolívar, Plaza, Pedro Gual, Urdaneta, Acevedo, Brión, Cristóbal Rojas, Zamora, Los Salias, Paz Castillo, Carrizal y Tomás Lander. Al taller realizado en Barquisimeto el 18 de agosto de 2006, asistieron 107 funcionarios, 67 subalternos y 40 oficiales, de las policías estatales y municipales de Lara, Portuguesa y Yaracuy. A los talleres realizados en San Félix y en Puerto Ayacucho el 29 de agosto de 2006, asistieron 154 funcionarios, 99 subalternos y 55 oficiales, pertenecientes a las policías estatales y municipales de Bolívar y Amazonas. Al taller celebrado en Maracaibo el 5 de septiembre de 2006 asistieron 87 participantes, 50 subalternos y 37 oficiales, correspondientes a las policías estatales y municipales de los estados Zulia y Falcón. A los talleres realizados en San Cristóbal y Mérida los días 12 y 14 de septiembre de 2006, respectivamente, asistieron 133 funcionarios, 88 subalternos y 45 oficiales, de las policías estatales y municipales de los Estados Táchira, Mérida, Trujillo y Barinas. A los talleres realizados en Valencia y Maracay el 21 y 22 de Septiembre de 2006, respectivamente, asistieron 259 funcionarios, 205 subalternos y 54 oficiales, pertenecientes a las policías estatales y municipales de los estados Aragua, Carabobo, Cojedes, y Guárico. A los talleres realizados en San Fernando de Apure y Guasualito el 21 de septiembre de 2006, asistieron 52 funcionarios, 35 subalternos y 17 oficiales, pertenecientes a las policías del oriente del Estado Apure. A los talleres efectuados en Barcelona y Tucupita el 28 y 29 de septiembre de 2006, respectivamente, asistieron 227 funcionarios, 180 subalternos y 47 oficiales, pertenecientes a las policías estatales y municipales de Anzoátegui, Delta Amacuro, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

Para el momento de la aplicación de la encuesta fueron reunidos funcionarios policiales sin competencia de comando superior, para dicho momento con rango de comisarios. Los datos, por consiguiente, se refieren a funcionarios para entonces designados como *tropa*, o subalternos, y a funcionarios con competencias intermedias, calificados para entonces genéricamente como oficiales en las policías estatales y como sub inspectores o inspectores en las policías municipales. Para los primeros los rangos jerárquicos variaban entre agentes y sargentos mayores, mientras que para los segundos variaban entre sub-inspectores e inspectores jefes. Los funcionarios subalternos representan el 58,15% de la muestra y los funcionarios con competencias intermedias el 41,84%.

Los talleres consistieron en reuniones entre el equipo de trabajo entrenado para la consulta desde CONAREPOL y los funcionarios policiales en un ambiente de aula donde fueron efectuadas diversas actividades previamente planificadas. En la primera parte de la reunión fue administrado el cuestionario entre los funcionarios policiales asistentes, quienes respondieron entre 20 y 40 minutos. El criterio que privó fue administrar el instrumento en un momento, al inicio de la actividad, cuando seguramente estarían en mejor disposición y con mayor concentración para responderlo, evitando distracciones y desviaciones debidas a la presentación de otros temas objeto del taller. Los facilitadores procedieron a la lectura completa del instrumento para iniciar esta actividad y aclarar posibles dudas por parte de los encuestados.

8. El acceso a la instancia policial

El acceso a la policía cuando se trata de una investigación no es una tarea sencilla. Esta aproximación genera suspicacia por parte de los funcionarios hacia los investigadores, percibidos como evaluadores externos que poco comprenden el trabajo de la policía. Plantear una investigación de campo en esta materia siempre enfrenta el reto de cómo aproximarse al dato. Algunas propuestas de investigación han quedado en la etapa conceptual porque no ha habido acogida de la policía al investigador. Manning (1997:3-5) plantea que una vez abierta la posibilidad de levantar la información no es recomendable perder el espacio de trabajo, pues se trata de una oportunidad única.

El investigador debe convencer a la autoridad para permitir su *entrada* a los efectos de obtener la información deseada, proceso que generalmente comienza con solicitudes a través de cartas, correos electrónicos, llamadas telefónicas facsímiles, hasta obtener la autorización expresa. En esta etapa hay un primer nivel de apertura administrativa de la instancia policial, que no garantiza la obtención de información suficientemente confiable, lo cual muchas veces depende del tema de la investigación. En algunos trabajos sobre la policía venezolana, como el seguimiento de las denuncias reportadas en la sede de policial

(Gabaldón, Monsalve Briceño y Boada Tomé, 2010), el castigo informal por parte de funcionarios policiales (Monsalve Briceño, 2005; 2006a y 2006c), y el uso de la fuerza física (Gabaldón y Serrano, 2001; Gabaldón y Birkbeck, 2003), la aproximación a los informantes ha resultado más compleja que cuando se ha tratado de indagar sobre las actuaciones policiales y la comunidad.

Las áreas temáticas de la “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela” fueron validadas por 6 funcionarios de diversos cuerpos policiales entre el 20 y 29 de Julio de 2006 con un total de 9 horas de conversación (Monsalve Briceño, 2006). El objetivo de esta actividad fue escuchar la opinión de funcionarios pertenecientes a diversos cuerpos policiales en sedes policiales del área metropolitana de Caracas, con respecto al interés de las secciones temáticas a ser incorporadas al instrumento. Debe destacarse que se trató de una validación temática general, pues el instrumento no fue divulgado previamente a su aplicación para no perturbar la espontaneidad de los encuestados al responder las preguntas. Quienes de este modo validaron el contenido del estudio fueron seleccionados entre los participantes de dos investigaciones precedentes (Gabaldón y Birkbeck, 2003; Monsalve Briceño, 2005), habiendo manifestado interés en plantear asuntos relacionados con las políticas públicas, reflexión que sería de interés para el diseño de una política específica en el área policial. Su acceso se produjo por vía telefónica, cuando se requirió una entrevista por parte de esta investigadora. Del total de los entrevistados, solamente dos funcionarios solicitaron autorización de sus superiores, en cuyos casos fue necesario el traslado de la investigadora a las sedes policiales, para explicar el propósito de la conversación y el estudio (Monsalve Briceño, 2006b).

La coyuntura del diagnóstico planteado por CONAREPOL, a través de la consulta en talleres de funcionarios policiales con ocasión de la administración del instrumento, fue fundamental. Si bien se trata de una muestra intencional, las convocatorias desde CONAREPOL resultaron exitosas, obteniéndose una concentración efectiva de funcionarios policiales provenientes de diversas regiones del país. Resultó oportuno aprovechar los recursos previstos para la consulta especializada en CONAREPOL, con participación de un equipo de profesionales, en un estudio que, de otro modo, habría resultado prohibitivo en términos de costos. Desde la Coordinación de Investigaciones de CONAREPOL, donde estuvo adscrita la investigación de 2007, hubo completo apoyo para el entrenamiento del equipo de consulta para la administración del instrumento.

9. Selección de la muestra para la investigación

La participación policial en los talleres quedó a criterio de las autoridades regionales, estatales o municipales de las policías, quienes enviaron a CONAREPOL un listado con los nombres de los funcionarios que participarían en los talleres. No hubo control previo de selección de los participantes. Esto significa que pudo participar tanto personal en funciones administrativas como operativas, y esa información se desconoce.

La muestra calculada para esta investigación (que llamaremos *segunda muestra*) es de 115 instrumentos, que corresponde al 10% de la muestra original de 1.145. Se redujo de esta forma, considerando que el análisis de las preguntas abiertas requiere revisión y categorización que habrían resultado complicadas con un volumen de cuestionarios superior al millar. El método empleado para la selección aleatoria de esta segunda muestra mantiene la representatividad regional de los encuestados como participantes en los talleres, excluyendo los funcionarios con formación profesional proveniente de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención o del Cuerpo de Investigaciones Científicas y Criminalísticas (62 instrumentos), pues su perfil educativo no corresponde al de la policía uniformada ostensiva. El número de los cuestionarios finalmente seleccionados fue distribuido proporcionalmente entre los distintos estados del país en 24 sobres separados, y se procedió a dividir la cantidad total de los instrumentos recogidos (1.145) entre el número de los instrumentos recogidos para cada estado, distribuyendo luego estos cocientes, de manera proporcional, hasta conformar la totalidad de 115 instrumentos seleccionados como *segunda muestra*. A su vez, el cociente entre el número de instrumentos por cada estado y el número de la *segunda muestra* (115) fijó la razón de selección aleatoria de los cuestionarios en cada uno de los 24 sobres. Cuando un cuestionario careció de información en más del 50% de los ítems relevantes para la investigación, se procedió a seleccionar al inmediatamente siguiente en sentido secuencial. A los fines de acceder en todo momento en forma individualizada a cada cuestionario seleccionado, ellos fueron marcados con el número de sobre al cual corresponden, y luego numerados en forma consecutiva.

10. El instrumento y los ítems de información relevante para esta investigación

El reporte de los resultados para esta investigación está concentrado en el análisis de las preguntas abiertas del instrumento, cuya instrucción para los encuestados fue responder con su propia caligrafía. Algunas de estas preguntas procuran ampliar respuestas a preguntas cerradas precedentes, especialmente las de respuestas dicotómicas (sí o no) que requieren explicación. Para cada una de las secciones del instrumento, distinguiremos

las preguntas relevantes para este trabajo con referencia a los objetivos planteados en el texto de la propuesta de investigación.

En la sección sobre **Información general** interesa conocer el rango de los encuestados, lo cual corresponde a la pregunta número 6. Este dato es pertinente para conocer en cada una de las preguntas relevantes para este trabajo, cómo están distribuidas las jerarquías entre funcionarios con rangos de tropa y con rangos de oficiales.

El objetivo general de la investigación está planteado en términos muy amplios, en cuanto a ***“explorar entre los funcionarios policiales venezolanos, si el desempeño policial está relacionado con la seguridad ciudadana como necesidad social de protección”***. Su formulación abarca los objetivos específicos, de manera que en los resultados es conveniente revisar los contenidos de las respuestas que se relacionan con estos últimos. En este sentido, el análisis de las respuestas en conjunto lleva a afirmar o negar la relación entre el desempeño policial y la seguridad ciudadana como necesidad social, planteada en el objetivo general de esta investigación.

Dado que el primer objetivo específico plantea ***“establecer cómo definen la seguridad los funcionarios policiales venezolanos”***, la revisión de las respuestas corresponde a la pregunta número 18, ubicada en la Sección II. El segundo objetivo específico, propone ***“determinar las razones por las cuales es solicitado el servicio policial por parte de la población venezolana, y si las mismas tienen relación con el desempeño de los funcionarios policiales para satisfacer la necesidad de protección, tal como son percibidas por ellos mismos”***, indica que las preguntas relevantes para la consideración de este objetivo son las identificadas con los números 9, 10, 12 y 15 Sección. Además de las preguntas números 29 y 30, Sección IV. Para el tercer objetivo específico, en cuanto a ***“precisar cuál es la percepción de los funcionarios policiales de la utilidad de su desempeño para la población con respecto a la política social”***, las preguntas pertinentes son las número 24, 25, 26 y 27, Sección IV. Finalmente, el cuarto objetivo, ***“determinar la utilidad de la opinión de los funcionarios policiales en materia de la seguridad ciudadana como necesidad social, para el diseño de las políticas sociales y su ejecución”*** amerita la revisión de las respuestas a las preguntas números 13 y 14, Sección I. Además del análisis de conjunto de las respuestas a las preguntas número 25 y 27, también previstas para el objetivo precedente.

En resumen, los ítems de interés son los siguientes:

Sección I Necesidades sociales en la agenda pública: cuatro preguntas que requieren respuestas caligráficas: números 10, 12, 14 y 15.

Sección II Seguridad ciudadana como necesidad social: La pregunta número 18, única en esta sección que requiere respuesta caligráfica, sobre lo que entiende por seguridad.

Sección IV Utilidad de la policía entre los diversos niveles sociales: tres preguntas que requieren respuestas caligráficas: número 25, 27 y 30, explicando las respuestas a las preguntas número 24, 26 y 29.

Secciones III, V y VI (excluidas del análisis para esta investigación).

11. Elaboración de base de datos para el análisis del contenido de los instrumentos

11.1 El programa Excel para el archivo de datos.

Las funciones principales del programa Excel permiten organizar los datos con claridad y de forma estructurada, aparte de facilitar el procesamiento numérico, contribución cuando se trata de relacionar cifras a través de la presentación de las hojas de cálculo (Dodge y Stinson, 2004: 7). Este programa ofrece la posibilidad de realizar una tabla con indefinido número de filas y columnas, lo cual resulta conveniente para la organización de la información contenida en los instrumentos, a fin de cuantificación y análisis. Aunque no se menciona en la literatura el programa Excel como afín a los métodos cualitativos, para este trabajo ha resultado adecuado si entendemos que su empleo ha permitido ordenar las respuestas de los encuestados, definiendo la orientación de las mismas, dado que de acuerdo con la presentación de las hojas de cálculo, la agrupación de las categorías para las respuestas de los encuestados ha facilitado la comprensión de los resultados en función de selección y formulación de las preguntas en el instrumento.

11.2 Descripción de la implementación de Excel en la investigación

En la elaboración de la base de datos fue utilizado un libro de trabajo Excel, lo cual permitió ordenar la información arrojada en los instrumentos. Dicho libro está conformado por dos hojas de cálculo, en las cuales la primera columna contiene información idéntica, en torno a la formulación de las preguntas para respuestas dicotómicas de interés, identificadas con los números: 9, 13, 20, 24 y 29. Lo mismo ocurre con las preguntas para respuestas razonadas identificadas con los números: 10, 12, 14, 15, 18, 21, 25, 27 y 30.

En todas las hojas de cálculo, denominadas "**cuadro entero**" y "**copia unificada**", la segunda columna está destinada a ubicar las respuestas. En el "**cuadro entero**" aparecen mayor número de categorías con respecto a la segunda hoja de cálculo, debido a que fue el primer bosquejo de categorías utilizando el programa Excel, de manera que allí fueron transcritas una gran variedad de respuestas emitidas, entre las cuales se encuentran

algunas que requirieron un análisis posterior, lo cual implicó revisar nuevamente los textos de algunos cuestionarios, para comprender el sentido de la respuesta.

La segunda hoja de cálculo designada con el nombre "*copia unificada*" está conformada por tres columnas. En la segunda de ellas están ubicadas tanto las respuestas dicotómicas: "*Si*" y "*No*", y las categorías que explican las respuestas de los consultados.

Estas categorías fueron reagrupadas en esta hoja de cálculo, con respecto a las contenidas en la anterior hoja de cálculo anterior. En este segundo ejercicio, fueron ubicadas otras categorías de respuestas, cuyos comentarios inicialmente fueron imprecisos. De esta manera, aparecen reportadas las denominaciones de categorías más amplias y mejor definidas, además aparece en la columna correspondiente la frecuencia para cada una de las categorías de respuestas, de acuerdo con las preguntas relevantes para esta investigación.

12. Las entrevistas en la investigación

12.1 La selección de los entrevistados

Los entrevistados seleccionados fueron participantes en el Segundo Encuentro Nacional del Programa Educativo Promocional (PEP) efectuado durante los días 7 y 8 de Octubre de 2011, en Caracas, en el Hotel Caracas Hilton, sitio donde se realizaron las entrevistas.

En la selección de los entrevistados hubo colaboración directa tanto por parte de la Coordinadora del PEP, como una de sus asistentes, quienes debido a las competencias propias del PEP, ubicaron a petición de la investigadora, a funcionarios que tuvieran facilidad de expresión oral y pudieran entablar una conversación fluida sobre su desempeño. De esta manera, el contacto a través de las personas designadas permitió seleccionar funcionarios con los cuales hubo una rápida interacción rápida, previa presentación de la investigadora. Con este criterio de selección se procura que los resultados de la entrevista resulten de interés para la investigación.

El contacto permanente entre la Coordinadora del PEP y los participantes en el programa convocados al evento, fue un criterio razonable de selección, dado que permitió la eficiencia en la escogencia de los entrevistados, aprovechando la coyuntura del evento y evitando trámites burocráticos con las direcciones de las policías a que pertenecen los entrevistados.

12.2 Características de los entrevistados y desarrollo de la entrevista

Los entrevistados fueron ocho funcionarios policiales, pertenecientes a las policías estatales de Portuguesa, Lara, Amazonas y Mérida, y de las policías municipales de Sucre y Baruta, estado Miranda, Valencia del Estado Carabobo y Páez del Estado Yaracuy. Los años de servicio de los entrevistados fluctúan entre 5,7, 12, 15, 18 y 20, y en cuanto a rangos jerárquicos hay dos oficiales, dos oficiales agregados, dos supervisores agregados y dos supervisores jefes, con un total de dos mujeres y seis hombres (Anexo 5).

Las entrevistas, como se destacó arriba, fueron realizadas en lugares ajenos a las sedes policiales de pertenencia de los entrevistados, lo cual garantizó mayor confianza para éstos al responder, dado que fueron abordados diversos temas como la definición de la seguridad ciudadana, la protección que brindan los funcionarios policiales a la población, la relación entre la seguridad ciudadana y la necesidad social de protección y, por último las practiguías policiales: *Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal*. Se solicitó a los entrevistados identificar la relación de estos textos con la respuesta policial para satisfacer la necesidad de protección para la población (Ver anexo 4).

La formulación de las tres primeras preguntas de la guía, obedeció a que, una vez realizado el análisis de la encuesta, se requirió profundizar en definiciones y conceptos, además de hacer énfasis en el desempeño operativo de los funcionarios y las opiniones sobre seguridad ciudadana y necesidad de protección cubiertas por el servicio policial.

La duración total de las entrevistas fue de nueve horas y treinta minutos. En general hubo receptividad por parte de los entrevistados. No se utilizaron grabaciones magnetofónicas sino registros escritos por la investigadora. En el momento de iniciar la entrevista se indicó que los datos de interés que aportase el entrevistado guardaban relación con la policía en la cual estaba prestando servicio. La entrevista fue anónima para garantizar reserva debida de identidad e información, explicándose que se trataba de un trabajo de investigación académica. Fue mencionada la *“Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”* como un instrumento diseñado con ocasión de los trabajos de investigación insertados en el Plan Estratégico de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) para realizar un diagnóstico nacional sobre la función de la policía y su relación con las políticas públicas en 2006, y se explicó a los entrevistados la importancia de profundizar sobre algunos aspectos relacionados. Seis de los entrevistados manifestaron interés por el método y conocer si hay variaciones con respecto a las percepciones entre los funcionarios policiales entre 2006 y 2011.

12.3 Las entrevistas y el método para su análisis

Con el fin de facilitar el análisis de cada entrevista se preparó un resumen temático de la conversación siguiendo el orden de las preguntas, a fin de determinar, con una primera impresión, el énfasis que coloca cada funcionario en los temas. Posteriormente se procedió al análisis temático propiamente dicho, agrupando en cuatro archivos separados los contenidos de las entrevistas que guardan relación con las cuatro preguntas de la guía temática, previendo que las preguntas respondan a los objetivos de la investigación. Desde el punto de vista del objetivo general de la investigación ***“explorar entre los funcionarios policiales venezolanos, si el desempeño policial está relacionado con la seguridad ciudadana como necesidad social de protección”*** implica revisar los contenidos de las respuestas en términos de si se llega a afirmar o a negar la relación entre el desempeño policial y la seguridad ciudadana como necesidad social.

El primer objetivo específico, ***“establecer cómo definen la seguridad los funcionarios policiales venezolanos”***, guarda relación con la pregunta número 1 de la guía. El segundo objetivo específico, ***“determinar las razones por las cuales es solicitado el servicio policial por parte de la población venezolana, y si las mismas tienen relación con el desempeño de los funcionarios policiales para satisfacer la necesidad de protección, tal como son percibidas por ellos mismos”***, guarda relación con la número 2. Para el tercer objetivo específico ***“precisar cuál es la percepción de los funcionarios policiales de la utilidad de su desempeño para la población con respecto a la política social”***, y para el cuarto, ***“determinar la utilidad de la opinión de los funcionarios policiales en materia de la seguridad ciudadana como necesidad social, para el diseño de las políticas sociales y su ejecución”*** se ha considerado la revisión de conjunto de las respuestas de los entrevistados, especialmente a las preguntas 3 y 4.

Aunque unos y otros de los contenidos de las respuestas en las entrevistas pueden entrelazarse, se ha adoptado el criterio del tema preponderante en los comentarios, vinculado a la relación específica con cada pregunta. En caso de relatos sobre episodios sucedidos, se adoptó el criterio del tema central del relato, o pertinencia temática en relación con la hipótesis considerada.

