

Just authority? Trust in the police in England and Wales

Recensión a JACKSON, JONATHAN - BRADFORD, BEN - STANKO, BETSY - HOHL, KATRIN (2012)
Just authority? Trust in the police in England and Wales, Routledge, Londres.

Ester Blay

Universitat Pompeu Fabra

La monografía objeto de recensión aborda el origen y la naturaleza de la confianza que los ciudadanos otorgan a la policía, el efecto de ésta en la legitimidad de la institución y cómo todo ello incide en la cooperación de los ciudadanos con la policía. Esta cuestión tiene gran trascendencia práctica: como señaló en su momento Tom TYLER (1990, 2006a y b) y verifican empíricamente los autores de esta obra, a mayor legitimidad, mayor cooperación de la población con la policía y mayor disposición de la población no sólo a cumplir las órdenes de la policía sino a conformarse con el Derecho. Si esta legitimidad se pierde, disminuye la deferencia a las autoridades y el cumplimiento voluntario de las normas y crecen las dificultades de gobernanza y la posibilidad de que se recurra a actuaciones más coactivas. Ello constituye un problema en un contexto democrático, en el que “el estado... no puede controlar a los ciudadanos contra su voluntad” (JACKSON et al., 2012:215). Resulta fundamental, por lo tanto, conocer los mecanismos mediante los cuales se genera esta voluntad. Y este es precisamente el objeto de la obra.

Just Authority? (título que tiene el doble sentido de *¿Autoridad Justa?* y de *¿Sólo Autoridad?*) refleja el creciente interés científico por la justicia procedimental y la legitimidad de las agencias del sistema de justicia penal (juzgados, policía), la naturaleza de la obediencia al derecho y a las órdenes de las autoridades, interés en el que juega un papel fundamental el trabajo de Tom TYLER, *Why people obey the law?* (1990). En palabras de los propios autores, esta obra constituye “la verificación más completa” del modelo de cooperación de las personas con la policía elaborado por Tyler realizada fuera de los EEUU (JACKSON et al., 2012:8). También se insiere en el creciente interés desde la criminología en conocer la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia, el desorden y el funcionamiento del sistema penal y el desarrollo de una metodología muy sofisticada y de encuestas a gran escala (ver la Encuesta Social Europea, por ejemplo) para lograrlo.

Más específicamente, esta discusión es de especial relevancia en Inglaterra y Gales, donde existe la *percepción* de que la policía, una institución generalmente respetada y querida y hasta hace poco clave en la configuración de la identidad nacional, ha perdido el respeto y el afecto de los ciudadanos (REINER, 2010). Esta percepción de pérdida de legitimidad y de deferencia ha resultado en términos prácticos en esfuerzos redoblados para reestablecer el vínculo entre las comunidades y los agentes de policía respondiendo a las demandas de los ciudadanos (p.e. mediante el *reassurance policing*), y en términos académicos en un importante volumen de producción científica acerca de los orígenes, naturaleza y extensión de esta desafección (ver por todos LOADER y MULCAHY, 2003; REINER, 2010).

Empezaré por definir los conceptos sobre los que se centra el libro (contacto con la policía, confianza, legitimidad y cooperación), para luego abordar sus principales aportaciones.

El *contacto con la policía* lo constituyen experiencias de interacción de los ciudadanos con agentes de policía, iniciadas bien por los agentes (p.e. al parar a una persona para identificarla y cachearla), bien por los ciudadanos (p.e. al preguntar una dirección o denunciar un delito) (JACKSON et al., 2012:113, 187).

La *confianza en la policía* está integrada por el conjunto de valoraciones que realizan los ciudadanos sobre a) la competencia técnica de la policía para realizar su trabajo, b) el grado en que la policía comparte y toma en consideración los intereses y las necesidades de la comunidad a la que sirve, y c) grado de justicia con que la policía trata a los ciudadanos en sus contactos

habituales. En consonancia con investigaciones anteriores, este trabajo muestra como los intereses compartidos y la percepción de justicia son más importantes para que los ciudadanos confíen en la policía que el grado de efectividad que le atribuyen (JACKSON et al., 2012:67).