Como los conceptos fundamentales de la investigación son los de seguridad ciudadana, necesidad social y actuación policial se realizó un inventario de cada uno de los comentarios a lo largo de cada entrevista en los cuales apareciera una relación entre estos conceptos. Esto permite identificar y trabajar con unidades temáticas pertinentes a los objetivos de investigación, descartando los aspectos irrelevantes.

Una vez preparados los archivos correspondientes, fue realizado el correspondiente análisis de contenido, que incluye en casos determinados las frecuencias con las que fueron mencionadas determinadas categorías y temas. Cuando se reportan fragmentos textuales de las entrevistas, se cita al entrevistado, indicando la letra **E**, como inicial de "**entrevista**", seguido del número de la misma, además del pseudónimo del entrevistado, y finalmente las iniciales del cuerpo policial al cual pertenece el entrevistado, como está señalado en el anexo 5.

CAPITULO III

RESULTADOS

1. Presentación de resultados

La presentación de los resultados seguirá el orden especificado en la sección sobre la metodología de esta investigación, abordando cada objetivo, seguido de los resultados de acuerdo a la interpretación de las respuestas de la encuesta, seleccionadas para esta investigación. Los resultados de las entrevistas son presentados posteriormente, para mantener el contexto con las apreciaciones de la encuesta. Al final se abordará el objetivo general de la investigación, considerando que abarca los resultados de los objetivos específicos.

2. La seguridad ciudadana desde la opinión de los funcionarios policiales venezolanos: Análisis de la Encuesta

En el primer objetivo específico fue propuesto ***“Establecer cómo definen la seguridad los funcionarios policiales venezolanos”*** y para ello fueron revisadas las respuestas de los encuestados, manifestándose que, el término “seguridad” está asociado a la actuación policial en general, a los espacios destinados al descanso, el trabajo y la recreación y, finalmente, al ejercicio de un derecho ciudadano.

2.1 La seguridad y la actuación policial

Las respuestas de los encuestados permitieron definir la categoría ***“Actuación policial”***, debido a que los mismos asociaron la seguridad con el servicio policial, para brindar protección a la población, enfatizando en la relación entre la confianza ciudadana y el trabajo de los funcionarios policiales. La primera sub categoría ***“Protección policial”*** proviene del reconocimiento explícito, en las respuestas sobre la seguridad, como una competencia de la policía prevista en la Constitución. En este sentido, los encuestados resaltaron en sus comentarios que la policía debe “protección y resguardo a las personas y los bienes”, así como indicaron el propósito de “disminuir las amenazas, los riesgos o peligros”, dado que existen situaciones que podrían vulnerar tanto la integridad individual, como los recursos. Algunos comentarios son los siguientes:

“Es el deber que tenemos los funcionarios de velar por los bienes y la seguridad de las personas según lo dice la Constitución, lo cual abarca tanto el lugar donde vive el ciudadano, como el área donde éste trabaja” **S 2.1**

“Es lo que permite al ciudadano sentirse protegido en su bienestar físico y su propiedad, confiando totalmente en los cuerpos policiales que constitucionalmente tienen la obligación de hacerlo” S 10.6

“la seguridad es la que permite a la sociedad venezolana admitir que hay un servicio como la policía, orientado a las necesidades y derechos de la población consagrados en la Constitución Nacional” S 15.1

“la policía debe velar por los bienes del Estado, además proteger a la ciudadanía”

S 18.5

“como policía debo velar por el patrimonio del Estado y cuidar al ciudadano y sus bienes, así como hacer cumplir las leyes establecidas en el marco de la Constitución”

S 20.4

En algunos comentarios son resaltados aspectos referidos al conocimiento de la norma constitucional. Este hallazgo no es extraño, si entendemos que el servicio policial debe estar contextualizado en el marco legal. La opinión de los funcionarios policiales vinculando actuación y seguridad podría considerarse una asociación natural u obvia, aunque debe destacarse que los comentarios están orientados específicamente a la protección de las personas y sus propiedades, más que a la protección de bienes públicos lo cual es consistente con la definición de seguridad ciudadana según los términos constitucionales, indicando que la interpretación de los encuestados de la seguridad parece estar directamente vinculada a un referente normativo. En las respuestas la expresión “velar” fue reiterada, enfatizando la protección permanente que, a partir del servicio policial, se otorga a las personas y los bienes en el territorio nacional.

La segunda subcategoría **“percepción ciudadana de seguridad”** emerge de los comentarios que se refieren a un estado de confianza, entre la población, brindado por la policía. Algunos comentarios ilustran el punto:

“es la sensación de tranquilidad que percibe la población gracias a la adecuada actuación de la policía” S 18.7

“es la garantía para la ciudadanía, de que se le respeten los derechos básicos, por medio de los cuerpos policiales, lo que traerá como consecuencia positiva, la confianza del ciudadano, en las instituciones policiales” S 22.5

“es la confianza que le brindamos a la ciudadanía con nuestras labores, para su mejor porvenir” S 23.1

La diferenciación por rangos entre los encuestados indica que el grupo de menor jerarquía, frente a los funcionarios que ocupan rangos superiores, reconoce una mayor asociación entre *la seguridad* y la protección policial, como un servicio que tiene como referente principal a la población (64% Vs 32%). Por otra parte, los funcionarios de rangos superiores se inclinan en mayor medida que los de menor jerarquía a considerar que la *percepción ciudadana de seguridad* guarda estrecha relación con el servicio policial (61% Vs 38%). El resultado es interesante si entendemos que los policías con competencias para diseñar planes operativos y hacer seguimiento de las acciones en el terreno, deberían considerar como fundamental que la intervención de los funcionarios bajo su dirección brinde protección efectiva a la población, con lo cual, tanto la planificación, como la ejecución de trabajo policial, tendrían una direccionalidad orientada a un propósito más objetivo que la *percepción*. Este hallazgo sugiere que podría ser conveniente una revisión de la relación entre los funcionarios policiales de más alta y más baja jerarquía, de modo que las órdenes de los superiores inmediatos podrían contener instrucciones más claras y propósitos más precisos, a fin de procurar un resultado que, en cuanto a la intervención operacional en el terreno, se encuentre mayormente orientado hacia la *seguridad objetiva* que hacia la *percepción de seguridad*.

2.2 La seguridad como entorno protegido

La definición sobre la seguridad, de acuerdo con el análisis realizado sobre las respuestas de la Encuesta plantea, dentro de la categoría "**Entorno protegido**", dos niveles. El primero se refiere a la percepción de tranquilidad, que emerge de las referencias sobre cómo debe ser el entorno de convivencia relacionado con el espacio donde está ubicada la vivienda. La opinión general de los funcionarios policiales indica que la población asocia los entornos seguros a sitios donde no se registren situaciones que amenacen el estado de sosiego de quienes allí viven. De esta manera, la percepción de los habitantes debería caracterizarse por la tranquilidad de los integrantes de la familia, jóvenes o adultos, quienes no deberían percibir amenazas que comprometan las personas y bienes en los alrededores de la vivienda misma. Este nivel se caracterizaría por un estado perceptivo que disminuye el estado de alerta cuando se está en espacios privados.

El segundo nivel del entorno protegido se refiere a la posibilidad efectiva de transitar, con propósito recreativo o laboral, sin la amenaza de ser víctima de situaciones delictivas, como robos y lesiones personales. Las opiniones de los encuestados convergen en que el entorno seguro, excluye amenazas, no sólo en el espacio residencial sino en sitios hacia donde las personas puedan dirigirse sin temor, dado que otra cosa restringe el desplazamiento territorial. Algunos comentarios de los encuestados son los siguientes:

“es una sensación de poder transitar sin temor a ser víctima de robos o lesiones y que se respete las propiedades” S 3.3

“es cuando la gente se siente tranquila y puede realizar actividades cotidianas y de distracción sin tener la paranoia de ser víctimas de la delincuencia como robos” S 14.1

“seguridad es cuando la población puede realizar las labores de trabajo y divertirse, sin la menor preocupación de ser hostigado o maltratado por los delincuentes” S 21.1

Los funcionarios de más alto rango, admiten que habría mayor relación entre la seguridad y la percepción de tranquilidad, que los de menor jerarquía (65,71% Vs. 34,28%). Los funcionarios con menor jerarquía parecen considerar ligeramente más que los superiores que la seguridad se fortalece cuando no hay *temores frente al delito*, como probabilidad de victimización (52,38% Vs 47,61%). El primer resultado podría indicar que para funcionarios con rangos más altos la seguridad abarca situaciones y entornos que rebasan la residencia y sus alrededores. El segundo indica gran homogeneidad entre ambos grupos en cuanto a que la seguridad debería permitir el desplazamiento territorial irrestricto de los ciudadanos para llevar adelante sus actividades.

2.3 La seguridad como derecho

La tercera categoría identificada fue *“derecho ciudadano”*, que surge de los comentarios de algunos encuestados en los cuales la seguridad está relacionada con un derecho previsto en la Constitución Nacional, que debe ser garantizado por el Estado pero que podría ser vulnerado por la delincuencia. La frecuencia de los comentarios fue menor con respecto a las categorías precedentes. En el marco teórico de esta investigación fue planteada la relación entre las necesidades sociales y los derechos de la población, entendiendo que éstos promueven el diseño de políticas públicas para satisfacer necesidades sociales de la población. Los análisis de las respuestas indican el uso preferente de pronombres personales al mencionar dichos derechos, sugiriendo una perspectiva tendencialmente individualista por parte de los encuestados. En torno a este hallazgo, es recomendable explorar con mayor profundidad la percepción de generalidad en sentido universalista, pues no resulta del todo claro si esta construcción gramatical es metonímica o refleja efectivamente una perspectiva estrictamente individualista. Algunos comentarios que ilustran este parecer son los siguientes:

*“seguridad es la poca probabilidad de ser víctimas de hechos violentos o delictivos que transgreden **nuestros** derechos como ciudadanos” S 12.1*

*“es el cumplimiento de la ley, que **me permite** el libre ejercicio de los derechos y libertades establecidos en la Constitución Nacional” S 6.5*

*“es el disfrute pleno de **mis derechos** como ciudadano, es decir el derecho a la vida, a la propiedad y a no ser agredido de ninguna forma, como el delito” S 3.1*

En la subcategoría **“disfrute de derechos”**, fueron agrupados los comentarios de los encuestados como beneficiarios de las acciones estatales que permitan garantizar tanto la seguridad ciudadana, como la vida y la propiedad, de modo que, al parecer, el enunciado de la pregunta, solicitando su opinión como expertos policiales, fue desplazado hacia una visión de los mismos funcionarios como beneficiarios directos de las políticas estatales de seguridad.

2.4 Apreciación en conjunto: Resultados de la Encuesta

El análisis de la encuesta sobre la definición de la seguridad indica que las categorías **“actuación policial”** y **“entorno protegido”** son elementos vinculados cuando se trata de la seguridad, admitiéndose que los funcionarios tienen competencia pública para brindar protección a la población y, por consiguiente, reconociendo a la policía como agencia estatal que permite la satisfacción de la necesidad social de protección. Los resultados con respecto al primer objetivo específico dan cuenta de tres categorías en la definición de la seguridad entre los encuestados: actuación policial, entorno residencial y seguridad como derecho ciudadano. Lo más resaltante en cuanto a la definición de la seguridad por parte de los encuestados encuadra en las dos primeras categorías, pues la actuación policial es percibida como un indicador de procesos formales estatales que repercuten en la percepción sobre la efectividad de las operaciones policiales para la población. Se observaron diferencias entre los rangos jerárquicos en cuanto a objetivos y alcances. Los resultados sugieren la prosecución de la investigación para determinar importancia diferencial de las actividades de planificación y ejecución para el desempeño policial venezolano.

3. La definición de la seguridad ciudadana: Análisis de las entrevistas

Las entrevistas fueron planteadas para ampliar la información recogida en la Encuesta y para determinar si existe alguna consistencia entre las respuestas producidas antes y luego de la implementación del nuevo modelo policial. En la definición de la seguridad ciudadana, no hay discrepancia entre las respuestas (encuestados y entrevistados), más bien podría decirse que hay un nivel de complementariedad entre las fuentes, si entendemos que en las entrevistas, la definición de la seguridad ciudadana es planteada

como parte de una política pública, en la cual los funcionarios policiales son ejecutores de la misma.

3.1 La seguridad ciudadana como una política pública

En siete de las ocho entrevistas (87,5%) se manifestó que la seguridad ciudadana es materia de una “**política pública**”, elemento que no había surgido en las Encuestas de 2006. La razón podría deberse, en parte, a que la redacción de respuestas escritas no es equivalente a una respuesta verbal, además que la formulación de la pregunta en el instrumento solicitaba definir la seguridad en general mientras la entrevista planteó directamente la cuestión de la seguridad ciudadana, término que parece estar más asociado a la política pública. Se admitió en forma generalizada que la política pública es competencia del Estado, desde su diseño hasta su implementación, además de reconocerse que la población es la beneficiaria directa de la política pública, en términos universales, para todas las materias contenidas en el marco constitucional.

Los funcionarios policiales entrevistados reconocieron que la seguridad ciudadana permite a la población un entorno “*confortable*”, “*tranquilo*” y estandarizado para que pueda realizar sus actividades cotidianas y de recreación sin mayores amenazas. La totalidad de entrevistados admitió que “*el delito*”, “*el malandraje*”, “*el robo*” y “*el atraco*” obstaculizan el estado de sosiego de la población. Algunos comentarios al respecto son los siguientes:

“El Estado está en la obligación de ofrecer al ciudadano un entorno de posibilidades para permanecer en un ambiente que ofrezca el confort suficiente, como para desarrollar todas sus actividades, sin mayores obstáculos. ¿Cuál puede ser algún obstáculo al respecto? La delincuencia, el malandraje, las malas relaciones en la vecindad, porque alguien que atraca a los otros hace que el ambiente sea pesado y no es lo mismo descansar en el hogar sin amenazas, a quien todos los días encuentra un grupo de personas dispuestas a robar a otros, o con armas que amenazan la vida del ciudadano común” **E 1. Ricardo PEP**

“Es el proceso de implementación de las políticas públicas orientadas en términos de la seguridad. La instancia policial debe procurar de acuerdo con los términos de la Constitución Nacional aplicar políticas que van de acuerdo a conceder seguridad a la población, a través de la restitución de la propiedad y los bienes, en situaciones riesgosas, lo cual incluye la delincuencia y catástrofes naturales”. **E 4. Rafael PEL**

La seguridad ciudadana parte del trabajo de un conjunto de instancias del Estado, porque se trata de políticas que deben ejecutar desde la Gobernación, Alcaldía y en el caso de las policías son instancias que dependen de los estados o de los municipios. La seguridad ciudadana abarca diversas materias relacionadas con políticas públicas que “nosotros los funcionarios policiales debemos ejecutar o practicar en la calle, con los ciudadanos”. El

entrevistado comenta que está consciente que el trabajo policial es para la totalidad de la población y en este contexto dijo...*“pues todos se acercan para solicitar asistencia y protección tanto para la entidad física como los bienes en emergencias”* **E 8. Roberto PMV**

Los funcionarios policiales, por consiguiente, definieron la seguridad ciudadana como una competencia policial, como parte de una política pública, en la cual los funcionarios son ejecutores con el propósito de proteger a la población.

4. La activación del servicio policial y el propósito de protección para la población venezolana: Análisis de la Encuesta y las entrevistas

El segundo objetivo específico plantea *“Determinar las razones por las cuales es solicitado el servicio policial por parte de la población venezolana, y si las mismas tienen relación con el desempeño de los funcionarios policiales para satisfacer la necesidad de protección, tal como son percibidas por ellos mismos”*. Este objetivo requiere una revisión de las dos fuentes de información en dos niveles. Uno está relacionado con la opinión policial en cuanto a la identificación de las necesidades sociales en las comunidades aledañas a la sede policial donde los encuestados desempeñan su trabajo. El segundo nivel corresponde a la opinión de los encuestados respecto a la satisfacción de la necesidad de protección desde la perspectiva de su formación profesional, identificando, además, las acciones policiales dirigidas a proteger a la población.

4.1 Razones por las cuales es solicitado el servicio policial: Análisis de la Encuesta

La instrucción con respecto a la pregunta 15 fue solicitar la identificación de las necesidades propias de los habitantes en la comunidad donde estaba asignado el funcionario. La pregunta parte de reconocer cuáles son las situaciones más reiteradas para la solicitud del servicio policial por parte de los vecinos. No hubo desarrollo discursivo en esta respuesta, sino un listado de palabras, por lo cual se procedió a contar su frecuencia, previa definición de tres categorías: *“situaciones delictivas”*, *“seguridad”* y *“servicios públicos”*.

El mayor número de frecuencias correspondió a las *“situaciones delictivas”*, que son, de acuerdo con los encuestados, los motivos más frecuentes por los cuales los habitantes de las comunidades acuden a la policía. Las palabras mencionadas en orden de frecuencia fueron *“delincuencia”*, *“violencia familiar”*, *“tráfico de drogas”*, *“robos”*, *“hurtos”*, *“violación”* y *“secuestro”*. Este resultado indica que los consultados reconocieron algunos delitos como problemas que generan necesidades sociales de los habitantes en las comunidades. La intervención policial frente a los delitos estuvo caracterizada por *“actuaciones de control”*, en las cuales la policía se percibe como una agencia con

competencia para procesos formales desde la detección hasta la individualización, incluyendo la aprehensión en flagrancia de posibles victimarios. La Fiscalía del Ministerio Público debe continuar el proceso iniciado por la policía, cuando hay mérito para el seguimiento del caso desde instancias que encaminan hacia el castigo penal del infractor, por lo cual se reconoce una sinergia con otras agencias de control social formal.

El segundo lugar en frecuencias correspondió a la “*seguridad*”, identificada a través de las menciones “*seguridad ciudadana*” e “*inseguridad*”. Se trata de dos aspectos que abarcan el propósito de identificar necesidades que promueven en las comunidades la acción policial. En la mención de las categorías “situaciones delictivas” y “la “seguridad” hubo coincidencia entre los funcionarios de nivel jerárquico superior e inferior.

El tercer lugar de frecuencias lo ocupan los “*servicios públicos*”, con el siguiente orden de frecuencia descendiente: “agua”, “transporte”, “luz” y “vialidad”. Aunque éstos fueron identificados como necesidades en las comunidades donde la policía presta servicio, y posiblemente indican un motivo por el cual los vecinos acuden a la policía, los mismos datos sugieren que la competencia policial frente a ellos es menos clara que en el caso de la delincuencia y la seguridad. Sin embargo, el resultado es interesante por cuanto sugiere, de conformidad con lo que ha destacado la literatura, que la policía es una agencia a la que se presentan demandas de intervención para la solución de múltiples problemas (Antillano, 2011). La frecuencia de estas menciones es unánime para la totalidad de los funcionarios de menor jerarquía, y es posible que el resultado obedezca a la mayor proximidad de este grupo con los habitantes de una comunidad, dado que las rutinas de patrullaje, antes de establecerse el Servicio de Policía Comunal, facilitaban un contacto más estrecho. Para los funcionarios de más alto rango no parece que los servicios públicos fueran situaciones relevantes para el trabajo dentro de las comunidades. Los resultados podrían ser hoy distintos, luego que a partir de 2009 la creación del Servicio de Policía Comunal (SPC), prevé la posibilidad de recabar información que, aunque no compete directamente a la policía, podría ser materia para concretar el enlace con el ente competente y contribuir a solventar la situación vecinal. En todo caso, estas carencias de servicios en la comunidad no son materia de planes policiales, sino más bien se trata de una atención lateral, y podrían dar base a la elaboración de diagnósticos con participación comunitaria (Consejo General de Policía, 2010 b).

4.2 Razones por las cuales es solicitado el servicio policial: Análisis de las entrevistas

Los funcionarios identificaron la activación del servicio policial mediante solicitudes diversas por parte de transeúntes o habitantes de un sector determinado. Los entrevistados reportaron que algunas situaciones delictivas, como los robos de celulares y

de motocicletas, además de los hurtos en residencias, a través de llamadas telefónicas, o por denuncias personales en la recepción de los cuerpos policiales, son las solicitudes más frecuentes que generan respuesta por parte del servicio policial. Algunos manifestaron que la protección efectiva a los denunciantes en estos casos es muy limitada, pues comúnmente las víctimas desconocen información, como la identidad del victimario, sin la cual no es posible realizar un seguimiento desde la policía. Otra razón importante fue la discrepancia de criterios entre la policía y la Fiscalía, pues en casos de flagrancia, cuando se trata de robos de celulares, la apertura de un proceso penal no es un asunto prioritario para la fiscalía. Los funcionarios policiales dan cuenta del tiempo que dedican para solventar estas situaciones, pero admiten que los procesos policiales no satisfacen las expectativas de la población y por lo tanto son ineficientes. Otra investigación adelantada recientemente en Venezuela indica que esta situación resulta prioritaria para la policía de investigaciones penales, independientemente de la decisión final de la Fiscalía, por cuanto permite a los funcionarios policiales completar como casos resueltos muchos eventos que, si bien no conducen a la detención o procesamiento de los infractores, permiten cumplir con cuotas de trabajo y aparentar un rendimiento eficaz (Antillano et. al. 2012; Gabaldón, Monsalve y Boada, 2010).

Los entrevistados identificaron en segundo lugar el *“alto volumen de la música”*, la *“ingesta de licor en vía pública”*, el *“desorden de los jóvenes en la calle”* y lugares aledaños a sitios nocturnos, los *“daños ocasionados por los niños en la vecindad”*, además de las *“emergencias de atención a mujeres embarazadas y ancianos”* como motivos para llamar a la policía. En todo caso, el énfasis de los entrevistados se encuentra en la asistencia de la población en situaciones delictivas reportadas a los cuerpos policiales.

4.3 La satisfacción de la necesidad social de protección a partir de la formación de los funcionarios policiales venezolanos: Análisis de la Encuesta

En la pregunta sobre si el encuestado considera estar preparado para atender necesidades de la comunidad, la opción **Sí** fue preferida por 81 de los encuestados, lo cual representa el 70,43% de la muestra, y una ligera mayor proporción corresponde al nivel jerárquico superior frente al nivel inferior (53,04% Vs 46,91%). La opción **No** fue seleccionada por 32 encuestados, lo cual equivale al 27,82% de la muestra, con distribución paritaria entre ambos rangos jerárquicos.

Entre las respuestas que corresponden al desarrollo escrito para explicar las razones que afirman se pudo identificar varias categorías. La primera corresponde a *“Preparación policial”* y está conformada por la sub categoría *“formación policial en temas*

comunitarios” la cual se refiere a la suficiencia de los cursos preparatorios al servicio policial, cuando se trata de atender asuntos propios de las comunidades. La segunda categoría, **“agencia próxima a la comunidad”** comprende la identificación de un entrenamiento especializado que enfatiza en la policía como una instancia cercana a los núcleos residenciales que ofrece respuestas a los vecinos, cuando solicitan el servicio.

4.4 Preparación policial como indicador para satisfacer la necesidad social de protección en la población

La **“preparación policial”** está interpretada por los encuestados como los cursos de formación recibidos para ingresar al servicio policial en Venezuela y la definición de la sub categoría **“formación policial en temas comunitarios”** emerge como consecuencia de las recurrentes respuestas de los encuestados sobre la preparación y los contenidos en cuanto a la relación entre la policía y la comunidad. Este resultado podría indicar que la formación precedente al modelo policial venezolano aplicado desde 2009, ya contenía una carga relevante de contenidos enfatizando la atención a los vecinos en las comunidades y que, además, los funcionarios encuestados entienden a dichas comunidades como destinatarias naturales de la actuación cotidiana de los funcionarios. Algunos comentarios ilustran el punto:

“en realidad los cuerpos policiales fueron creados con el fin de darle respuesta y solución a las comunidades y así somos formados” S 1.1

“para que una policía sea eficiente en cumplir con las necesidades básicas de seguridad en las comunidades, debe ser formada en que la integración de Policía-Comunidad es un binomio importante” S 2.1

“considero que sí, ya que se recibe una formación para que el servicio policial se deba a la comunidad. En el caso de los funcionarios de la policía a la cual pertenezco, estamos preparados por los cursos para ser policías y además hemos venido acercándonos más a la comunidad, trabajando con los Consejos Comunales. Somos la policía social que debemos atender, orientar y ayudar a priorizar las necesidades de la comunidad” S 16.2

“porque hemos recibido una preparación orientada en la comunidad, y además tenemos una capacitación que se recibe en el día a día, para cubrir todas las necesidades de la comunidad” S 20.5

La formación de los aspirantes a los cuerpos policiales es definida como un proceso preparatorio al trabajo operativo de los funcionarios en la calle, y en esa etapa los contenidos sobre las necesidades de la población tienen prioridad en la prestación del servicio policial. Este resultado fue mayormente apoyado por el grupo de funcionarios con

rangos más bajos, frente a los de rangos superiores (59,01% Vs 40,98%). Este dato posiblemente indique que la preparación de los más altos niveles jerárquicos se orienta fundamentalmente a los temas de planificación y control policial, mientras la atención de los temas comunitarios conforma una aproximación más rutinaria de los rangos más bajos en la jerarquía policial. Efectivamente, la formación a partir del sub-inspector de policía apuntaba fundamentalmente a la gerencia, mientras que la carrera policial para formar agentes se limitaba a un curso de tres meses de duración en las escuelas de policía, lo cual sugeriría mayor énfasis en cuestiones de contacto directo antes que de entrenamiento especializado por áreas de trabajo (Achkar y González, 2007: 365).

En un ambiente instruccional de este tipo, el contacto directo con vecinos y agregados de población resulta una opción importante para bajar tensiones e, incluso, adoptar un perfil menos profesionalizante y técnico del actuar policial (Eck y Rosenbaum, 1994). La prevención y la proximidad de la policía hacia la comunidad sería, de este modo, una prioridad para funcionarios policiales sin competencias de comando, lo cual pareciera hacerlos más operativos en acciones que se traducen en la satisfacción de las necesidades de protección en una perspectiva más amplia y menos especializada que la abordada por los funcionarios con competencias de comando policial.

4.5 La policía como agencia próxima a la comunidad

La segunda categoría ***“agencia próxima a la comunidad”*** indica que la policía se concibe en contacto permanente con la población, habiendo acuerdo entre los funcionarios de alto y bajo rangos jerárquicos que participaron en el estudio. En este sentido algunos comentarios plantean:

“Estamos más cercanos a la comunidad que otros funcionarios públicos, somos los primeros que atendemos cualquier denuncia de algún ciudadano y somos los primeros en darle respuesta y orientar al ciudadano para que canalice su necesidad” S 2.4

“es el policía el que tiene contacto directo con la comunidad, es la representación directa del Estado, ha sido formado y capacitado para atender los diferentes problemas de la comunidad, desde resguardar el orden público y la integridad física del ciudadano y sus bienes. Además la policía ha sido en muchas ocasiones protagonista para ayudar en calamidades públicas, así como también lo hace frente a la delincuencia organizada, pero se necesita de la participación ciudadana y comunidades para enfrentar a diario el terrible flagelo de la inseguridad” S 15.1

“En lo referente para la atención de la necesidades de las comunidades dentro del marco policial somos los primeros en atender emergencias vecinales y delincuencia. Todo funcionario en su preparación como policía obtiene unos conocimientos para prestar todo

el apoyo necesario a toda persona dentro del Estado, Municipio o sociedad donde requiera el apoyo del funcionario y esto es parte de nuestras funciones” S 23.2

Los comentarios indican que la policía no solo tiene competencias para recibir denuncias de naturaleza diversa, incluyendo las emergencias y la delincuencia, sino que está presta a darles respuesta. Esta posibilidad concede a la policía una apertura especial frente a otras agencias estatales, funcionando para la recepción y la tramitación de requerimientos múltiples por parte de la población. Desde este punto de vista la población acudiría a la policía con frecuencia y por ello los encuestados se refieren a ella como la agencia estatal **más cercana** a la convivencia cotidiana en una comunidad. Esta prestación no resulta incompatible, en palabras de los encuestados, con un criterio profesional de formación, que habría estado siempre implícito antes de la explícita mención del Servicio de Policía Comunal en la legislación vigente desde 2008.

4.6 La debilidad en la formación policial

Quienes negaron la relación entre su formación con la satisfacción de alguna necesidad en la comunidad representan 27,82% de los encuestados, con participación paritaria entre diversos niveles jerárquicos. Las justificaciones para esta respuesta se refieren a aspectos que obstaculizan la satisfacción de necesidades a partir de la preparación recibida por los funcionarios policiales. Se definió la categoría **“debilidad en la formación policial”**, integrada, según la frecuencia de los comentarios, por las subcategorías **“recursos limitados”** y **“escasa relación con la comunidad”**. Para la categoría **“debilidad en la formación policial”** predomina ligeramente los funcionarios de menor jerarquía frente a más altos rangos (51,35% Vs 48,64%).

La categoría **“escasa relación policial con la comunidad”** representa el menor número comentarios. El marco teórico destaca la respuesta del servicio policial frente al requerimiento ciudadano de asistencia y protección, aunque algunos encuestados sostuvieron posiciones críticas frente a un concepto que tiene muchos matices, como se refleja en los siguientes comentarios:

“existen varias deficiencias puntuales como: formación académica no acorde con las funciones policiales y por ende, no comulga con las necesidades de la comunidad; otro punto es la carencia de un sistema que permita la comunicación y el acercamiento del funcionario policial con la comunidad, situación que conlleva a que los ciudadanos se sientan amenazados y no protegidos con la presencia policial” S 4.3

“actualmente nuestros organismos de seguridad policial están orientados a la represión, olvidando de esta forma el trabajo preventivo comunitario que en otros países representa

el mejor recurso. Es por tal motivo que se descuidan en las instituciones policiales el fomento de la cultura preventiva comunitaria, el contacto comunitario y por ende al no existir dicho contacto, se deja de desconocer cuáles son las necesidades del área donde labora el funcionario policial, lo que origina que la comunidad no vea al funcionario como una mano amiga” S 14.2

“pienso que nos falta enfocar más al funcionario como servidor público y no como un agente netamente represivo. Considero que el norte está en la reforma policial, debe atacar ese paradigma” S 16.4

De acuerdo con la opinión generalizada de los encuestados, la satisfacción de necesidades adopta un enfoque de perfil asistencial y protector, que no implica exclusivamente acciones de control. En este tipo de respuestas, los encuestados sugirieron que para mejorar la formación policial deben ser promovidos en su contenido la proximidad policial con la ciudadanía, y disuadir acciones represivas.

Las respuestas de los encuestados en cuanto a la relación entre la preparación policial y la atención a necesidades sociales, si bien generan resultados divergentes, existe una coincidencia en el sentido que la comunidad debería estar en el centro de atención de los cuerpos policiales venezolanos. Esta cuestión es importante para la política social si, desde un enfoque instrumental, los funcionarios reconocen como fundamental un desempeño de proximidad con la comunidad, que podría medirse a través de actuaciones específicas que respondan a la demanda del servicio policial.

4.7 La formación policial, con respecto al Programa Educativo Promocional y la Universidad Experimental de la Seguridad en Venezuela: Análisis de las entrevistas

El Programa Educativo Promocional (PEP) en 2011 promovió la lectura de las practiguías policiales como un ejercicio para mejorar la formación de los funcionarios policiales que a nivel nacional se encontraban en el ejercicio de sus funciones. Seis de los entrevistados (75%) manifestaron que sus jefes mantienen resistencia para revisar dichos textos, de modo que este resultado sugiere escasa integración de los funcionarios más experimentados, con respecto a programas nacionales cuyo propósito sea mejorar la formación técnica de los funcionarios operativos. Así mismo los entrevistados han indicado que la experiencia de quienes tienen mayor antigüedad es suficiente, como para leer textos-guías que orienten sobre algún tipo de estándares. Este resultado sugiere la pronta incorporación de los funcionarios más experimentados al PEP, pues los mismos podrían aportar temas que contribuyan a enriquecer los contenidos de las practiguías y cómo sería su aplicación en el terreno.

Como mecanismo paralelo al anterior se sugiere que la Universidad Experimental de la Seguridad (UNES) por tener un régimen único de acreditación para la formación policial a nivel nacional (Achkar G. 2011: 89), promocióne los estándares definidos en practiguías, toda vez que ello contribuya a mejorar la formación de los aspirantes a los cuerpos policiales, de manera que como lo indican otros trabajos, sea integrado el conocimiento de aula, a la práctica policial (Monsalve Briceño, 2005:23; Achkar G. 2011: 89).

4.8 El desempeño policial como medio para satisfacer la necesidad social de protección: Análisis de la Encuesta

Las respuestas de los encuestados frente a la pregunta sobre cómo satisfacer las necesidades más importantes a partir del servicio policial permitieron identificar dos categorías que guardan relación con dos modalidades de actuación policial: **“actitud represiva”** y **“actitud preventiva”**. Dentro de la primera categoría los encuestados señalaron que se trata de actuaciones policiales reactivas cuando se presentan situaciones delictivas, siendo la medida identificada como más frecuente la **“detención”**, con ocasión de la cual los funcionarios podrían iniciar un proceso penal de acuerdo con el marco legal. Ésta medida es más apoyada por los funcionarios de rangos bajos que por el grupo de mayor jerarquía (56,14%Vs 43,85%). Algunos comentarios son los siguientes:

“Para el tráfico de droga, actuaría con medidas de inteligencia y represión. Los daños a la propiedad pública yo los enfrento con mano dura” S 1.5

“El tráfico y consumo de drogas, yo practico la detención y lo presento ante los organismos competentes” S 6.5

“para la violencia interpersonal, yo aplico detención en flagrancia, como para todos los casos de lesiones” S 8.3

“frente el despojo de la propiedad privada y robo, trataría de detener al culpable para luego ponerlo a la orden de la Fiscalía” S 4.2

La segunda categoría, **“actitud preventiva”**, se refiere a la intervención policial, evitando la apertura de procesos formales, frente a situaciones que pueden tornarse en eventos delictivos más graves, como venta de drogas y violencia familiar. Esta categoría concentra mayor número de menciones entre el grupo de funcionarios de más alto rango que entre los de menor rango (56,04% Vs 43,95%). Las propuestas más reiteradas permitieron definir la sub categoría **“talleres o charlas”**, cuando se percibe que estas actividades deben estar dirigidas a los habitantes de las comunidades y particularmente a los grupos familiares. La segunda sub categoría fue definida como **“patrullaje”**, que en el contexto de

las respuestas se refiere al monitoreo de espacios territoriales. A continuación algunos comentarios:

“Charlas y talleres para prevenir delitos en la comunidad, talleres de convivencia en el barrio” S 4.6

“trabajar de manera preventiva con la comunidad. Diseñar campañas de concientización con talleres. Concientizar sobre medidas de autoprotección. Medidas de patrullaje policial” S 12.2

Los comentarios de los encuestados resultaron limitados en cuanto al desarrollo de ideas, pues se concentran en la identificación y mención escueta de las acciones que se estaría dispuesto a ejecutar. Las respuestas se concentran mayormente en la reactividad en las operaciones policiales, mientras dentro de la sub categoría **escasa relación policial con la comunidad** algunos expresaron preocupación en cuanto a que la formación policial se inclina predominantemente hacia el entrenamiento para desempeñar un rol más orientado hacia el control formal, que hacia la prevención y la proximidad con la comunidad.

4.9 El desempeño policial en la satisfacción de la necesidad social de protección: Análisis de las entrevistas

Los resultados de las entrevistas indican que los funcionarios reconocieron la importancia de mecanismos internos y externos a la policía como parte de la acción desplegada con la finalidad de satisfacer la necesidad relacionada con la seguridad ciudadana.

4.9.1. Los controles interno y externo de la policía y su relación con la protección a la población en Venezuela

La totalidad de los funcionarios afirmó que la seguridad ciudadana es una necesidad social de protección para la población y admitieron que la policía debe contribuir con su satisfacción, de acuerdo con los contenidos de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB). En este sentido hay acuerdo entre los entrevistados en que los funcionarios policiales ejecutan políticas públicas en esta materia, mencionando algunos de los mecanismos internos y externos de supervisión previstos en la LOSPCNB, los cuales forman parte de la protección que brinda la policía a la población. De esta manera las competencias de la Oficina de Actuación Policial (OCAP) y de la Oficina de Desviaciones Policiales (ODP), conformadas actualmente en los cuerpos policiales venezolanos por disposición de la LOSPCNB, protegerían a la población, toda vez que la OCAP inicia la averiguación interna cuando se trata de las actuaciones irregulares por parte de los funcionarios policiales. Así mismo, la ley prevé que las

denuncias pueden ser formuladas por miembros de las comunidades (LOSPCPNB, artículo 79), por lo cual hay expectativas ciudadanas en cuanto a la objetividad del control policial. La ODP tiene como propósito tomar decisiones con respecto a la responsabilidad de los funcionarios y, conjuntamente con la OCAP, lleva adelante el control interno sobre la actuación policial. Algunos comentarios al respecto son los siguientes:

“yo creo que la policía contribuye a proteger a la población pues debe ayudar a que la gente salga a la calle a sus labores cotidianas, sin mayores problemas y también creo que eso está relacionado con la supervisión interna y externa. Interna me refiero...a esos controles efectivos, porque si los compañeros como sigue ocurriendo, esperan que en la policía cuando hay una denuncia por un ciudadano por un mal procedimiento policial, o porque matraquean, o porque están involucrados en situaciones delictivas, todavía mis compañeros esperan que los funcionarios encargados de hacer las averiguaciones, les digan que eso no fue así, cuando las pruebas dicen lo contrario”. **E1 Ricardo PEP**

...“En Mérida, la OCAP es la Oficina donde los ciudadanos van a denunciar a los funcionarios policiales por abusos y maltratos a los ciudadanos. Allí (en la OCAP) atendemos a los ciudadanos, sabemos que no es lo pertinente, pero así lo dispuso el Sr. Director”. **E 7 Elena PEM**

Agregó la entrevistada que la mayoría de las denuncias es por mal comportamiento de los funcionarios en los puntos de control, donde algunos piden dinero a los ciudadanos. Las denuncias de los ciudadanos contra los policías se deben a maltrato físico, golpes o forcejeo. Relató la entrevistada que en una oportunidad un funcionario pidió la cartera a un ciudadano y éste lo denunció. El funcionario lo amenazó si lo denunciaba, y al parecer luego golpeó al denunciante. La entrevistada comentó que cuando la averiguación continúa en la Oficina de Desviaciones Policiales, ni la víctima ni la OCAP tienen información sobre los avances de la investigación, lo cual de acuerdo con la entrevistada esa situación hace perder el sentido de protección de la policía hacia la población.

El Servicio de Policía Comunal en la policía donde trabaja está bien organizado, y... *“los mismos funcionarios han ido a la comunidad para informar la posibilidad ciudadana para denunciar a los funcionarios que están haciendo cosas mal, como matraca y robo”* De acuerdo con la entrevistada esta medida permite crear vínculos de protección entre la policía y la población y al parecer el Alcalde de Baruta así lo desea. **E3 Isabel PMB**

Los comentarios indican que tanto la oficina que recibe la denuncia, como aquella que tramita las averiguaciones, deben ejercer un control en la propia instancia policial y aunque las actuaciones arbitrarias de los funcionarios en sus funciones operativas pueden motivar la formalización de denuncias por parte de los ciudadanos, se trata de un doble control que debe fortalecer la prestación del servicio policial a la población. De acuerdo con la opinión de los entrevistados, estas medidas de control previstas en el marco legal

parecieran representar un indicador relacionado con la satisfacción de la necesidad social de protección que brinda la policía a la población, como receptora de un servicio policial de calidad.

Algunos autores han planteado que el trabajo asociativo entre los funcionarios policiales tiende a conformar expectativas de solidaridad grupal cuando se trata de un comportamiento irregular por parte de uno de ellos, lo cual es visto como un tema que debilita el control interno de la instancia (Manning, 2003; Walker, 2005). Es importante que el control externo contribuya a definir y fortalecer los criterios de desempeño de actuación entre los mismos funcionarios, con distintos niveles de flexibilidad, cuando se trata de iniciar y desarrollar la averiguación disciplinaria con ocasión del desempeño operativo de la policía.

5. La adecuación del servicio policial según las demandas de los sectores de la población en Venezuela

El tercer objetivo específico se definió como *“Precisar cuál es la percepción de los funcionarios policiales de la utilidad de su desempeño para la población con respecto a la política social”*. Los resultados indican que la estratificación socioeconómica parece incidir en la selectividad de atención por parte de los funcionarios policiales.