En términos generales, la *legitimidad* de una autoridad es el derecho de la misma a gobernar y el reconocimiento de los gobernados de este derecho (BEETHAM, 1991). Respecto de la policía, la legitimidad es el sentimiento de obligación hacia ella y funciona como un mecanismo de autorización: facultamos a los agentes, al considerarlos autoridades legítimas, a determinar cuál es el comportamiento apropiado (JACKSON et al., 2012:152). Pero además de este componente de obligación, que ya figuraba en la definición de legitimidad de TYLER (2006a), JACKSON et al. (2012) añaden un elemento ulterior: conferir legitimidad a la policía implica sentirse *obligado a obedecerla* y además sentirse *moralmente alineado o vinculado* con ella (HOUGH et al., 2010). En esta investigación los autores miden la legitimidad analizando estas dos dimensiones: el sentimiento de obligación de los ciudadanos y la vinculación moral de los mismos con la policía.

Una de las principales virtudes de la obra es distinguir claramente entre confianza y legitimidad y mostrar empíricamente que la legitimidad no es sólo el reconocimiento del poder por parte de los ciudadanos (la obligación de obedecer), sino también la justificación de este poder (la consideración de los ciudadanos de que están en sintonía moral con la policía). Estos resultados contribuyen al debate teórico reciente acerca de la legitimidad (BOTTOMS y TANKEBE, 2012), que por desgracia el presente trabajo se limita a mencionar, sin abordarlo (JACKSON et al., 2012:8).

Finalmente, la *cooperación de los ciudadanos con la policía* es la disposición de los mismos a dar información a la policía, denunciar delitos, etc. Esta colaboración contribuye a la creación de orden social, pero más fundamentalmente refleja el reconocimiento de los ciudadanos del papel de la policía en la lucha contra el desorden y la delincuencia: “la cooperación activa con la policía reconoce y expresa la legitimidad de la policía” (JACKSON et al., 2012:187).

Just Authority? tiene una orientación fundamentalmente empírica y consiste básicamente en poner a prueba conceptos e hipótesis mediante el análisis estadístico (“sofisticado y convincente”, como afirma el propio Tyler en el prólogo) de datos de diversa procedencia. Así, se analizan datos correspondientes al periodo 2007-2010 de la *Metropolitan Police Service Public Attitudes Survey* encuesta de la Policía Metropolitana de Londres a una muestra representativa de habitantes de la ciudad, con una muestra de refuerzo de 1.000 jóvenes varones pertenecientes a minorías étnicas que permite profundizar en las experiencias y valoraciones de un grupo que tradicionalmente ha tenido una relación más tensa con la policía.

En segundo lugar, se estudian los datos sobre confianza y contacto con la policía de las ediciones de 1988 a 2006 del *British Crime Survey* (conocido desde abril de 2012 como *Crime Survey for England and Wales*), la encuesta de victimización nacional, que permiten valorar su evolución a largo plazo.

Adicionalmente, se realiza un análisis de contenido de más de 9.000 artículos seleccionados de 5 diarios londinenses y correspondientes al periodo 2007-2010, para verificar la posible influencia de la prensa en las opiniones de los encuestados por el *Metropolitan Police Service Public Attitudes Survey*.

Las principales aportaciones de este trabajo pueden resumirse del siguiente modo:

a) Los datos del *British Crime Survey* (1988-2006) muestran que variables sociodemográficas como el género, la edad o el origen étnico, que al inicio del periodo estudiado eran importantes para explicar distintos grados de confianza en la policía (es decir, las mujeres confiaban más que los hombres, las personas mayores más que los jóvenes, etc.), con el tiempo pierden valor explicativo. De este modo las opiniones de los ciudadanos se han homogeneizado, empeorando en general la confianza en la policía, aunque menos de lo que cabría esperar, dada la extensión de los discursos sobre el declive del afecto público a la institución. Algo parecido sucede con las experiencias de los ciudadanos con la policía: homogeneización a la baja (Capítulo 4).