5.1. La percepción policial y la diferenciación de las necesidades según los diversos sectores socioeconómicos de la población venezolana: Análisis de la Encuesta

Más de las dos terceras partes de los encuestados (68,69%) manifestaron que los grupos sociales no llaman a la policía por las mismas necesidades, y la justificación de esta respuesta se centra en que las demandas difieren según la disponibilidad de recursos económicos por parte de la población. Cada grupo social presentaría demandas del servicio policial específicas. Algunos de los encuestados lo expresan así:

“los grupos sociales más bajos ubican a la policía para denunciar las muertes violentas, lo cual es frecuente en barrios, o el robo. Los grupos sociales más altos llaman a la policía para hacer presencia por los lugares donde viven estas personas” S 2.2

“porque las necesidades no son constantes en todos los grupos por igual, así que para los sectores en los cuales se repiten los robos, ya uno sabe que será por eso que determinado grupo de personas necesitan que la policía los atienda. En los barrios llaman mucho a la policía por homicidios, en las urbanizaciones llaman más por secuestros” S 12.2

“cada grupo social tiene necesidades diferentes y como tal se les apoya, pero la gran mayoría al final exige. Lo común para todos los grupos sociales es la seguridad, pero cada uno tiene especificidades, algunos llaman por robos, secuestros otros por muertes, como

ocurre en barrios. Allí mueren más personas y no están llamando por otros temas como necesidad de patrullaje, como sí ocurre en grupos más pudientes” S 15.1

“generalmente en urbanizaciones de la clase alta lo que más ocurre son robos de residencias o de vehículos. En sectores de clase media llaman a la policía por robo de vehículos y la clase baja llaman por problemas de violencia, que llegan a muertes, lesiones o riñas” S 24.3

Los comentarios de los encuestados identifican las necesidades diferenciales de los grupos sociales a los cuales sirve la policía. La protección sería una necesidad compartida por todos los sectores de la población, aunque la solicitud del servicio está condicionada por una victimización selectiva, que diferencia a los grupos. Este resultado evidencia una diferenciación entre las solicitudes de asistencia policial para sectores medios y altos de la población, quienes reportan a la policía situaciones victimales contra la propiedad, mientras los sectores más empobrecidos reportan victimización contra las personas. Si bien el servicio policial es definido como universal, dirigido a proteger a la totalidad de la población venezolana, las situaciones de vulnerabilidad y riesgo no son idénticas según los diversos sectores socioeconómicos de la población. Esto no contraría el carácter universal de la prestación de servicio, sino determina una orientación de la prestación en función de los tipos de victimización efectiva.

Estos datos contribuyen a confirmar que el desempeño policial está relacionado con la satisfacción de necesidades sociales y que la identificación de las mismas entre los sectores de la población debería contribuir al diseño y la ejecución de políticas relacionadas con el desempeño. También determina que la opinión de los funcionarios, como concededores de los requerimientos y de la operatividad policial, debe ser consultada por parte de quienes tienen responsabilidad para definir y desarrollar las estrategias de control o prevención en perspectiva de políticas de Estado.

En 2006 la Comisión Nacional para la Reforma Policial actuó consistentemente con esta perspectiva cuando adelantó una consulta entre funcionarios policiales de todo el territorio nacional, para efectuar diagnóstico que permitiera orientar una reforma sustancial en el campo policial. Solicitar la opinión a los funcionarios por parte de quienes tienen competencia en el diseño y desarrollo de planes de trabajo, es una iniciativa importante debido a que considera las demandas públicas y su incidencia en la distribución territorial de las sedes policiales, permitiendo diseñar planes operativos para responder oportunamente a las demandas más comunes para la activación del servicio. Ello no significa excluir la atención a solicitudes menos convencionales, sino adecuar el grueso de los recursos a las demandas típicas.

5.2. Estrategia policial para satisfacer la necesidad de protección, según sectores rurales, urbanos, barrios y urbanizaciones

Más de la mitad de los encuestados (53,91%) manifestaron que existe una diferenciación de la estrategia policial según el lugar de demanda del servicio, lo cual llevó a definir la categoría “**estrategia policial según territorio**”, dando cuenta de que la actuación policial difiere según se trate de áreas rurales o urbanas y, dentro de éstas, de barrios o urbanizaciones. Algunos comentarios al respecto son los siguientes:

“hay sectores como en los barrios donde los funcionarios son recibidos con piedras y palos. Eso significa que nuestra atención es distinta en un sector que en otro ... donde vamos con más cuidado” S 4.2

“depende del sitio de ocurrencia o sector, pues algunos de los choros son conocidos por la policía a veces son más difíciles de controlar, como en los barrios, entonces la policía actúa de manera distinta, con mayor precaución para cuidarnos y vamos reactivos. Además a veces la gente en barrios protege a los malandros” S 6.5

“no es igual llegar a una urbanización que a un barrio, en urbanización nos reciben bien, en barrios nos echan a perros, por lo tanto la policía actúa dispuesta a usar el arma de fuego, diferente cuando vamos a resolver casos en urbanizaciones que en barrios. Lo rural es más fácil y controlable que lo urbano para la policía” S 11.5

“la policía actúa de acuerdo con las necesidades, son distintas en el territorio rural que en el urbano. Nosotros actuamos distinto, pues en la urbanización hay mayor educación y receptividad, con nosotros, en el barrio el índice de delincuencia es mayor y nuestra actuación es más reactiva” S 12.4

“generalmente en los barrios la policía acude de manera más violenta, quizás por la presunción que allí habitan solo delincuentes, mientras que en urbanizaciones de cierto nivel el trato es más respetuoso” S 17.6

La estrategia policial sería más reactiva en el caso de los barrios, pues las situaciones delictivas tienen otro carácter, frecuentemente revestidas de violencia interpersonal extrema. Esto podría ser fuente de prejuicios y estereotipos. En una investigación precedente, cuando los funcionarios policiales identificaron la participación de una misma persona en eventos delictivos anteriores y se había evadido el control policial, se justificó la aplicación de castigos directos, entre otras razones como consecuencia de un proceso de devaluación moral de los sospechosos por parte de los propios policías (Monsalve Briceño, 2006 a). En la actual investigación, es posible que sus discursos intenten justificar que el traslado de las comisiones policiales a los barrios predispone a sus integrantes a una intervención de alta intensidad que podría desplegarse con criterios irracionales e

indiscriminados, especialmente en cuanto al empleo de la fuerza física, si se trata de enfrentar personas relacionadas con la delincuencia. Otras investigaciones venezolanas sobre la policía han constatado que el escaso poder de reclamo de los ciudadanos es una variable que interviene en la utilización diferencial de la fuerza física policial (Gabaldón y Birkbeck, 1996, 1998)

La opinión general de los encuestados sugiere que en los barrios es complicado proteger a ciertos grupos de ciudadanos cuando, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, han solicitado el servicio policial. También se manifestó que, en ocasiones, los habitantes de las barriadas encubren a personas involucradas directamente en delitos, de manera que el control policial se hace muy limitado en esos lugares. Estas respuestas permiten comprender que los vecinos podrían obstaculizar las acciones policiales si se trata de intervenciones destinadas a efectuar la aprehensión de los sospechosos. Si bien no hubo desarrollo en las respuestas a la encuesta sobre cuáles son las actuaciones policiales definidas como reactivas, se percibe que en los barrios los funcionarios van preparados para enfrentar a ciudadanos considerados como irreverentes y muy poco solidarios con el trabajo policial.

La respuesta policial a las necesidades en entornos como las barriadas es definida como aproximaciones situacionales complejas para la policía, por lo cual la adecuación de las respuestas con fines de protección a la población resulta un asunto difícil, si entendemos que la predisposición de los funcionarios es el uso de la fuerza física, posiblemente sin mayores consideraciones sobre su progresividad.

En el caso de las urbanizaciones, los encuestados manifestaron que las personas reciben a las comisiones policiales con mayor respeto, y la actuación de los funcionarios es más cuidadosa. Los encuestados indicaron que cuando se dirigen al lugar tienen una actitud proactiva. Los escenarios previstos por la policía en el caso de las urbanizaciones indican que son lugares donde las acciones policiales son manejadas con discreción, sin atropellos, y los funcionarios las definen como más exitosas que en los barrios, cuando se trata de ofrecer protección adecuada a las demandas del servicio. Este hallazgo, sin embargo, contradice los resultados de una evaluación clásica sobre la presencia policial intensiva en zonas residenciales urbanas, donde se pudo comprobar que la policía era mucho menos proactiva, por percepción de rechazo o indiferencia, en una zona residencial de estrato social medio-alto, que en una zona popular (Gabaldón, Birkbeck y Bettiol, 1990).

5.3. Apreciación en conjunto de los datos de la Encuesta

La identificación de las necesidades de diversos grupos de ciudadanos a los cuales sirve la policía, es un asunto relevante en cuanto a la relación que los sectores pobres, y de clase media y alta mantienen con la prestación del servicio policial. En un estudio previo sobre el desempeño policial de un cuerpo de policía de Caracas, los funcionarios operativos manifestaron el ajuste de sus actividades de acuerdo a las características del dominio territorial de despliegue, en cuanto que para barriadas y urbanizaciones se determinaban los eventos más frecuentes para los cuales era solicitado el servicio (Monsalve Briceño, 1998).

En la investigación actual, aunque no se trata de precisar las características específicas de cada una de las jurisdicciones de despliegue policial, se puede confirmar que, en Venezuela, los funcionarios de las policías estatales y municipales consideran las particularidades territoriales en cuanto a las necesidades planteadas por los habitantes a la policía, lo cual efectivamente orienta la distribución racional de los recursos disponibles en cada cuerpo policial. Si bien entre todos los sectores de la población la presencia policial para la protección es requerida, estos hallazgos sugieren que los propios funcionarios pueden realizar aportes desde el enfoque instrumental de la política social en materia de seguridad ciudadana, para la optimización de la prestación del servicio.

5.4. Las características de la satisfacción de la necesidad social de protección mediante el servicio policial: Análisis de las entrevistas

Los entrevistados identificaron a la población como destinataria universal del servicio policial, aunque el 80% manifestó, igualmente, que el servicio policial está destinado a personas afines a grupos políticos, amigos o clientes de gobernadores y alcaldes, protección en eventos musicales y otros encuentros de carácter privado, lo cual se identifica como una limitación a la protección universal que debe implicar el servicio policial.

5.4.1. La población como receptora universal del servicio policial

Los entrevistados manifestaron que el servicio policial atiende las solicitudes de la población sin diferenciar entre los sectores que la integran, afirmando que cualquier ciudadano puede acudir personalmente a la sede policial, o realizar llamadas telefónicas para solicitar asistencia ante las situaciones diversas que plantea el artículo 55 de la Constitución Nacional con respecto a la seguridad ciudadana. La opinión de los funcionarios refleja conocimiento normativo, en cuanto a reconocer como beneficiaria del servicio policial a la población en su conjunto, que debe recibir un trato equivalente, y

por ello la necesidad de protección no es universal. Los parámetros legales, de este modo, contribuirían a consolidar la protección generalizada de la población, pues el marco legal determina estándares de comportamiento frente a cualquier demanda.

5.4.2. Prioridad del servicio policial por decisión de gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales

La dependencia administrativa y presupuestaria de las policías estatales y municipales respecto a las gobernaciones y las alcaldías, generó una discusión en torno a la selectividad del servicio policial, en el sentido de brindar protección preferente a determinados sectores, según se trate de grupos cercanos a gobernadores, alcaldes o directores de los cuerpos de policía. Esta protección tendría distintos propósitos como cuidar residencias, servir de escolta a personalidades o custodiar eventos privados. Los entrevistados señalaron que los funcionarios destinados a este tipo de actividad son aquéllos con más bajo rango jerárquico en los cuerpos policiales. Algunos comentarios son los siguientes:

“hay algún tipo de protección que es la que a uno le obligan por ejemplo para una escolta, o para custodiar a algunas personas, eso ya viene de arriba y uno no puede decir nada, sino seguir instrucciones, eso no se ha acabado con la aplicación de la ley, porque esos son mandatos y uno tiene la obligación de cumplir directrices” E1 Ricardo PEP

“Yo entiendo que el servicio que nosotros prestamos es para todos iguales y a veces me incomoda cuando los jefes mandan a algunos de los compañeros a cuidar casas de algunas personas o a escoltar, porque ese no es un trabajo que responde a las necesidades de la gente, sino a favores o a gente que ni necesidad tienen que los funcionarios policiales los acompañen, porque hasta desprecian el trabajo de la policía” E5 Vicente PEM

Los comentarios indican que determinados funcionarios están obligados a cumplir órdenes de superiores que no sustentan la perspectiva de que el servicio policial está destinado a la protección universal de la población, como lo establece la disposición constitucional. En este sentido se criticó la asignación de servicio para la atención de determinados sectores de la población, restringiéndose esa universalidad de acuerdo a criterios autónomos de gobernadores, alcaldes y directores de policías. Este tipo de instrucciones obstaculiza la comprensión de los propios funcionarios operativos de la importancia de la ejecución de políticas teniendo como perspectiva la atención a los grupos más extensos de población.

El Consejo General de Policía (CGP), de acuerdo con las cartas compromiso suscritas por Gobernaciones y Alcaldías para la aplicación del modelo policial en 2010, como parte del

Programa de Asistencia Técnica (PAT), podría destacar recomendaciones y programas de asistencia técnica, sugiriendo los correctivos correspondientes (Art 25 LOSPCPNB), así como diseñar talleres especializados dirigidos a gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales en los cuales la orientación parta de la importancia de la ejecución de políticas públicas universales y sin sesgos de intereses privatizados. El propósito de estas actividades sería disminuir la asignación de los funcionarios en tareas irrelevantes para el interés común, pues ello repercute en el desempeño individual y el agregado de los funcionarios policiales a nivel nacional. Entre las dimensiones del desempeño, Antillano (2010: 19) ha sugerido considerar un área descriptiva y explicativa vinculada con lo que la policía hace y la repercusión de sus acciones, propendiendo la elaboración de estrategias que mejoren la actuación policial. Es necesario convencer a gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales, de que ofrecer el servicio para grupos muy limitados de la población podría contribuir a una interpretación equivocada en cuanto a las directrices de asistencia técnica, con criterios opuestos a los principios de universalidad e igualdad a que se refiere el artículo 13 de la LOSPCPNB.

El servicio policial es obligatorio para el Estado y, dentro de los cánones del nuevo modelo, corresponde a las policías, ejecutar políticas públicas que, en los niveles operativo, táctico y estratégico encuadren en los estándares previstos por el marco normativo. La policía debe responder a situaciones que vulneran o ponen en riesgo la seguridad personal y el entorno de los ciudadanos, sin quedar a la discreción de quienes tienen competencias de poder político, salvo la gestión conforme a políticas generales de seguridad ciudadana de conformidad con lo previsto en el art. 28 de la LOSPCPNB. Este tipo de entrenamiento para gobernadores, alcaldes y directores de policías a nivel nacional, permitiría una reflexión desde sus propias competencias, lo cual puede significar una contribución efectiva a la extensión del servicio a toda la población.

5.4.3. La protección selectiva de la población y el “parceleo” policial

En el argot policial el “*parceleo*” se refiere al territorio comercial o residencial donde los funcionarios operativos encuentran la posibilidad efectiva de recabar compensaciones extras a su ingreso mensual. Esto se traduce en dádivas por parte de los particulares, como dinero, comidas o víveres, lo que genera una preferencia de los policías por servir “adecuadamente” a quienes tienen “*mayor consideración con su trabajo*”, evadiendo la atención a otras personas o grupos que no contribuyen. La actuación policial en estos casos, según los comentarios de los entrevistados, se manifestaría con mayor prontitud ante la solicitud de asistencia, por “*agradecimiento*”. De este modo, para el trabajo policial es válido el criterio del *parceleo*, que, bajo la excusa de proteger preferentemente a aquella parte de la población venezolana que “*respeto y considera*” el trabajo policial,

incurre en el supuesto previsto en el art. 61 de la Ley contra la Corrupción (Venezuela, 2003).

Los entrevistados no comentaron sobre reproches mayores a estas conductas, presumiblemente porque los funcionarios en calidad de receptores directos de las dádivas y regalías, pueden ofrecer sin dificultad la protección al grupo de personas que ellos seleccionen. Un comentario al respecto manifiesta lo siguiente:

“Ahorita con la dificultad de la leche y el aceite los policías en Portuguesa reciben esos alimentos y por supuesto a esos negocios donde colaboran de esa manera con las familias de los funcionarios policiales, para el sustento de hijos pequeños, pues ellos deben brindar mayor atención a esos señores, además el patrullaje es más efectivo” E1 Ricardo

Sin embargo, cuando son obligados a brindar protección a grupos de personas seleccionados por los “superiores”, y que resultan afines a gobernadores y alcaldes, la reacción es distinta y afirman que estos casos sí configuran un abandono de la población como destinataria del servicio policial. El *parceleo* en este sentido es un criterio que anticipa la prestación del servicio policial en áreas de preferencia individual a juicio de los funcionarios. Se trata de un criterio negativo cuando se intenta evaluar el desempeño policial en áreas determinadas, pues los resultados podrían engañar sobre la efectividad del servicio, si ésta solamente estuviera justificada con la opinión de los mismos funcionarios quienes han recibido las regalías.

En el *parceleo*, la actuación policial está determinada por un interés bilateral entre quien entrega “algo” y espera a cambio vigilancia y asistencia policial en el lugar donde se ubica la residencia o el negocio, por un lado, y el funcionario que acepta “por consideración” algo a cambio de la prestación del servicio. Esto constituye un procedimiento informal que podría tener diversas repercusiones.

La primera de ellas se relaciona con la esfera individual de los funcionarios cuando éstos justifican que algunos factores situacionales, vinculados a las características de su oficio, como caminar por las calles, podrían favorecer la recepción de dádivas o regalías por parte de particulares, generando una relación clientelar contraria a la gratuidad del servicio. La segunda repercusión radica en que para los funcionarios se trata de una situación en el cual se definen una agenda especial de trabajo, indicando la prioridad de asistencia para algunas demandas de servicio sobre otras, de manera que la actuación policial se desarrolla conforme a criterios individualizados de los funcionarios, motivados por sus propias carencias, antes que como producto de la responsabilidad de satisfacer la necesidad social de protección para la población. Desde esta perspectiva es superpuesta la necesidad individual de los funcionarios, sobre la necesidad social de protección de la

policía. La actuación informal de los funcionarios relega a un segundo plano el trabajo del diseño de planes operativos con metas y objetivos específicos, prefiriéndose un abordaje selectivo que separa a la población en sectores según las donaciones y regalías recibidas.

Mientras que tratándose de políticas públicas en materia de seguridad la población es beneficiaria directa del servicio policial, en el *parceleo* los funcionarios encuentran oportunidades para determinar sus propias “cuotas” de beneficiarios en función de compensaciones indebidas por el trabajo realizado. Se trata de un asunto que debería ser abordado con mayor profundidad en otra investigación, si se desea mejorar la ejecución de las políticas sociales sobre la protección a la población. Analizar la justificación o el rechazo al *parceleo* entre los funcionarios con responsabilidades operativas, tácticas y estratégicas, permitiría avanzar hacia la mejor comprensión de una práctica que compromete la instrumentación del buen servicio policial cuando se trata de ejecutar políticas sociales vinculadas al derecho universal de la seguridad ciudadana.

En la literatura venezolana, en temas como fuerza física y castigo se ha señalado que las prácticas reiteradas de los funcionarios policiales pueden fortalecer criterios informales en desmedro de los contenidos formales previstos para regular materias específicas (Monsalve Briceño 1999; Gabaldón y Birkbeck, 1994). De acuerdo con el nuevo modelo policial venezolano, las entrevistas realizadas en Octubre de 2011, han indicado algunas prácticas informales por parte de los funcionarios que repercuten negativamente en la ejecución adecuada del contenido de la política de seguridad ciudadana.

Los servicios de Policía Comunal (SPC) y de Vigilancia y Patrullaje (SVP) se caracterizan en sentido amplio por la proximidad de los funcionarios a la población, a través de rutinas permanentes las cuales se deben cumplir para describir las características de los sectores y precisar las demandas ciudadanas con respecto al servicio policial. Las competencias básicas para ambos servicios (SPC y SVP) se vinculan al conocimiento válido de las demandas de asistencia oportuna y la información debe tener una consecuencia importante cuando se trata de diseñar los planes de trabajo, pues éstos deben estar ajustados a las demandas ciudadanas. El *parceleo* interfiere con este propósito y en este sentido es pertinente sugerir que los funcionarios asignados a SPC y SVP permanezcan en un territorio durante el tiempo limitado para producir efectos positivos en el desempeño del servicio, promoviendo la rotación del personal con responsabilidad operativa para disminuir el fortalecimiento de vínculos estrechos perversos entre los funcionarios y los residentes o comerciantes en lugares determinados.

En cuanto a la competencia de la Universidad Experimental de la Seguridad (UNES) para el diseño y desarrollo de los programas de formación de los aspirantes a los cuerpos

policiales venezolanos, según los artículos 1 y 3 del Decreto 6.616 (Venezuela 2009 c), se sugiere afianzar como un tema transversal “el desempeño policial” en materias como Policía Comunal y Criminología, a fin de socializar al funcionario, desde su formación inicial, en los principios de universalidad e igualdad en la prestación del servicio, entendiendo que el “parceleo” obstaculiza la ejecución del modelo vigente, que tiene como primera opción el bienestar social de la población.

La formación de los aspirantes a la policía, debe estar relacionada con la comprensión de los estándares de comportamiento, como parte del desempeño cotidiano de los funcionarios. Ellos deben comprender que sus procedimientos en el terreno no son aislados, sino que están insertados en las competencias y funciones de la policía. El ingreso a algún cuerpo policial significa participar como funcionario cumpliendo los contenidos previstos en la LOSPCPNB y las resoluciones ministeriales, incluyendo la rendición de cuentas, que permite evaluar las actuaciones policiales mediante un informe para al Órgano Rector, con un resumen las actividades realizadas por los cuerpos policiales durante un año en el ejercicio de sus funciones (Venezuela, 2009 d).

5.4.4. Los Consejos Comunales y Colectivos: riesgos para la protección policial en las comunidades

La necesidad social de protección es escasamente satisfecha para quienes solicitan la activación del servicio policial, cuando los victimarios están vinculados con organizaciones como Consejos Comunales y Colectivos. La opinión de algunos entrevistados al respecto indica que los funcionarios policiales prefieren prescindir del control, antes que asumir riesgos personales frente a personas inconvenientes que tienen algún tipo de relación con los miembros de algunas organizaciones sociales.

Si bien los comentarios no fueron muy extensos en las entrevistas, podrían introducir un tema para reflexiones futuras. En esta investigación, la información obtenida indica que la ejecución de políticas para proteger a la totalidad de venezolanos podría estar obstaculizada por enfrentar a victimarios relacionados con Consejos Comunales o Colectivos. Según la opinión de los funcionarios es preferible retirar el servicio policial a tiempo, antes que verse involucrados en situaciones que pudieran costarles la carrera policial. Esta apreciación tiene como consecuencia restringir la protección policial para algunos sectores de la población cuando se enfrenta a un victimario que, por sus vinculaciones con determinadas organizaciones, puede afectar el acceso policial para efectuar alguna intervención con fines de control. Algunos comentarios son los siguientes:

“uno sabe quiénes son los malandros, pero muchas veces ellos están protegidos por la gente de los Consejos Comunales, y fíjese uno tampoco en esos casos puede hacer nada, si no le cae el barrio encima, no sé si eso es en toda Venezuela igual, pero en Caracas es así”. El entrevistado plantea que en La Dolorita, Mariche, Petare, y Caucaguita, la solicitud de la presencia policial es mayormente por delitos, pero *“como le digo dependiendo del malandro uno puede hacer algo, si no uno no hace nada, en ese caso no puede proteger a la gente”*. *“Muchas veces me siento sinvergüenza, pero mis compañeros dicen no te metas con el malandro tal, que las llevas de perder”*. **E2 Mario PMS**

“En Ojo de Agua, la policía llega difícilmente porque allí hay personas que están conectadas con las ventas de drogas y muchas veces algunos de ellos tienen relación con la ONA, y cuando uno llega le sacan un carnet de esa oficina nacional por lo cual nosotros no podemos ir más allá” **E3 Isabel PEB**

En Lara hay problemas con los colectivos, porque hay agrupaciones de personas jóvenes armados, y cuando los funcionarios policiales hacen averiguaciones y los aproximan, les dicen que no entren a meterse con ellos, porque están defendidos por el gobierno y que Chávez entiende que ellos necesitan subsistir, y si es necesario robar, pues lo pueden hacer. **E4 Rafael PEL**

Los comentarios indican que la proximidad entre victimarios y voceros de Consejos Comunales, colectivos armados u organizaciones públicas, puede obstaculizar la actuación policial con el propósito de proteger a determinados sectores de la población. Esto sugiere que el reclamo político por parte de organizaciones públicas y sociales puede ejercer influencia en los cuerpos policiales para el “retiro” de los mismos funcionarios, quienes prefieren eludir su responsabilidad policial antes que las influencias políticas afecten su carrera de los funcionarios con despidos o sanciones disciplinarias. El hallazgo supone que, aunque la seguridad ciudadana sea definida como un derecho para la población venezolana, algunas situaciones restringen el servicio policial contradiciendo el artículo 55 de la Constitución Nacional, así como los principios definidos en la LOSPCNB (Venezuela 2009 a) en materia de universalidad e imparcialidad del servicio policial. Los entrevistados adscritos a policías municipales y estatales señalaron que lejos de cumplir con estos principios, parte de la población puede estar al margen de la protección policial, mediante la disminución del estado de alerta de la policía.

Resulta, por consiguiente, apuntar a correctivos para mejorar la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana, en términos de estándares de desempeño. El Consejo General de Policía (CGP), promovió en 2012 la conformación de los Comités Ciudadanos de Control (CCCCP), en correspondencia con el artículo 84 de la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol). Estos comités están definidos como una instancia que mediante la participación

de la comunidad, tiene responsabilidad para realizar seguimiento sobre el desempeño policial en cuanto a la gestión administrativa, funcional y operativa del cuerpo policial en la jurisdicción de despliegue del CCCP. El artículo 6, numeral 2 de la Resolución Ministerial sobre Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial (Venezuela, 2011) plantea que entre sus atribuciones se encuentra el seguimiento del servicio policial que en forma agregada debe responder a las demandas sociales con el propósito de alcanzar metas propuestas de conformidad con leyes, reglamentos y resoluciones. Esto significa que los CCCP, pueden hacer alguna contribución para visibilizar las dificultades que impiden la prestación de servicio policial, como ocurre con la inmunidad de victimarios vinculados con miembros de Consejos Comunales, y demás organizaciones sociales y públicas que se encuentran funcionando en las comunidades.

6. La opinión de los funcionarios policiales venezolanos y su repercusión en el diseño y la ejecución de la política social: Análisis de la Encuesta

El cuarto objetivo específico propone *“Determinar la utilidad de la opinión de los funcionarios policiales en materia de la seguridad ciudadana como necesidad social, para el diseño de las políticas sociales y su ejecución”*. El 80% de los encuestados negó que en todos los sectores de la población las necesidades sean las mismas. Otras investigaciones venezolanas han reportado la caracterización que en las sedes policiales realizan los funcionarios de los sectores de trabajo (Monsalve Briceño, 1997; Hidalgo López y Monsalve Briceño, 1999). Sectores rurales y urbanos, barrios y urbanizaciones, podrían marcar diferencias en cuanto a los requerimientos ciudadanos para ser atendidos por parte de la policía, aunque el servicio policial es de carácter universal y está destinado a la población en conjunto. Las particularidades territoriales permiten distinguir cuáles son los motivos más recurrentes por los cuales es llamada la policía.

6.1. El estatus socioeconómico y la frecuencia delictiva en comunidades: Indicadores para la activación policial en Venezuela

Las categorías *“estatus socioeconómico”* y *“frecuencia delictiva en comunidades”* fueron identificadas con igual frecuencia por los encuestados cuando se les preguntó si son equivalentes las necesidades de la población. *“Estatus socioeconómico”* quiere decir que los recursos disponibles por parte de los habitantes de las comunidades es una condición que permite definir mayor o menor presencia policial, pues los sectores más carenciados de la población solicitan más el servicio policial que los sectores de la población con mayores recursos económicos. De acuerdo con el razonamiento de los encuestados, el sector más empobrecido de la población tiene menos disponibilidad de recursos para su

protección, lo cual los hace más vulnerables ante situaciones delictivas. Algunos comentarios son los siguientes:

“Esto varía, porque de acuerdo con el estatus social no es lo mismo la necesidad para el pobre, que para el rico. Proteger al rico y al pobre es distinto porque los ricos cuentan con mayores dispositivos de seguridad privada que el pobre, los cuales se defienden solo a través de la policía o por ellos mismos. Nosotros sabemos cuáles son las características de cada comunidad, cuáles son los delitos más frecuentes y por eso nos llaman las víctimas”

S 5.3

“para todas las personas la seguridad es vital, pero existen personas que por su condición económica viven en zonas de más alto riesgo que otras, con respecto a la delincuencia, es decir que hay personas que son más vulnerables a ser víctimas de la delincuencia y no tienen cómo defenderse, por eso llaman a la policía. Uno sabe por los sectores desde donde llaman, cuáles son los delitos más comunes” **S 17.5**

“porque de acuerdo al estatus social cada grupo de ciudadanos presentan diferentes problemas. Por experiencia puedo afirmar que el grupo que tiene más dinero casi nunca requiere de los servicios de la policía. El policía siempre es requerido por el ciudadano común, habitante de barrios, donde también hay convivencia con la delincuencia, y éstos se aprovechan de aquellos” **S 7.1**

Estos comentarios sugieren que el desempeño policial está más focalizado en el grupo de ciudadanos con menores recursos económicos, lo cual podría indicar que la protección privada para los sectores con más recursos disminuye la tensión de la distribución de los recursos policiales disponibles cuando se trata de responder para ofrecer protección a este grupo social.

La segunda categoría **“frecuencia delictiva en comunidades”** se refiere a un criterio policial que según los encuestados permite caracterizar a las comunidades a las cuales sirven los funcionarios asignados en una sede policial específica. La opinión de los funcionarios policiales es un interesante en cuanto al tema delictivo, pues se trata de un asunto de racionalidad en la instancia, cuando los funcionarios orientan sus operaciones de acuerdo a la definición de medidas tanto preventivas como reactivas, facilitando la selección más eficiente de los recursos disponibles. Algunos comentarios al respecto son los siguientes:

“las necesidades de las comunidades para nosotros los policías varían de acuerdo con la ubicación de la comunidad, sabemos qué ocurre en cada calle, así hay características específicas como por ejemplo sabemos las casas donde hay venta de drogas, las calles donde hay más atracos” **S 2.1**

“porque cada cuerpo policial responde a necesidades de cada comunidad. Hay diversos niveles en las comunidades para entender la seguridad ciudadana desde la policía, por ejemplo tenemos diversas modalidades en las urbanizaciones o barrios para cometer delitos” S 18.4

“porque la seguridad varía de acuerdo a cada localidad, es decir los problemas de criminalidad son diferentes en cada comunidad eso lo sabemos los policías y hasta sabemos los tipos de delitos cometidos en barrios y urbanizaciones” S 12.2

El criterio sobre caracterización de las comunidades permite identificar las demandas más comunes en una comunidad por motivos delictivos y los conocimientos de los funcionarios al respecto son necesarios, si entendemos que es importante orientación sobre las necesidades efectivas de la población para elaborar planes de trabajo, fijando objetivos y estrategias determinadas. En el caso de los funcionarios con competencias básicamente operativas, este tipo de criterios contribuye a la ejecución de políticas públicas orientadas a la satisfacción de la necesidad de protección ciudadana.

6.2. La identificación de los servicios policiales y la satisfacción de la necesidad social de protección: Análisis de las entrevistas

En la entrevista prevista para esta investigación fue formulada la última pregunta sobre el conocimiento del entrevistado con respecto a tres de las practiguías, aquéllas que podrían estar más vinculadas con el servicio policial, en cuanto a la necesidad social de protección. Los entrevistados en su totalidad reconocieron que el contenido relacionado con el Servicio de Policía Comunal (SPC), es el más asociado con la satisfacción de la necesidad social de protección para la población, debido a que se trata del servicio definido como más cercano a la comunidad. El segundo por orden de frecuencias en las respuestas correspondió al Servicio de Vigilancia y Patrullaje (SVP). La Oficina de Atención a las Víctimas (OFAV) solamente fue mencionada por uno de los entrevistados.

La política social en el enfoque de esta investigación ha sido admitida como un instrumento que desde el área policial permite la satisfacción de la necesidad social de protección para la población venezolana, y las practiguías reflejan los contenidos normativos de la organización y competencias del SVP, el SPC y la OFAV dentro de los cánones del nuevo modelo policial. En materia de políticas públicas, se trata de un programa secuencial que debe tener repercusión en mejorar la práctica policial con respecto a la atención a las demandas ciudadanas, según las competencias específicas de las oficinas y los servicios.

7. El objetivo general de la investigación

En esta investigación el propósito central fue ***“Explorar entre los funcionarios policiales venezolanos, si el desempeño policial está relacionado con la seguridad ciudadana como necesidad social de protección”*** y para ello fue propuesta una metodología que permitiera analizar dos fuentes de información a través de la “Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones como policía en Venezuela”, además de entrevistas semiestructuradas con un grupo de funcionarios participantes en el Programa Educativo Promocional del Consejo General de Policía.

En conjunto, los resultados del análisis de ambas fuentes indicaron que el método para la selección de los informantes permitió consultar a 123 funcionarios policiales, pertenecientes a policías estatales y municipales, asignados a diversos rangos de la escala jerárquica, dando consistencia a una consulta ampliada entre grupos con competencias de comando y de operación. La información suministrada mediante las dos fuentes indicó que, a nivel nacional, los encuestados en 2006 y los entrevistados en 2011, reconocen expresamente a la policía como una agencia estatal que permite satisfacer la necesidad social de protección vinculada a la seguridad ciudadana.

Los resultados de la investigación tienen correspondencia con la discusión conceptual planteada en el marco de las políticas sociales, en cuanto a su relación con el servicio policial, en el campo de la satisfacción de la necesidad de protección en torno a la seguridad ciudadana prevista como la inquietud inicial de esta investigación.

Los resultados de los cuatro objetivos específicos formulados en esta investigación, dan cuenta de la relación entre el desempeño policial y la seguridad ciudadana como necesidad social, de manera que una referencia sucinta a los hallazgos en cada uno de ellos permite afirmar la relación planteada en el objetivo general.

En cuanto al primer objetivo específico, la definición de la seguridad planteada por los consultados en la encuesta es en parte una consecuencia de la actuación policial, lo cual implica que los procesos policiales permiten a la población realizar actividades laborales y de recreación, reduciendo la amenaza delictiva. Así mismo, en las entrevistas fue reconocido que la actuación policial forma parte de la ejecución de políticas de seguridad, lo cual debe estimular la confianza ciudadana para movilizarse en diversos entornos, independientemente de las diversas actividades de que se trate.

En cuanto al segundo objetivo específico, las situaciones delictivas fueron reconocidas a través de ambas fuentes de información como problemas que generan una necesidad para cuya satisfacción se solicita el servicio policial en Venezuela. En el caso de las

entrevistas, debido a la naturaleza del método, los entrevistados reconocieron algunos aspectos que limitan la asistencia plena a la población por parte de la policía, como la diversidad de criterios para seguir procesos penales entre la Fiscalía y la policía, como instancias que deberían operar con sinergia cuando se trata de iniciar la averiguación relacionada con casos penales; sin embargo, la debilidad para sustentar las acciones policiales en los procesos penales debilita la protección a la población, entre otras razones por enervar la aprehensión y enjuiciamiento efectivos de los victimarios.

En cuanto a la preparación policial, los encuestados admitieron ser funcionarios con poder para atender necesidades de la comunidad, afirmando que la policía es la agencia más cercana a la comunidad, a la cual la población acude para manifestar demandas de servicio, resultando la beneficiaria universal de la actuación policial, con un criterio profesional. El medio para proteger a la población desde la perspectiva policial es, en primer lugar, reactivo, manifiesto principalmente en la detención y, en segundo lugar, preventivo a través de talleres o charlas dictadas por parte de la policía a la comunidad, además del patrullaje. En las entrevistas fue admitida la relación entre la necesidad ciudadana como necesidad social de protección para la población venezolana, y la ejecución de políticas públicas de acuerdo con los términos de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. La garantía de un servicio más eficiente es brindada por los mecanismos interno y externo de control de la policía, a través de la Oficina de Actuación Policial y la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales.

En cuanto al tercer objetivo específico, la opinión de los funcionarios policiales indicó que las demandas del servicio policial difieren entre los grupos sociales, lo cual permite diferenciar las necesidades para cuya satisfacción son llamados los cuerpos policiales en el país. Así, los sectores más adinerados llaman por delitos contra la propiedad, mientras los más empobrecidos lo hacen por violencia interpersonal. Así mismo, los funcionarios comentaron que la estrategia policial en el barrio es diferente de la urbanización, pues la actuación en el primer caso se caracteriza por ser reactiva, con alguna predisposición en el uso de fuerza física, frente a los victimarios, mientras que en la urbanización la intervención amerita técnicas distintas por no existir coaliciones resistentes y de desconfianza hacia la policía de la envergadura de las registradas en los barrios.

En las entrevistas los resultados también revelan la emergencia de un criterio de prioridades para atender la demanda del servicio policial, en función de órdenes provenientes de las gobernaciones, alcaldías y direcciones de cuerpos policiales, a fin de custodiar personas, viviendas y eventos privados. Un criterio paralelo es definido por parte de los entrevistados como “parceleo”, cuando los propios funcionarios reciben

compensaciones por su trabajo por parte de comerciantes o residentes de las zonas encomendadas para la vigilancia y el patrullaje. Los funcionarios admiten que protegen con preferencia a estos sectores de la población, y en este sentido está debilitada la protección universal que debe brindar el servicio policial mediante la ejecución de políticas de seguridad ciudadana.

Otros aspectos vinculados a la protección de personas asociadas a eventos delictivos por parte de integrantes de Consejos Comunales y Colectivos limitarían, según la opinión de los entrevistados, la protección que debe brindar la policía a la población, sesgando su actuación frente a sujetos y grupos. La definición de los servicios de Policía Comunal y el de Vigilancia y Patrullaje como los más asociados a la protección a la población es un asunto vinculado a la proximidad de dichos servicios a la comunidad.

Los resultados de esta investigación amplían el enfoque desde la política social, incorporando el tema de los procedimientos policiales en una perspectiva instrumental, admitida por los mismos funcionarios como operadores de políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana, lo cual afirma la relación entre el desempeño policial y la necesidad social de protección a la población.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este proyecto de investigación el método cualitativo fue utilizado para explorar y afirmar la relación existente entre la actuación policial y la necesidad social de protección vinculada a la seguridad ciudadana. Desde la perspectiva de las políticas sociales, los resultados han permitido ampliar la reflexión sobre los derechos ciudadanos reconocidos como productos de las necesidades sociales de la población, que generan compromisos estatales en cuanto a la disposición de servicios públicos para satisfacer necesidades específicas de la población.

La opinión de los funcionarios policiales fue escogida como el medio para conocer la correspondencia entre el servicio policial y la ejecución de algunas políticas de seguridad ciudadana. Esta cuestión, en el marco de las políticas sociales, es novedosa si entendemos que las investigaciones se han ocupado, principalmente, de evaluar políticas con relación a otros derechos de la población, como la educación y la salud. La seguridad ciudadana, si bien ha sido abordada en Venezuela en cuanto a concepto y correlatos empíricos en materia de delincuencia, policía y algunas otras agencias de control social formal, no ha comprendido desarrollos en cuanto a políticas públicas y percepciones de agentes específicos encargados de aplicarlas con el fin proteger o preservar a los sujetos del derecho a la protección estatal frente a situaciones de vulnerabilidad y riesgo, en los términos previstos por el artículo 55 de la Constitución. En este sentido, las posibles respuestas estatales a través de sus operadores y el significado que estos últimos asignan a sus funciones, han permanecido en penumbra, con desmedro de iniciativas que propendan a racionalizar y a expandir la satisfacción de la necesidad social de protección que tiene la población.

Los resultados de este trabajo se apoyan en un análisis cualitativo de ciento quince instrumentos aplicados en 2006, además ocho entrevistas realizadas en 2011, a funcionarios policiales de diversos rangos y jurisdicciones en Venezuela. La primera fuente de información precede al modelo policial vigente para todos los cuerpos policiales estatales y municipales desde 2008, mientras que la segunda permitió registrar información complementaria sobre otros contenidos organizacionales inexistentes antes de 2008, facilitando de este modo una perspectiva diacrónica del importante proceso de reforma policial por el cual ha atravesado el país desde hace más de un lustro. De este modo se pudo incorporar información sobre percepciones de los funcionarios sobre servicios e instancias tales como Policía Comunal, Vigilancia y Patrullaje, Oficinas de Actuación Policial y Desviaciones Policiales, Programa Educativo Promocional del Consejo General de Policía y sobre los contenidos de nuevos estándares policiales aprobados entre

2009 y 2012, todo lo cual repercute en el desempeño de los funcionarios en cuanto a la protección brindada a la población. La utilización de funcionarios policiales como informantes ha permitido explorar una visión desde los ejecutores de políticas públicas, en una perspectiva que asume al ciudadano como cliente del Estado y a funcionarios públicos especializados como proveedores de un servicio público, la seguridad, en beneficio de la población.