b) La influencia de los medios de comunicación (en particular, la extensión y el modo como los periódicos reflejan contenidos sobre policía) en la confianza pública es como mucho limitada. Los autores observan una gran variabilidad en el tiempo (2007-2010) en la atención mediática a la policía pero la confianza de la población en la misma es estable, lo que lleva a los autores a concluir que los periódicos no están vinculados a la confianza. Este resultado casa con los de investigaciones anteriores: no hay evidencias de efectos directos de consideración de los medios de comunicación en la opinión pública (Capítulo 6).

c) Una contribución clave de este libro es aplicar a la confianza la literatura sobre barrios y eficacia colectiva: las características ecológicas de los barrios son elementos clave para explicar variaciones individuales de la confianza en la policía: las personas que viven en las mismas zonas tienden a manifestar niveles parecidos de confianza en la policía (muy por encima de las diferencias socio-demográficas en términos de género, edad, etc.). La confianza en la policía es más elevada en barrios con niveles relativamente elevados de eficacia colectiva y niveles relativamente bajos de desorden percibido y de preocupación por el delito. Los resultados evidencian que la calidad del control social informal en un barrio está directamente vinculada a la confianza que sus habitantes conceden a la policía (Capítulo 7).

d) Buena parte del contenido *Just Authority?* verifica empíricamente y matiza el modelo de justicia procedimental de Tom Tyler aplicado a las autoridades policiales (TYLER 1990, 2006; TYLER y HUO 2002). Muy brevemente, de acuerdo con este modelo las personas obedecemos el Derecho no por motivos instrumentales como la amenaza del castigo, sino por motivos normativos: porque creemos que es lo que debemos hacer. La forma en que las autoridades ejercen el poder es clave para generar esta conformidad. Más concretamente y en lo que nos atañe, la calidad del contacto de los ciudadanos con la policía (en particular, la justicia procedimental demostrada por los agentes durante el mismo), configura la confianza del ciudadano en la policía, que a su vez configura la legitimidad que le otorga y su disposición a obedecer sus órdenes, y en términos generales, su conformidad con el Derecho. Analizando en primer lugar los contactos entre policía y ciudadanos iniciados a iniciativa de la primera (identificaciones, cacheos, detenciones), JACKSON et al. (2012) concluyen que éstos a menudo perjudican la confianza de las personas en la policía. Los contactos negativamente valorados producen mucha desconfianza y los contactos muy satisfactorios se relacionan con niveles altos de confianza, aunque en menor medida. En el caso de jóvenes de minorías étnicas los contactos negativos tienen una gran influencia en la pérdida de confianza, pero a diferencia de lo que sucede con la muestra en general, los contactos positivos difícilmente aumentan la confianza en la policía (Capítulos 8 y 9).

El presente estudio pone de manifiesto que las experiencias de los ciudadanos con la policía tienen consecuencias distintas y empíricamente separadas sobre la confianza y sobre la legitimidad. Cuando un agente comete en un encuentro con un ciudadano un abuso de poder, ello redundando directamente en la legitimidad que el ciudadano confiere a la policía, es decir, en su sentimiento de obligación y su vinculación moral hacia la misma, sin que entren en juego consideraciones de efectividad, justicia y prioridades compartidas (elementos de la confianza).

La legitimidad de las autoridades es importante porque opera como una suerte de autorización a las mismas: los ciudadanos que consideran a la policía legítima la obedecen porque ello es lo que hay que hacer, obviando valoraciones concretas sobre el contenido de las órdenes o disposiciones. Y como se ha evidenciado, la legitimidad que los ciudadanos confieren a la policía está directamente vinculada con cómo los agentes ejercen su autoridad: un mal uso retira la legitimidad y perjudica la obediencia (Capítulos 11 y 13).