Esta no es una reflexión usual sobre el desempeño policial. Si a los efectos de la política social la seguridad ciudadana está reconocida como un derecho en el artículo 55 de la Constitución Nacional, y si dicho derecho recoge una necesidad social de la población venezolana, esto es, la protección ante situaciones que vulneran o atentan contra las personas o sus propiedades, una reflexión en torno a los servicios e instancias estatales encargados de satisfacer tal necesidad es pertinente. Esta investigación se centró en la policía, por cuanto ella ha sido reconocida como un órgano de seguridad ciudadana y, entre los restantes órganos que integran este sistema, representa la agencia más visible y capilarizada en el medio social para atender este servicio. Por ello se ha abordado exploración de dicha satisfacción a partir de la opinión de funcionarios policiales, sobre el reconocimiento y alcance que dichos operadores realizan en cuanto a la satisfacción de la necesidad de protección que contribuiría a colmar la policía, con sus núcleos, matices y disfuncionalidades, en función de la propuesta de una política pública que incremente el rendimiento y la responsabilidad del Estado en dicha prestación.

Las entrevistas realizadas en octubre de 2011 fueron previstas con el propósito de ampliar algunas consideraciones de los encuestados, especialmente tomando en consideración que contenidos y aspectos mencionados en 2006 han sido desarrollados por el nuevo modelo desde 2008, tanto por la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), como en la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol), además en Resoluciones del Ministerio del Interior y de Justicia, que han permitido perfilar mejor ciertas competencias y controles relativos a la ejecución de los servicios policiales. La utilización de dos fuentes diacrónicas permitió triangular información de interés sin perturbar el propósito de la investigación. Ello permitió, desde el punto de vista metodológico, validar la definición de categorías como parte del ejercicio inicial de la revisión de las encuestas, así como ampliar elementos que vinculan el desempeño policial con la necesidad social de protección, en función de las prescripciones más recientes.

En el campo de las políticas públicas, Ianni y Orr (1986) han indicado la importancia de la opinión de los operadores públicos para comprender la instrumentación de las políticas a nivel cotidiano. En este caso, los funcionarios policiales fungieron como informantes para

entender cómo puede ser operacionalizada una política social desde la perspectiva policial, reconociendo a la población como beneficiaria universal y directa de las políticas de seguridad ciudadana. Esta condición de los funcionarios se encuentra reconocida expresamente en el numeral 2 del artículo 34 de la LOSPCPNB, donde se establece como atribución de todos los cuerpos policiales del país la protección, y en este sentido la prestación del servicio debería ser adecuada a las solicitudes ciudadanas para su activación. De esta manera, la población en su conjunto es un referente fundamental para los funcionarios de los cuerpos policiales en todo el territorio nacional, y la posición instrumental que adoptan los funcionarios en cuanto a la ejecución de políticas permite abrir un debate sobre los niveles conceptual y operativo de la seguridad ciudadana y la política social.

La definición de la seguridad por parte de los funcionarios policiales permitió reconocer que su actuación tiene una relación directa con la seguridad ciudadana, más allá de la prescripción normativa, reconociéndose que el servicio policial repercute en la percepción ciudadana de la seguridad en un sentido subjetivo, dado que los espacios territoriales devienen seguros cuando las personas perciben un estado de sosiego y tranquilidad, sin temores a la victimización delictiva.

Las situaciones delictivas fueron mencionadas en primer lugar por parte de los encuestados y los entrevistados como problemas que inciden en las necesidades sociales. Se llegó a precisar el robo y el hurto como las modalidades más frecuentes que atienden los diversos cuerpos policiales en Venezuela, dato que si bien encuentra confirmación en las estadísticas oficiales y en las encuestas de victimización (Gabaldón, 2011) es importante desde el punto de vista perceptivo, por cuanto indicaría, a diferencia de lo que han sostenido algunas perspectivas en Venezuela y otros países, que no hay una discrepancia fundamental entre situaciones objetivas y percepciones subjetivas de victimización. La propia perspectiva preferentemente reactiva que adoptaron los informantes en este estudio es, a su vez, consistente con la apreciación de que los delitos constituyen la razón principal por la cual la población acude a la policía buscando protección.

La mención reiterada de los delitos, tanto en las encuestas como en las entrevistas, como cuestión de atención preferente por parte de la policía, sugiere que esta última es percibida por sus representantes primordialmente como agencia de control delictivo. De manera que, procedería mediante aprehensiones y averiguaciones que faciliten el enjuiciamiento penal, y en este sentido las fases del procedimiento policial son percibidas por los consultados como actuaciones sucesivas orientadas a la protección de los ciudadanos. Entre los entrevistados, por el formato de la guía, se pudo registrar con

mayor precisión diversos criterios entre policía y Ministerio Público en cuanto al procesamiento penal, lo cual es relevante para la evaluación de la efectividad del castigo penal y su vinculación con actuaciones por delitos flagrantes o por denuncia.

Los entrevistados también mencionaron que el desconocimiento sobre el victimario, cuando la víctima reporta algún delito, incide en la dificultad para efectuar actuaciones policiales con el propósito de brindar protección, pues al dificultarse la investigación policial por falta de identificación del sospechoso se frustrarían las expectativas ciudadanas frente a la atención de los casos. En una investigación anterior (Gabaldón, Monsalve y Boada, 2012) surgió la cuestión de los recursos disponibles por parte de la policía como indicador de procesamiento y resolución selectivos de casos dentro del sistema de justicia penal. La novedad de esta investigación sobre las políticas sociales radica en que las dificultades vinculadas a la carencia de información inicial y a la discrepancia de criterios con el Ministerio Público en cuanto a la continuación de un proceso penal, implican desacoplamiento y falta de sinergia entre agencias de control social formal para brindar protección efectiva a la población como totalidad. En el discurso de los entrevistados se manifiesta con claridad la percepción de que diversas instancias de control delictivo deberían converger en objetivos bien definidos cuando se trata de la ejecución de una política de seguridad ciudadana destinada a la protección de la población.

Los entrevistados comentaron sobre los mecanismos de control interno y externo de la policía, especificados en la LOSPCPNB y la LEFPol, vinculándolos con la protección de la población. Las oficinas de Control de la Actuación Policial (OCAP) y de Control de Desviaciones Policiales (OCDP) tienen competencias para iniciar y hacer el seguimiento de conductas desviadas al interior de cada cuerpo policial, por las denuncias ciudadanas o por detección proactiva. Ese proceso interno contribuiría, en el contexto de esta discusión, a compensar los mecanismos de solidaridad corporativa entre policías para encubrir desviaciones que hayan afectado los derechos y las expectativas de los ciudadanos. En el caso de Venezuela, la creación de estas oficinas policiales ha procurado restringir la consolidación de alianzas entre funcionarios, apuntando a una mayor coherencia entre la OCAP y la OCDF, con el objetivo de incrementar la supervisión del trabajo cotidiano policial y la detección de situaciones más atípicas que pueden implicar redes grupales o formas asociativas de desviación funcional. Esto implica, al menos sobre el papel, un endurecimiento del control interno en los cuerpos policiales a través de medidas de detección precoz, alerta temprana y la aplicación de sanciones eficientes. Desde la política social, una de las consecuencias de estos procesos sería el refuerzo de la protección ciudadana mediante procesos confiables y auditables de control policial.

En cuanto al control externo policial, aunque los sujetos primarios de la investigación no mencionaron en las encuestas a los Comités Ciudadanos de Control Policial (CCCCP), a través de las entrevistas se pudo determinar que son percibidos como una organización social con competencia para realizar un seguimiento agregado del desempeño del cuerpo policial dentro de un territorio determinado. Esta nueva estructura brindaría asistencia a las solicitudes ciudadanas de protección mediante una forma de supervisión del desempeño policial, contribuyendo, además, a visibilizar situaciones en las cuales alguna parte de la población quede excluida de la atención policial, debido a denegación de servicio por negligencia o por otras razones, como en el caso de victimarios protegidos por miembros de consejos comunales o grupos armados que se encuentren en alguna comunidad determinada. Este tipo de seguimiento es importante en materia de la política social, si entendemos que informes, recomendaciones y sugerencias de diverso tipo podrían alimentar la adopción de decisiones, por parte del órgano rector del Sistema Integrado de Policía para la práctica policial en cuanto a determinados sectores de la población marginados de la protección policial.

En esta investigación se hizo manifiesta la aparición de variadas demandas del servicio policial no vinculadas a delitos en sentido estricto, como el alto volumen de la música en residencias particulares, la ingesta de licor y las conductas vandálicas en la calle, los daños ocasionados por niños en vecindades y las emergencias para atender ancianos y a mujeres embarazadas, cuestiones identificadas como asuntos en los cuales debe intervenir la policía para proteger a la población, si bien en un plano secundario respecto a la delincuencia. Ello demuestra que la policía, según comentaron los funcionarios, no es requerida exclusivamente para enfrentar problemas de naturaleza delictiva. Las situaciones que implican incivildades del comportamiento ciudadano pueden también ser controladas mediante el patrullaje oportuno, como a través de talleres o charlas promovidos por la policía con fines de prevención.

La relación establecida entre la preparación policial y la satisfacción de necesidades de protección para la población resultó, según los datos de la encuesta de 2006, que la formación fue considerada apropiada para atender los requerimientos de la población. Solamente el 30% manifestó falta de preparación para atender a la comunidad, explicándose que ello se debería a que las actuaciones policiales son más reactivas que preventivas, un proceder más orientado a la persecución de delitos que a resolver otros problemas. Dentro de este grupo resulta claro que la preparación policial no opera exclusivamente para responder ante situaciones delictivas. Por otro lado, muchos de los funcionarios indicaron que las fallas en servicios públicos convencionales, como alumbrado, agua y vialidad, son ocasiones para proponer demandas de atención ante los

funcionarios policiales. En todo caso debe destacarse que el control del delito resulta predominante sobre otras demandas, hallazgo muy notable entre los encuestados en 2006, también reiterado las entrevistas realizadas en 2011. Si bien la LOSPCPNB ha expandido expresamente el servicio policial a la resolución de conflictos y a la atención de comunidades en una perspectiva no exclusivamente legalista, todavía en 2011 los entrevistados mantuvieron como prioritaria la atención policial en situaciones delictivas, resultando secundario el reconocimiento de otras demandas del servicio vinculadas a la gestión comunitaria.

La policía ha sido definida en esta investigación como una agencia pública cuyos aspirantes y funcionarios deben recibir una preparación suficiente en términos de respuesta adecuada a la población. Ello hace pensar en una agencia cuya preparación debería estar orientada a un servicio más amplio que el control delictivo, en el cual es importante la asistencia vecinal, desde una perspectiva más doméstica y menos legalista, en cuanto al manejo de situaciones diversas como las emergencias, recibiendo los aspirantes a la policía en Venezuela una formación especializada. En este sentido, la Universidad Experimental de la Seguridad (UNES) ha incluido entre sus programas "*Servicio de Policía Comunal I y II*", sugiriendo que la malla curricular enfatiza la proximidad entre la policía y la comunidad, en el marco de un desempeño preventivo y proactivo en torno a la elaboración de diagnósticos que precisen las necesidades de las comunidades, a fin de formular proyectos que permitan intervenir sobre en las causas de las conductas delictivas para promover la prevención (UNES, 2011a:5-6). Por otro lado, el programa de "Primeros auxilios", explica entre sus objetivos específicos que los aspirantes a la policía deben estar formados en el manejo de normas básicas para el reconocimiento de algunos eventos que ameriten atención pre-hospitalaria como hemorragias, heridas, fracturas, luxación, esguince, patologías respiratorias y cardiovasculares (UNES, 2011b: 13). Lo anterior indica que este tipo de contenidos curriculares, aplicado desde el ingreso de la primera cohorte de nuevos aspirantes a la policía en 2011, debería contribuir a la preparación de funcionarios policiales más comprometidos con la satisfacción de la necesidad de protección, tales como se presentan en las comunidades donde se encuentran desplegados los cuerpos policiales.

Por lo que se refiere a la solicitud del servicio policial según grupos sociales, hubo coincidencia entre los resultados de la encuesta y la entrevista en cuanto a que los diversos sectores, según sus recursos económicos, plantean a la policía demandas diferentes, llegando a negar casi el 70% de los encuestados que la población manifieste las mismas necesidades para activar el servicio policial. De igual manera resultarían diferentes las estrategias policiales cuando los funcionarios acuden al lugar de la ocurrencia según

zonas de residencia de diferente estratificación social. En este sentido, en los barrios la actuación policial fue definida por los encuestados como *reactiva*, mientras en las urbanizaciones como *moderada*. Esto implica que existen indicadores de estratificación territorial que podrían predecir cómo será la actuación de los funcionarios policiales.

Los resultados de esta investigación permitieron precisar algunos otros criterios de selectividad para brindar protección policial a la población. De las entrevistas se pudo deducir que órdenes de gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales determinan la asignación policial para la protección de personas, viviendas y eventos privados. Una crítica común entre los entrevistados se manifestó frente a ese tipo de mandatos que obstaculizan la protección general a la población desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, dado que, según lo establece la constitución nacional, el reconocimiento de este derecho abarca por igual a la totalidad de la población. Desde el enfoque de las políticas sociales, este resultado indica que es necesario revisar cuán débil o fuerte es el compromiso con la función pública por parte de gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales, para la administración racional del servicio, pues si los propios funcionarios son utilizados para brindar protección a grupos de personas en un sentido restringido, ello contraría la prestación universal de la protección desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Otro criterio discriminatorio correspondió al *parceleo* policial, según el cual los funcionarios ofrecen un servicio más proactivo cuando un grupo de personas, en calidad de vecinos o comerciantes, entregan dádivas por *consideración* a los funcionarios cuando éstos se encuentran en labores de patrullaje. Este resultado es de utilidad para las políticas sociales porque la práctica policial se produce en oportunidades mediante la segmentación y fragmentación de la población. Los policías parecieran normalizar la práctica de recibir compensaciones directas en dinero o en especie, por un servicio que el Estado ofrece a la población por su intermedio, mientras conforme al marco legal, ningún ciudadano debe entregar bonificaciones alguna al funcionario por el trabajo que realiza. Esta normalización sugiere que la apreciación en principio de los consultados, en cuanto a la prestación del servicio policial a la población como beneficiaria universal de la seguridad ciudadana, queda matizada o incluso suprimida cuando se trata de juzgar una práctica en estricto beneficio individual que podría obedecer a una racionalización o *neutralización* del tipo *negación del perjuicio* (Sykes y Matza, 1989: 122).

Los mandatos de los gobernadores, alcaldes y directores de cuerpos policiales para brindar protección especial a grupos o individualidades son, en definitiva, decisiones que distorsionan la ejecución efectiva de las políticas sociales en materia de seguridad ciudadana. Estos funcionarios de alta dirección y gestión política deberían comprender

que la policía no conforma un servicio exclusivista puesto sus órdenes en función de la dependencia presupuestaria. En este sentido se sugiere aplicar correctivos por parte del Consejo General de Policía (CGP), para contribuir a mejorar la disposición pública del servicio en función de la atención a toda la población, defendiendo la importancia de la planificación, que resulta comprometida con este tipo de prácticas. Hay indicios de que los entrevistados justifican el *parceleo* como una forma de replicar en escala minúscula este patrón de distribución clientelar del servicio policial.

La caracterización territorial, entendida como la información que en materia delictiva y de incivildades les permite a los funcionarios policiales describir un espacio geográfico como específico de determinados sectores de la población, es una variable que también influye en el desempeño policial. Ese reconocimiento territorial justificaría el diseño de planes estratégicos de trabajo, adecuados a las situaciones de mayor ocurrencia, y en este sentido obedece a cierta racionalidad y objetividad en cuanto le permite a la policía distribuir los recursos disponibles en función de las necesidades percibidas de segmentos poblacionales ubicados en determinados espacios.

El proceso de desarrollo institucional debe contribuir al bienestar de la población. La política social está planteada en esta investigación como marco normativo organizacional de nuevas y tradicionales competencias policiales en función de la satisfacción de la necesidad social de protección. En este trabajo, la exploración a partir de las fuentes seleccionadas ha permitido rescatar la opinión de funcionarios públicos para discutir esta necesidad desde perspectiva conceptual anclada en el derecho a la seguridad ciudadana y operativa en cuanto a lo que hacen los agentes dotados del uso potencial de la fuerza con el fin de resguardar a la población. Los fragmentos redactados por los encuestados y las conversaciones articuladas por los entrevistados han permitido comprender cómo algunos procedimientos y pautas conductuales policiales guardan relación con la protección o desprotección de la población. Esto debería generar mayor discusión académica y pública.

Las universidades pueden contribuir con investigación orientada a la definición, caracterización y satisfacción de necesidades de la población venezolana en una perspectiva actual, incorporando a los programas de maestría y doctorado la agenda de la seguridad ciudadana. Esto podría enriquecer la elaboración conceptual y teórica de las políticas sociales a partir del enfoque de los derechos universales de la población y coadyuvar en el cumplimiento del compromiso estatal para el diseño de políticas sociales dentro del entorno nacional, y dentro del cual la policía conforma una agencia de primera importancia aunque, por lo general, descuidada en esta materia.

Finalmente, toda política pública requiere evaluación para su corrección, reorientación y mejoramiento. La incorporación de temas y métodos novedosos en materia de políticas públicas debería contribuir a fortalecer estos procesos, haciendo la evaluación de políticas más efectiva. Debemos entender que la conexión entre la seguridad y las necesidades de la población, que ha quedado documentada en esta investigación a través de la percepción de los funcionarios policiales como ejecutores de la política pública, permite un enfoque más amplio y consistente que la orientación tradicional en esta importante materia para la gestión social.

Referencias

- Achkar G. Soraya Beatríz (2011). "Formación policial en Venezuela". En *Gobernanza y gestión de la policía: Avances del nuevo modelo policial venezolano*. Ediciones del Consejo General de Policía. Hacia la dignificación policial. Caracas, pp. 89-92.
- Achkar, Soraya y González, Humberto (2007). "Formación policial: Perspectiva histórica y situación actual". En Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (Editores). *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 343-395.
- Achkar, Soraya y Riveros, Amaylin (2007) "Consulta con Comunidades". En *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Caracas, pp. 261-296.
- Aguilar, Luis F. (2005). "Introducción". En Majone, Giadomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 13-34.
- Alcock, Pete (2003). "The subject of social policy". En Alcock, Pete; Erskine, Angus y May, Margaret (Editores). *The student's companion to social policy*. Blackwell Publishing. Oxford, pp. 3-10.
- Alonso, Guillermo (2008). "Elementos para el análisis de las capacidades estatales". En Alonso, Guillermo V.(Editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros. Buenos Aires, pp. 17-39.
- Anguera Argilaga, María Teresa (1986). La investigación cualitativa. *Educación*, 10, pp. 23-50.
- Antillano, Andrés (2010). "Consideraciones sobre el desempeño policial". En Antillano, Andrés (Compilador). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía*. Tomo I. Ediciones Consejo General de Policía. Caracas, pp. 19-28.
- Antillano, Andrés (2011). Supervisión, control interno y actividad policial: Estudio en policías del área metropolitana de Caracas. En *Gobernanza y gestión de la policía: Avances del nuevo modelo policial venezolano*. Ediciones del Consejo General de Policía. Hacia la dignificación policial. Caracas, pp. 75-85.
- Antillano, Andrés y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela (2007). "Características de la policía venezolana". En Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (Editores). *La policía venezolana: Desarrollo institucional y perspectivas de reformas al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 65- 158.

Antillano, Andrés; Acuña, Alejandra; Sepúlveda, Chelina y Pojomovsky, Ivan (2010). "Mecanismos de supervisión de la policía y prácticas subculturales". En *Investigación para la acción: conocimiento para el desarrollo del nuevo modelo policial venezolano*. Ediciones del Consejo General de Policía. Caracas, pp. 57-75.