e) Este estudio aborda específicamente y por primera vez la relación entre las características de un barrio y la legitimidad de la policía para sus habitantes, a la estela de los estudios realizados en Chicago que vinculan las características del barrio con las orientaciones normativas de sus habitantes (SAMPSON y BARTUSCH, 1998; Kirk y MATSUDA, 2011). Los datos muestran que cuanto más desorden hay en un barrio, menos legitimidad conceden sus habitantes a la policía. Las personas que viven en barrios ordenados, con valores compartidos y con la convicción de que sus habitantes pueden y actuarán sobre los mismos para regular el comportamiento e imponer las normas sociales (eficacia colectiva), también tienden a considerar que la policía es digna de confianza y posee una autoridad legítima. “Es como si las personas valoraran la fortaleza de los mecanismos de control social formal a partir de la fortaleza de los mecanismos de control social informal” (JACKSON et al., 2012:175). En cambio en barrios sin eficacia colectiva y desordenados, la gente parece sentir una pérdida de sintonía moral o de identificación con la policía al no percibir que ésta sea una fuente de autoridad moral capaz de imponer orden y disciplina (Capítulo 12).

f) La última parte del libro aborda la cooperación de los ciudadanos mediante la denuncia de delitos o comportamientos anti-sociales o la provisión de información. Esta cooperación no sólo constituye una gran ayuda práctica para la policía, sino que refleja el reconocimiento por parte de los ciudadanos de que es correcto que la policía se dedique a aplicar el derecho y a luchar contra la delincuencia. Para la cooperación el barrio también resulta fundamental; en barrios con altos niveles de eficacia colectiva y bajo nivel de desorden percibido, los niveles de cooperación con la policía son más altos. Los contactos con la policía están asimétricamente relacionados con el nivel de cooperación: los contactos negativos están asociados con niveles más bajos de cooperación, y los contactos positivos con niveles más altos de cooperación. De forma consistente con TYLER (1990, 2006b), la *confianza* en la justicia procedimental y en las intenciones de la policía es un predictor de la cooperación más importante que la confianza de los ciudadanos en la efectividad de la institución.

Por su parte, la *legitimidad* que los ciudadanos confieren a la policía explica en buena medida su disposición a colaborar con ella. Además, los resultados apuntan que es específicamente la afinidad moral con la policía la que los lleva a colaborar con ella, más que su sentimiento de obligación. Esto subraya la importancia de que las autoridades cultiven mediante un ejercicio

adecuado de su autoridad esta afinidad. Otras formas de ejercer el poder por parte de la policía comportan el recurso a la amenaza de castigo o de recompensa y son menos efectivas y sostenibles en el tiempo.

¿Qué relevancia pueden tener estas aportaciones en el contexto español? Las importantes diferencias entre los sistemas policiales de ambos países (además de las culturales, sociales y políticas) hacen pensar que los resultados de esta investigación en principio no necesariamente serán trasladables a la realidad española.

Sin embargo, como señalan JACKSON et al., los datos de la 5ª ronda de la Encuesta Social Europea, con un módulo centrado en la confianza en la Justicia Penal (en cuya elaboración, por otra parte, han jugado un papel principal algunos de ellos), muestran que el modelo de justicia procedimental es generalizable (2012:215-216). El análisis de los datos españoles (MEDINA 2012) así parece confirmarlo.

Adicionalmente, de acuerdo con los datos recogidos periódicamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas en sus Barómetros de opinión, aunque menos ricos que los que han tenido a su disposición Jackson et al., en España como en Inglaterra y Gales, la policía ha sido en los últimos años sostenidamente merecedora de mayor confianza ciudadana que otras instituciones públicas y otras profesiones (ver por todos CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, 2011).

Independientemente de las diferencias que puedan haber, el problema de fondo que aborda la literatura sobre la justicia procedimental (y por ello también *Just Authority?*), el de las tensiones entre prácticas y estilos policiales confrontacionales tendentes al 'control del delito' y otros más garantistas y respetuosos con los ciudadanos, es directamente relevante en nuestro país. También encontramos en España ejemplos de tácticas policiales "en que la pérdida de legitimidad puede sobrepasar los beneficios a corto plazo" (HOUGH, 2012:2): el empleo de perfiles raciales en la práctica de paradas e identificaciones (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2009a y b) o intervenciones recientes especialmente duras en materia de orden público. Estas actuaciones 'adversariales' generan desafección y rechazo y erosionan el compromiso que los ciudadanos (especialmente los que reciben esta atención policial) puedan tener con las instituciones de cumplimiento del Derecho y con sus normas (HOUGH, 2012:14).