Antillano, Andrés; Pojomovsky, Ivan; Bastardo, Alejandro, Torres, Ivonne y Palis, David (2012). "¿Qué hace el CICPC? Descripción de las actividades rutinarias de investigación de un grupo de detectives". En Gabaldón, Luis Gerardo y El Achkar, Soraya (Editores). *Diagnóstico del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. Ediciones del Consejo General de Policía. Caracas, pp. 33-46.

Aponte Blank, Carlos (2006). "Las redefiniciones recientes de la política social venezolana: Marco de referencia para su análisis". Área de Desarrollo Sociopolítico, CENDES. Universidad Central de Venezuela. Informe de avance del proyecto de investigación *Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil*. Financiamiento parcial FONACIT (subvención N°S1-2002420).

Banks, Cyndi (2004). *Criminal Justice Ethis. Theory and practice*. Thousand Oaks, Sage.

Baratta, Alessandro (1997). "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social". En Carranza, Elías (Editor). *Delito y Seguridad de los habitantes*. ILANUD Programa del Sistema Penal y Derechos Humanos, Editorial Siglo XXI. México, D.F.

Beato, Claudio (2003) "Proyecto para el control del homicidio en Bello Horizonte". En Llorente, María Victoria y Rubio, Mauricio (Compiladores). *Elementos para una criminología local*. Bogotá. Alcaldía Mayor, pp. 183-213.

Becker, H. y Geer R. (1970). "Participant observation and interviewing: A comparison". En Filstead, W. J. (Editor). *Qualitative methodology*. Markham. Chicago.

Birkbeck, Christopher y Gabaldón, Luis Gerardo (2003). "Conclusión. La definición de los usos justificados de la fuerza en el desempeño policial: propuesta para un proyecto de investigación comparada". En Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher H. (Editores). *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Nueva Sociedad. Caracas, pp. 125-137.

Birkbeck, Christopher; Gabaldón, Luis Gerardo y Norris, Michael. (2003). La disposición de usar la fuerza contra el ciudadano: un estudio de la policía en cuatro ciudades de las Américas. Capítulo Criminológico 31, 2, pp. 33-77.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Estudio introductorio". En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública: su situación actual*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 19-36.

Carbonell, Miguel (2003). "Estudio preliminar: La igualdad y los derechos humanos". En Carbonell, Miguel (Compilador). *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, pp. 2-29.

Carrión, Fernando (2002) "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en Carrión, Fernando (editor). *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad*. FLACSO. Quito, pp. 13.- 58.

Carrión M. Fernando (2009). "Barajar y dar de nuevo: Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad". En Carrión M. Fernando y Dammert G. Manuel (compiladores). *Economía política de la seguridad ciudadana*. FLACSO. Quito, pp. 9-36.

Coffey, Amanda y Atkinson, Paul (2003). *Encontrar sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín.

Consejo General de Policía (2010 a). Informe de Gestión. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Caracas.

Consejo General de Policía (2010 b). No 9. Gente para servir. Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal. Baquía reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales. Caracas.

Creswell, John W. (1998). *Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches*. Sage. Thousand Oaks, California.

Dammert, Lucía y Arias, Patricia (2007). "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuesta de política". En Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (Editoras). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. FLACSO. Santiago de Chile, pp. 21-66.

D'Elia, Yolanda (2005). *Las políticas sociales desde el enfoque de Promoción de la calidad de vida*. Colección Política social local. GTZ Cooperación Técnica Alemana, Instituto Latinoamericano y de Investigaciones Sociales. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ediciones FEGS, Caracas.

Dodge, Mark y Stinson, Craig (2004). *Guía completa de Microsoft Excel. Versión 2002*. Mc Graw Hill, Bogotá.

Doyal, Len y Gough, Ian (1985). A Theory of human needs. Critical social policy, 4,10, pp 6-38.

Doyal, Len y Gough, Ian (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria. Barcelona.

Eck, John E. y Rosenbaum, Dennis P (1994). "The new police order. Effectiveness, equity and efficiency in community policing". En Rosenbaum, Dennis P. (Editor). *The challenge of community policing. Testing the promises*. Sage. Thousand Oaks, pp. 3-23.

Erskine, Angus (2003). "The approaches and methods of social policy". En Alcock, Pete; Erskine, Angus y May, Margaret (Editores). *The student's companion to social policy*. Blackwell Publishing, Oxford, pp. 11-15.

Fielding, Nigel G. y Fielding, Jane L. (1986). *Linking data*. Sage Publications. Beverly Hills.

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

Gabaldón, Luis Gerardo (2011). Victimización delictiva en Venezuela. Cal y Arena. Cuadernos de actualidad política y cultural, 6, pp. 58-73.

Gabaldón, Luis Gerardo, Benavides, David y Parra, Yasmely (2007). "Victimización delictiva y percepción de la policía", en Luis Gerardo Gabaldón, y Andrés Antillano, (editores) *Policía venezolana, Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Comisión Nacional Para la Reforma Policial. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp.307- 341

Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (1996). Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos, Capítulo Criminológico, 24, 2, pp.31-59.

Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (1998). Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física, Capítulo Criminológico, 26, 2, pp. 99-132.

Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (2003). "La policía en Venezuela: normativa y percepciones sobre el uso de la fuerza física". En Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher H. (Editores). *Policía y Fuerza física en perspectiva intercultural*. Nueva Sociedad. Caracas, pp.103-124.

Gabaldón, Luis Gerardo, Birkbeck, Christopher y Daniela Bettioli (1990). *La policía en el vecindario*. Universidad de Los Andes. Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas. Mérida.

Gabaldón, Luis Gerardo, Monsalve Briceño, Yoana y Boada Tomé, Carmelo (2010). "La construcción policial del caso penal en Venezuela". En Antillano, Andrés (Compilador). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre el desempeño y la evaluación de la policía*. Tomo III. Ediciones del Consejo General de Policía. Caracas, pp. 110-124.

Gabaldón, Luis Gerardo y Peraza, Manuel (2007). "Consulta a grupos vulnerables". En El Achkar, Soraya y Riveros, Amaylín (Compiladoras). *La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso*. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 439-478.

Gabaldón, Luis Gerardo y Serrano Carla (2001). *Violencia urbana: Perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Publicaciones UCAB. Caracas.

Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa. Barcelona.

Glaeser, Bernhard (1980). "Labor and leisure in conflict". En Ledered, K. (Editor). *Human Needs*. Cambridge.

Glendon, Mary Ann (1994). "Rights in Twentieth-Century Constitutions: The case of welfare rights". En Graham, Hugh Davis (editor). *Civil Rights in the United States*. The Pennsylvania State University Press. Filadelfia, pp. 140-156.

Glendon, Mary Ann (2003). The forgotten crucible: The Latin American influence on the universal human rights idea. Harvard Human Rights Journal. 16, pp. 27-39.

Grawitz, Madeleine y Balcells Junyent, José (1975). *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Editorial Hispano Europea. Barcelona.

González Mejías, Josbelk; Cárdenas, Henry; Capdevila, Marta; López, Esly; Purica, Andrea y Vitas, Juan Carlos (2011). Programa Educativo Promocional del Nuevo Modelo de Policía. Documento base diseño de la propuesta. Coordinación Redes de Conocimiento Policial. Unidad de Capacitación y Gestión de Conocimiento. Consejo General de Policía. Caracas.

Gough, Ian (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, 100, pp. 177-202.

Hauriou, André (1971). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ediciones Ariel. Barcelona.

Heady, Ferrel (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.

Hidalgo López, Reynaldo y Monsalve Briceño, Yoana (1999). Desempeño policial en América Latina. Caso venezolano. Investigación patrocinada por el Instituto de Investigaciones sobre España y América Latina. Departamento de Sociología Universidad de Augsburg. Alemania.

Hidalgo López, Reynaldo y Monsalve Briceño, Yoana (2003). Percepción del policía de su rol en la comunidad. Capítulo Criminológico 31, 2, pp. 79-100.

Hill, Michael James (2006). *Social policy in the modern world: A comparative text*. Blackwell Publishing. Oxford.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2010. República Bolivariana de Venezuela. Caracas.

Ianni, Francis y Orr, Margaret Terry (1986). Hacia un acercamiento entre metodologías cuantitativas y cualitativas”. En Cook, T. D. y Rechardt, CH. S. (Editores). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Ediciones Morata. Madrid, pp.131-146.

Kelly, Janet (2003). “Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas”. En Kelly, Janet (Coordinadora). *Políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica*. IESA, Caracas, pp. 59-86.

Lindblom, Charles E. (2000). Democracia y sistema de mercado. Fondo de Cultura Económica. México.

Lynn, Jr. Lawrence E. (2000) “La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales”. En Bozeman, Barry (editor) *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica. México, pp. 162-191.

Madero, Arelys; Ochoa, Claudia; Rojas, Esther; Nuñez, Gilda; Pacheco, Jackeline, Carrillo, Nathalie; Price, Rotsen y Fanega, Pedro (2007). “Consulta a sectores específicos”. En El Achkar, Soraya y Riveros, Amaylin (Compiladoras). *La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso*. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 37- 438.

Maingón, Thais (2000). Los organismos multilaterales y la concepción de política social para América Latina: El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Politeia, 24, pp. 125-142.

Majone, Giadomenico (2005). Evidencia, argumentación y persuasión de la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.

Manning, Nick (2000). “Social needs, social problems and social welfare”. En Alcock, Pete; Erskine, Angus y May, Margaret (Editores). *The student’s companion to social policy*. Blackwell Publishing. Oxford, pp. 35-40.

Manning, Peter K. (1967). Problems in interpreting interview data. Sociology and Social Research, 57, pp. 303-316.

Manning, Peter K. (1989). “Community Policing”. En Dunham, Roger D. y Alpert, Geoffrey (Editores). *Critical issues in policing. Contemporary readings*. Waveland Press. Illinois, pp. 395-405.

Manning, Peter K. (1997). Police work. The social organization of policing. Waveland Press. Illinois. Segunda Edición.

- Manning, Peter K. (2003). *Policing contingencies*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Mastrosfki, Stephen D. (1995). "The police". En Sheley, Joseph (editor). *Criminology*. Belmont. Wadsworth, pp 373-405.
- Mason, Jenifer (1995). "Linking qualitative and quantitative data analisis". En Bryman, Alan y Burgess, Robert G. (Editores). *Analyzing qualitative data*. Routledge. New York, pp. 89 -110.
- Maynard-Moody, Steven y Kelly, Marisa (2000). "Relatos que cuentan los administradores públicos acerca de los funcionarios electos: cómo dar sentido a la dicotomía entre política y administración". En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública: Su situación actual*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 119 - 141.
- Max-Neef, Manfred, Elizalde, Antonio;Hopenhayn, Martín (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Cepaur Fundación Dag Hammarskjold. Estocolmo.
- McCaslin, Mark L. y Wilson Scott, Karen (2003). The five-questions method for framing a qualitative research study. *The Qualitative Report* 8, 3, pp. 447-461. Disponible en <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-3/mccaslin.pdf>.
- Méndez Rivas, Charo y Silva Gana, Víctor. "Estructura de los cuerpos policiales". En Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (Editores). *La policía venezolana: Desarrollo institucional y perspectivas de reformas al inicio del tercer milenio*. Tomo II. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 17-126.
- Mendizábal, Nora (2007). "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En Vasilachis de Gialdino, Irene (Coordinadora). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa. Buenos Aires, pp. 65- 105.
- Miles, Matthew B. y Huberman, A.M. (1999). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Newbury Park. Sage. California.
- Monsalve Briceño, Yoana (1998). Descripción policial de la Policía Metropolitana de Caracas. Comunicación Personal. Proyecto "Desempeño policial en América Latina. Caso venezolano". Patrocinio del Instituto de Estudios sobre España y América Latina y el Departamento de Sociología de la Universidad de Augsburg. Alemania.
- Monsalve Briceño, Yoana (2005). Control social y castigo: Percepción en funcionarios policiales venezolanos. *Capítulo Criminológico*. 33, 1, pp. 7-30.
- Monsalve Briceño, Yoana (2006 a)."Castigo policial y valoración moral del infractor". En El Achkar, Soraya y Gabaldón, Luis Gerardo (editores). *Reforma policial: Una mirada desde afuera y desde adentro*. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Caracas, pp. 175-184.

Monsalve Briceño, Yoana (2006 b). Entrevistas a funcionarios policiales en el Distrito Capital. Comunicación Personal. Proyecto “Visión de los policías sobre su función y desempeño”. Patrocinio Comisión Nacional Para la Reforma Policial. Caracas.

Monsalve Briceño, Yoana (2006 c). Repercusiones del sistema de justicia en el castigo policial. Capítulo Criminológico, 34,1, pp. 5-32.

Monsalve Briceño, Yoana (2007) “Visión de los policías sobre su función y desempeño”. En Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (Editores). *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Comisión Nacional para la Reforma Policial. Imprenta del Ministerio de la Cultura. Caracas, pp.267-306.

Monsalve Briceño, Yoana (2009). Seguridad ciudadana, desempeño policial y la calidad de vida en las políticas sociales. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 15, 1, pp. 37-47.

Monsalve Briceño, Yoana (2011). “Evaluación sobre las practiguías policiales en Venezuela: Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal”. En *Investigación para la acción: conocimiento para el desarrollo del nuevo modelo policial venezolano*. Ediciones del Consejo General de Policía. Caracas, pp. 57-75.

Montagut, Teresa (2008). Política social: Una introducción. Ariel. Barcelona.

Mora, Francisco (2011). “Aspectos fundamentales para el fortalecimiento del Órgano Rector”. En *Gobernanza y Gestión de la policía: Avances del Nuevo Modelo Policial Venezolano*. Consejo General de Policía. Caracas, pp. 59-71.

Moore, Mark Harrison, (1992). “Problem-solving and community policing”. En Torny, Michael (editor). *Modern policing*. The University of Chicago Press. Chicago, pp. 99-158.

Newburn, Tim (2003). “The future of policing”. En Newburn, Tim (editor). *Handbook of policing*. Willian Publishing. Cullompton, pp. 707-721.

Pardinas, Felipe (1976). Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales. Introducción elemental. Siglo XXI editores. México.

Pérez Serrano, Gloria (2001). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Editorial La Muralla. Madrid.

Phillip, David (2006). Quality of life, concept, policy and practice. Routledge. Londres.

Potter, Jonathan y Wetherell, Margaret (1995). “Analyzing discourse”. En Bryman, Alan y Burgess, Robert G. (Editores). *Analyzing qualitative data*. Routledge. New York, pp. 47-66.

Recasens i Brunet, Amadeu (2004). "El complejo policial en el marco de la seguridad" En Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan (Compiladores). *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas y actores, perspectivas y resultados*. Dykinson. Madrid, pp. 239-252.

Reiss Jr., Albert (1983). "Policía y comunidad." En Rico, José María (Coordinador). *Policía y sociedad democrática*. Alianza Editorial. Madrid, pp. 186-220.

Reiss Jr., Albert (1992). "Police Organization in the Twentieth Century." En Tonry, Michael y Morris, Norval (Editores). *Modern Policing*. The University Chicago Press. Chicago, pp. 51-97.

Repetto, Fabián (2008). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, o la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana". En Alonso, Guillermo V. (Editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros. Buenos Aires, pp. 41-85.

Rico, José María (Coordinador Regional) (2000). *Seguridad ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre la situación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mars Editores. San José.

Rico, José María (2003). "La seguridad ciudadana en América Latina: Marco teórico y conceptual". En Bobsa, Lilian (Editora). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad. Caracas, pp. 33-49.

Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. Siglo XXI editores. México.

Rodríguez Laverde, Ninoska (1999). "Servicio público y potestad administrativa. Fines y medios del Derecho Administrativo". En Araujo Suárez, José (Coordinador). *Servicio público balance y perspectiva*. Editores Vadell Hermanos. Caracas, pp. 43-98.

Rodríguez Sabiote, Clemente; Lorenzo Quiles, Oswaldo y Herrera Torres, Lucía. (2005) Teoría y Práctica del análisis de datos cualitativos. Proceso general y criterios de calidad. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, XV, 002, pp. 133-154.

Rosenfeld, Michel (2003). "Hacia una reconstrucción de la igualdad constitucional". En Carbonell, Miguel (Compilador). *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, pp. 69-103.

Ruiz Olabuenaga, José Ignacio (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto. Bilbao.

Rusque, Ana María (2003). *De la diversidad a la unidad en la investigación cualitativa*. Vadell Hermanos Editores. Caracas.

Setién, María Luisa y Arriola, María Jesús (1998). "Políticas sociales y servicios sociales". En Alemán Bracho, Carmen y Garcés Ferrer, Jorge (Coordinadores). *Política Social*. Mc Graw Hill. Madrid, pp. 323-353.

Steele, Jane (1999). *Wasted values: harnessing the commitment of public managers*. Public Management Foundation. Londres.

Stenning, Philip; Birkbeck, Christopher; Andang, Otto; Baker, David; Feltes, Thomas; Gabaldón, Luis Gerardo; Habersfeld Maki; Paes Machado, Eduardo y Waddington P.A.J. (2009). Researching the use of force: the background to the international project. *Crime, Law and Social Change*, 52, pp. 95-110.

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (1998). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín.

Soneira, Abelardo Jorge (2007). "La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glasser y Strauss". En Vasilachis de Gialdino, Irene (Coordinadora). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa. Buenos Aires, pp. 153- 173.

Sykes, Gresham M. y Matza, David (1989). *Técnicas de neutralización: Una teoría sobre la delincuencia*. *Revista CENIPEC*, 12, pp. 117-125.

Taylor, S.J. y Bogdan R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Ediciones Paidós. Barcelona.

Titmuss, Richard M. (1981). *Política social*. Ariel. Barcelona.

Universidad Experimental de la Seguridad (2011a). Colección PNF Policial Tramo II. Material del discente. Servicio de Policía Comunal II. Misión Alma Mater. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Caracas.

Universidad Experimental de la Seguridad (2011b). Colección PNF Policial Tramo I. Programa experimental de la unidad curricular Primeros Auxilios. Misión Alma Mater. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Caracas.

Venezuela (2000). *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N.5.453, de fecha 24.03.2000. Caracas.

Venezuela (2001) Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana. Gaceta Oficial N. 37.318, de fecha 06.11.2001. Caracas.

Venezuela (2003). *Ley Contra la Corrupción*. Gaceta Oficial N. 5.637, de fecha 7.04.2003. Caracas.

Venezuela (2009 a). Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Gaceta Oficial N. 5.895, de fecha 4.12.2009. Caracas.

Venezuela (2009 b). Ley del Estatuto de la Función Policial. Gaceta Oficial N.5.940, de fecha 7.12.2009. Caracas.

Venezuela (2009 c). Decreto Nro. 6. 616.Gaceta Oficial N. 39.120, de fecha 13.02.2009. Caracas.

Venezuela (2009 d). Resolución Ministerial sobre Rendición de Cuentas. Gaceta Oficial 39.190, de fecha 19.03.2009. Caracas.

Venezuela (2011). Resolución Ministerial sobre Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial. Gaceta Oficial 39.710, de fecha 11.07.2011. Caracas.

Vicente Giménez, Teresa (2000). La exigibilidad de los derechos sociales. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Walker, Samuel (2005). The new world of police accountability. Sage.Thousand Oaks.

Walsh, Mark; Stephens, Paul y Moore, Stephen (2000). Policy & Welfare. Stanley Thornes. Cheltenham.

Wiggins, David (1998). Needs, values, truth: Essays in the philosophy of value. Tercera Edición. Clarendon Press. Oxford

ANEXOS

Anexo 1



Encuesta Policía Uniformada

--	--	--

**Percepción de funcionarios policiales sobre
el desempeño de sus funciones como policía en Venezuela.**

CONFIDENCIAL

Usted ha sido seleccionado en calidad de experto para opinar sobre asuntos vinculados con el tema policial. Este cuestionario cuenta con cinco secciones: 1. Necesidades sociales en la agenda pública. 2. Seguridad ciudadana como necesidad social. 3. La función policial y el servicio público. 4. Utilidad de la policía entre la población. 5. Rendición de cuentas. Cada uno de estos aspectos está vinculado con su desempeño profesional.

Por favor lea con detenimiento cada una de las preguntas y responda marcando una X o un número, según el caso, en la casilla correspondiente.

Esta encuesta es **CONFIDENCIAL**. No preguntamos su nombre y su identidad no será conocida. Le solicitamos que se exprese con sinceridad.

Los resultados de este instrumento serán incorporados a la propuesta de un modelo policial para Venezuela, y su opinión profesional es muy importante para nosotros.

Gracias por su participación.

INFORMACION GENERAL

01. Fecha

--	--	--

 02. Sexo (Marque una X) M F Edad

--

04. Grado de Instrucción (marque una X donde corresponda)

Educación Básica: Completa Incompleta

Bachiller TSU Licenciatura Postgrado

05. Institución a la que pertenece (llene la que corresponda):

01. Policía del estado: _____ 02. Policía Municipal: _____ 03. Ciudad:

06. Rango en la institución donde trabaja: _____ **07.** Antigüedad (años cumplidos en servicio): _____

08. Centro de formación policial del cual egresó:

I. Necesidades sociales en la agenda pública:

09. ¿Cree Usted que los funcionarios policiales están preparados para atender las necesidades de la comunidad? (**marque una X**)

Si No

10. ¿Por qué? (explique brevemente su respuesta):

11. Ahora le pedimos nos indique si considera que las siguientes son necesidades frente a la cuales Usted como funcionario estaría dispuesto a actuar. **Indique el orden de importancia con números, desde 1 para la más importante, hasta 8 o 9 (en caso de escribir en el espacio otra, especifique)** para la menos importante. Si considera que de las afirmaciones no reflejan su opinión o **alguna no amerita actuación**, escriba **NO** en la casilla correspondiente

VIOLENCIA INTERPERSONAL	
Despojos de la propiedad privada	
Conductas desordenadas	
Daños a la propiedad pública	
Tráfico y consumo de drogas	
Manifestaciones públicas	
Desperdicios y contaminación	
Tránsito automotor	
Otro (especifique):	

12. ¿Cómo cree que debería actuar Usted como funcionario ante las cuatro necesidades que considera más importantes? Explíquenos brevemente lo que Usted haría

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____

13. ¿Cree Usted que son iguales las necesidades en todos los grupos de ciudadanos?

Si No

14. ¿Por qué? (Explíquenos brevemente su respuesta):

15. ¿Cuáles son las necesidades de los grupos de ciudadanos con los que Usted trabaja?

II. Seguridad ciudadana como necesidad social

16. ¿Cómo interpreta Usted, en su condición de funcionario, lo que la ciudadanía entiende por estar segura con ayuda de la policía? (**Marque X** en la casilla que mejor refleje su opinión). **Si Usted considera** que alguna de las afirmaciones que se presentan a continuación **no reflejan lo que la ciudadanía entiende por estar segura con ayuda de la policía**, escriba **NO** en la casilla correspondiente.

TRABAJAR EN LA CALLE HASTA CUALQUIER HORA.	
Menor riesgo de ser víctima de delitos en la calle.	
Tranquilidad para llegar a casa a cualquier hora.	
No temer a represalias de delincuentes.	
Libertad de transitar por cualquier parte a cualquier hora.	
Portar cualquier tipo de atuendo o prenda en cualquier sitio	
Otro (especifique):	

17. Como funcionario, ¿qué grado de importancia cree Usted que tienen para la ciudadanía las siguientes cuestiones? (**Marque una sola X para cada mención** en la casilla que mejor refleje su opinión)

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	ALGO IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE	NADA IMPORTANTE
Costo de vida					
Vivienda					
Salud					
Seguridad					
Educación					
Empleo					

18. ¿Nos podría indicar con pocas palabras lo que Usted, como funcionario, entiende por seguridad?

19. Ahora, por favor, indíquenos la importancia que Usted cree que tiene para la ciudadanía que la policía se ocupe de las siguientes cosas: (**Marque una sola X para cada afirmación**, en la casilla que mejor refleje su opinión)

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	ALGO IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE	NADA IMPORTANTE
Capturar delincuentes					
Investigar delitos					
Remitir detenidos al tribunal o al fiscal					
Aplicar castigos directos					
Orientar a los ciudadanos					
Mantener el respeto de la autoridad					

III. La función policial y el servicio público

20. ¿Cree Usted que la policía es un servicio público?

Si

No

21. ¿Por qué? (Explique brevemente su respuesta):

22. Ahora díganos si Usted está de acuerdo sobre si las actividades que se mencionan a continuación son parte de la función policial. (**Marque una sola X para cada afirmación**), en la casilla que mejor refleje su opinión

	TOTALMENTE DE ACUERDO	DE ACUERDO	ALGO	POCO	EN DESACUERDO
Asistir a personas en emergencias					
Detener sospechosos					
Mantener el orden público					
Asegurar el respeto hacia la policía					
Ayudar en calamidades y desastres					
Conciliar en conflictos particulares					
Participar en el sistema de justicia					
Preparar investigaciones penales					
Colaborar con la Fiscalía					

23. ¿Cómo cree Usted que se podría lograr que la ciudadanía acuda más a la policía? .Indique el orden de importancia con números, desde 1 para la más importante, hasta 6 para la menos importante. Si Usted considera que de las afirmaciones no reflejan su opinión o alguna no amerita actuación, escriba NO en la casilla correspondiente

SUMINISTRANDO MAYOR INFORMACIÓN SOBRE LOS LOGROS DE LA POLICÍA	
Aumentando el patrullaje motorizado o a pie	
Mostrando mano dura hacia los delincuentes	
Adoptando una conducta educada hacia la gente	
Resolviendo mayor cantidad de casos	
Aumentando el número de policías	

IV. Utilidad de la policía entre los diversos niveles sociales

24. ¿Cree Usted que los grupos sociales llaman a la policía por las mismas necesidades?

Si

No

25. ¿Por qué? (Explique brevemente su respuesta):

26. ¿Cree Usted que la policía acude del mismo modo para resolver necesidades en sectores rurales o urbanos, así como en urbanizaciones o barrios?

Si

No

27. ¿Por qué? (Explique brevemente su respuesta):

28. Ahora, por favor, indíquenos si Usted cree que la policía es solicitada en caseríos, barrios y urbanizaciones para resolver las situaciones que se mencionan a continuación: (**Marque con X los lugares** (caseríos, barrios y urbanizaciones) **en los cuales según su criterio, la policía es solicitada**).

	CASERÍOS	BARRIOS	URBANIZACIONES POPULARES	URBANIZACIONES CLASE MEDIA/ALTA
Secuestro				
Violencia doméstica				
Desaparición forzada				
Riña colectiva				
Fiestas ruidosas en la madrugada				
Presencia de indigentes				
Peleas entre bandas				
Infracciones de tránsito				
Presencia de buhoneros				
Robo y/o arrebato de celulares, cadenas, carteras				
Orinar en lugar público				

Hurto y robo en viviendas				
Problemas entre vecinos				
Hurtos en la vía pública				
Consumo de drogas				
Consumo de licor en la calle				

29. ¿Cree Usted que los funcionarios policiales están bien formados para atender las necesidades de la ciudadanía?

Si

No

30. ¿Por qué? (Explique brevemente su respuesta):

V. Rendición de cuentas.

31. ¿Cree Usted que la ciudadanía aprecia la intervención policial frente a los asuntos vinculados con la seguridad?

Si

No

32. ¿Por qué? (Explique brevemente su respuesta):

33. ¿Ante quienes cree Usted que debería presentar la ciudadanía las quejas sobre la policía? **Indique el orden de importancia con números**, desde **1 para la más importante**, hasta **6 o 7 (en caso de escribir en el espacio otra, especifique)** para la menos importante. Si Usted considera que de las afirmaciones no reflejan su opinión o alguna no es pertinente escriba **NO** en la casilla correspondiente

LA MISMA POLICÍA	
La Fiscalía del Ministerio Público	
El Ministerio del Interior y Justicia	
La Defensoría del Pueblo	
Los consejos comunales	
Organizaciones de derechos humanos	
Otro, especifique	

34. ¿Cuáles de las siguientes opciones cree Usted que son las dos mejores formas para que la policía rinda cuentas de su desempeño? **(Marque hasta dos X en las que correspondan)**

01. Establecer una oficina de recepción de denuncias contra abusos policiales en la propia policía.

04. Informar a la ciudadanía sobre los procesos disciplinarios que adelanta la policía.

02. Establecer una oficina de recepción de denuncias contra abusos policiales en la fiscalía.

05. Permitir a la ciudadanía opinar sobre los procesos disciplinarios que adelanta la policía.

03. Establecer una oficina de recepción de denuncias contra abusos policiales en la Defensoría del Pueblo.

06. Que la ciudadanía inicie y supervise los procesos disciplinarios contra funcionarios policiales.

Otro: (especifique) _____

35. Ahora díganos cuáles de las siguientes opciones sobre procesos disciplinarios en materia policial cree Usted que son las más importantes. (Marque X en las casillas que mejor reflejen su opinión). **Si Usted considera que alguna de las opciones no es pertinente, escriba la palabra NO** en la casilla correspondiente.

INICIO Y DECISIÓN DE INVESTIGACIÓN POR INSPECTORÍA INTERNA	
Investigación y decisión por funcionarios de experiencia de otra institución policial	
Investigación y decisión por la Fiscalía del Ministerio Público	
Observadores de los consejos comunales dentro de la policía	
Evaluación profesional externa después de concluido el procedimiento y recomendaciones para casos futuros	
Otro, especifique	

VI. Comentarios Finales

36. Ahora nos gustaría que Usted nos manifieste sus comentarios sobre esta encuesta, **marcando una X para cada afirmación** en la casilla que mejor refleje su opinión:

	Sí	No
Antes ya había reflexionado sobre estos temas		
Las preguntas son difíciles de comprender		
Es la primera vez que me preguntan sobre esto		
Las preguntas son útiles para entender la policía		
La encuesta carece de interés o importancia		

37. Si desea hacer algún comentario sobre aspectos no mencionados en la encuesta, por favor hágalo en el siguiente espacio:

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Anexo 2

La descripción del instrumento

En el encabezado del instrumento está colocado el título de la encuesta de la siguiente manera: ***“Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”*** se trata de un instrumento compuesto por 37 ítems, aplicado a funcionarios de policías estatales y municipales en el territorio nacional en calidad de expertos para responder en las secciones definidas en el instrumento, las preguntas formuladas. El subtítulo ***confidencial*** se expresa para que la información reportada por los encuestados sea de carácter anónima. Se espera sinceridad en las respuestas de los consultados, pues las mismas tienen repercusión en la formulación del nuevo modelo policial para Venezuela.

Información general: En esta sección el instrumento recoge información personal del encuestado como sexo, edad, grado de instrucción. Además el encuestado debe identificar tanto la policía donde presta servicio, como el rango y el centro de formación policial. Corresponde a esta parte del instrumento los ítems identificados con los números del 1 al 8.

Sección I Necesidades sociales en la agenda pública: Las preguntas formuladas en esta sección dan cuenta que los ciudadanos ejercen presión al Estado, y frente a ello el mismo tiene obligación en el diseño de políticas públicas, de esta manera las necesidades sociales son reconocidas desde la esfera pública para ello es fundamental la actuación de las agencias estatales con competencia, las cuales deben contribuir con la satisfacción de las carencias de los ciudadanos. En el caso de la policía, las preguntas formuladas en esta parte hacen referencia directa a la relación entre los ciudadanos frente a los cuales los funcionarios policiales deben activarse. Esta sección está conformada por siete preguntas designadas con los números 9 al 15. En cuatro de ellas solicita a los encuestados respuestas escritas (números 10, 12, 14 y 15), dos preguntas corresponden a respuestas dicotómicas (sí o no. Números 9 y 13) y la número 11, solicita tanto la identificación como la designación del orden de las necesidades que pueden ser satisfechas a nivel policial.

Sección II Seguridad ciudadana como necesidad social: La Constitución Nacional plantea la seguridad ciudadana como un derecho de la población en el artículo 55, sin embargo la misma comprende diversas materias, las cuales son competencia para los diversos órganos de seguridad. Es importante explorar la atención que presta la instancia policial cuando se trata de la seguridad ciudadana, como un todo relacionado con diversas

materias. En este parecer, fueron planteadas en dicha sección cuatro preguntas, identificadas con los números 16 hasta la 19. La revisión documental sobre las funciones y competencias policiales llevó a plantear tres preguntas en las cuales las instrucciones para los encuestados fue marcar con equis (X), en las casillas que corresponda la opinión de los mismos, cuando se trata de situaciones en las cuales los funcionarios policiales podrían actuar para proteger a los ciudadanos. De esta manera, el análisis de las respuestas de las preguntas correspondientes a los números 16, 17 y 19 es cuantificable. La pregunta número 18 es la única en esta sección en la cual la instrucción de respuesta solicita a los encuestados escribir con sus palabras lo que entiende por seguridad.

Sección III La función policial y el servicio público: En el instrumento esta sección está compuesta por cuatro preguntas (números 20 a la 23), de las cuales las números 20, 22 y 23 fueron formuladas tomando en cuenta los hallazgos de algunas investigaciones precedentes sobre la función policial, en cuanto al planteamiento de escenarios vinculados con la seguridad ciudadana y el servicio público. De esta manera la instrucción para los encuestados con respecto a dichas preguntas fue colocar equis (x), en la opción que corresponda a su opinión. La pregunta 21 es la única que solicita a los encuestados ampliar la respuesta correspondiente a la número 20, con desarrollo por escrito.

Sección IV Utilidad de la policía entre los diversos niveles sociales: Se trata de un conjunto de siete preguntas, designadas con los números 24 a la 30. Las mismas han sido formuladas tomando en cuenta que aunque el servicio de policía es de carácter universal destinado a la población en conjunto, hay algunas particularidades de la población que diferencian las tendencias de los motivos por los cuales son llamados a los funcionarios policiales, de acuerdo con la naturaleza de la comunidad donde estén designados. Investigación en el área reporta que la policía caracteriza a los sectores de trabajo (Hidalgo López y Monsalve Briceño 1999; Monsalve Briceño, 1997). De manera que los sectores rurales y urbanos, barrios y urbanizaciones podrían marcar diferencias en cuanto a los requerimientos ciudadanos para ser atendidos por parte de la policía. Siguiendo este orden conceptual, fueron formuladas cuatro preguntas designadas con los números 24, 26, 28 y 29 en las cuales la instrucción para los encuestados es colocar una equis (x), donde corresponda la opinión de participante en el estudio. Las otras tres preguntas (25, 27 y 30) solicitan al encuestado redactar con sus palabras las respuestas que explican las respuestas de las preguntas números 24, 26 y 29.

Sección V Rendición de Cuentas: Esta parte del instrumento está compuesta por cinco preguntas que abarcan los números 31 a la 35. Las mismas se relacionan con la apertura de la instancia policial a la población, como referente para que los funcionarios policiales expliquen los procedimientos, cuando se trata de requerimientos de los ciudadanos para

activación el servicio. De esta manera, fueron formuladas cuatro preguntas cuya instrucción de respuesta para el encuestado es marcar equis (x) en la casilla en la cual corresponda su opinión, entre éstas preguntas, una de ellas corresponde a respuesta dicotómica, las demás muestran una lista de las instancias en las cuales el encuestado debe seleccionar en cuáles de ella hay competencia para que la ciudadanía plantee las quejas, cuando se trata de abuso policial, y por su parte a cuáles de ellas corresponde la apertura de los procesos disciplinarios en la policía. La pregunta número 32 fue formulada para que el encuestado amplíe la respuesta de la pregunta número 31, en cuanto a la actuación policial en el caso de la seguridad.

Sección VI Comentarios finales: En el instrumento fueron formuladas dos preguntas correspondientes a los números 36 y 37 para que el encuestado plantee en la número 36 mediante la instrucción de marcar equis (X) en la opción que refleje su opinión en dos ítems que se refieren a Sí o No, en cuanto a la comprensión de las preguntas del instrumento, frecuencia de los temas abordados en la policía e interés de la encuesta. La última pregunta del instrumento solicita al encuestado escribir en el espacio designado algún comentario sobre aspectos no abordados en el instrumento, que considere de relevancia.

Anexo 3

Las preguntas pertinentes para esta investigación y su correspondiente modalidad de análisis en la Encuesta

En el instrumento *“Encuesta Policía Uniformada. Percepción de funcionarios policiales sobre el desempeño de sus funciones, como policía en Venezuela”* fueron seleccionadas las preguntas en las cuales se concentra parte del análisis de esta investigación. El propósito del anexo es describir la naturaleza de las respuestas de los encuestados. Así encontramos respuestas dicotómicas con opciones sí/no, además de razonamiento, en las cuales los encuestados amplían el por qué de alguna escogencia previa. Las preguntas 12 y 15 solicitan respuestas relacionadas con aspectos operativos de la función policial. Del total, una sola pregunta, la definición de la seguridad (nro. 18), tiene contenido conceptual. En este anexo también están definidas las modalidades de análisis de las preguntas, de acuerdo con la formulación de las mismas.

1. Preguntas para respuestas dicotómicas

En esta investigación se ha seleccionado trabajar con la información cualitativa expresada por los encuestados, sin embargo, es importante aclarar que en los resultados es necesario hacer referencia a las respuestas en las cuales los encuestados seleccionaron la opción **Si** o **No**. Se trata de respuestas categóricas y dicotómicas, y corresponden en el instrumento a los números: 9, 13, 24, 26 y 29. Las mismas contribuyen a contextualizar las respuestas de las preguntas anteriores. Se trata de revisar en la totalidad de instrumentos seleccionados para esta investigación, cuál es el comportamiento de las respuestas de los encuestados. La revisión de estas preguntas permiten separar las respuestas afirmativas (sí), de aquellas que niegan (no) de acuerdo con la opinión de los consultados, los temas abordados en cada una de las partes del instrumento. Esta revisión permite definir porcentajes y observar las tendencias de las mismas.

2. Preguntas para respuestas razonadas

Las preguntas números 10, 14, 25, 27 y 30 solicitan a los encuestados la explicación de las respuestas de las preguntas anteriores, es decir, las identificadas con los números 9, 13, 24, 26 y 29. Las respuestas razonadas por parte de los encuestados fueron planteadas para que éstos escribieran el por qué de las respuestas de la pregunta inmediatamente anterior. La revisión detallada de los instrumentos con respecto a las preguntas en las cuales la instrucción es explicar, procede con la lectura de los textos escritos por cada encuestado, lo cual refleja la opinión de ellos en calidad de expertos en la materia policial.

El análisis de estas respuestas conduce a la definición de las categorías y subcategorías, de acuerdo con las palabras y expresiones recurrentes en los textos escritos.

3. Preguntas para respuestas operativas

En el instrumento hay dos preguntas que se refieren a dos asuntos operativos de la actuación policial; uno de ellos se refiere a la identificación de las necesidades de los ciudadanos para los cuales presta el servicio (15). El otro se refiere a la identificación de la actuación policial para atender las necesidades de la población (12). La revisión de estas preguntas consiste en realizar un listado de las necesidades por las cuales es solicitado el servicio policial, además de identificar cuáles las actuaciones que desde la perspectiva de los encuestados tienen el propósito de satisfacerlas. Las listas ayudan a determinar patrones estandarizados y variaciones.

4. Pregunta para respuesta conceptual

La seguridad implica una materia amplia en la cual tiene repercusión el desempeño cotidiano de los policías. Esta cuestión se aborda en la pregunta número 18. Se trata de un planteamiento que, en el marco teórico de esta investigación, es fundamental para determinar el alcance de la protección frente a situaciones de vulnerabilidad o riesgo para la población y la respuesta policial. Esta respuesta se analiza en los textos escritos por cada encuestado, lo cual conduce a identificar categorías y sus correspondientes subcategorías.

Anexo 4

Guía de la entrevista

- 1) ¿Qué es la seguridad ciudadana?

- 2) En su opinión ¿cómo brindan protección los funcionarios policiales a la población?

- 3) ¿Está relacionada la seguridad ciudadana con la necesidad social de protección?

- 4) De acuerdo con su opinión, de las practiguías policiales: Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal ¿cuál o cuáles de ellas están relacionadas con la respuesta policial a la necesidad de protección para la población?

Anexo 5

Características de los entrevistados

Nombre funcionario (Pseudónimo)	Sexo (Inicial)	Nombre de la Policía (Iniciales)	Jerarquía	Años/servicio
1) Ricardo	M	Policía Estatal Portuguesa (PEP)	Oficial Jefe	12
2) Mario	M	Policía Municipal Sucre (PMS)	Supervisor Jefe	18
3) Isabel	F	Policía Municipal Baruta (PMB)	Supervisora Jefa	15
4) Rafael	M	Policía Estatal Lara (PEL)	Supervisor Agregado	20
5) Vicente	M	Policía Estatal Amazonas (PEA)	Oficial Agregado	7
6) Juan	M	Policía Municipal Páez (PMP)	Oficial	5
7) Elena	F	Policía Estatal Mérida (PEM)	Oficial Agregada	5
8) Roberto	M	Policía Municipal Valencia (PMV)	Oficial	8