En el contexto de esta tensión, las propuestas de la *justicia procedimental* anteponen estándares de comportamiento profesional y la consolidación de la legitimidad institucional por encima de fines de control del delito o de orden público a corto plazo (HOUGH, 2012:1). Los cambios que implica requieren que los responsables policiales evalúen la efectividad de su actividad no únicamente en términos de la cantidad de actuaciones policiales y su valor instrumental (número de paradas e identificaciones, número de detenciones) sino por cómo los agentes ejercen su autoridad en su contacto con los ciudadanos: no es tanto una cuestión de cantidad de actuaciones policiales sino de calidad de las mismas (JACKSON et al., 2012:215).

Esta defensa de la calidad de las actuaciones policiales por encima de su cantidad tiene redoblado sentido en un contexto de crisis económica. En primer lugar, mientras políticas de seguridad basadas en el crecimiento de la presencia policial y el número de agentes representan una exigencia creciente de financiación, las políticas centradas en la justicia procedimental no

conlleven estos costes y permiten lograr 'más por menos' (HOUGH 2012:14). En segundo lugar, estas prácticas policiales generan una legitimidad especialmente necesaria en tiempos de crisis. Además de caras e ineficientes, las políticas de seguridad basadas en la amenaza de sanción, y las formas confrontacionales de hacer policía pueden erosionar el apoyo de la población en un momento en que resulta especialmente necesario (JACKSON et al., 2012:202).

Todo ello, unido a la publicación de un reciente artículo científico (FERNÁNDEZ MOLINA Y GRIJALVA ESTERNOD, 2012) y al contenido de la Conferencia de Clausura del IX Congreso Español de Criminología (MEDINA, 2012), augura que se trata de una cuestión que recibirá creciente atención de la comunidad criminológica de nuestro país.

En este contexto sólo cabe, pues, recomendar la lectura de *Just Authority?*, que puede resultar de interés a criminólogos, sociólogos y juristas, y a todas aquellas personas interesadas en la policía y los efectos de su actuación en la sociedad.

Bibliografía

David BEETHAM (1991), *The legitimation of power*, McMillan, Londres.

Anthony BOTTOMS - Justice TANKEBE (2012), "Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice", *Journal of Criminal Law and Criminology* 102:119-170.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2011), *Barómetro de Febrero* (Estudio nº 2.861) (disponible en www.cis.es)

Esther FERNÁNDEZ MOLINA- Aurea Esther GRIJALVA ETERNOD (2012), "Diseño y validación de dos escalas para medir el miedo al delito y la confianza en la policía", *Revista Española de Investigación Criminológica* (disponible en www.criminologia.net/reic.php).

Mike HOUGH (2012), "Procedural justice and professional policing in times of austerity", *Criminology and Criminal Justice* 0(0):1-17 (pre-edición online 26/12/2012, disponible en www.crj.sagepub.com).

Mike HOUGH - Jonathan JACKSON - Ben BRADFORD - Andy MYHILL - Paul QUINTON (2010), "Procedural justice, trust and institutional legitimacy", *Policing: A journal of Policy and Practice*, 4(3):203-210.

Jonathan JACKSON- Ben BRADFORD - Betsy STANKO - Katrin HOHL (2012), *Just authority? Trust in the police in England and Wales*, Routledge, Londres.

David KIRK - Mauri MATSUDA (2011), "Legal cynicism, collective efficacy, and the ecology of arrest", *Criminology*, 49(2):443-472.

Ian LOADER - Aogán MULCAHY (2003), *Policing and the condition of England: Memory, Politics and Culture*, Oxford University Press, Oxford.

Juan José MEDINA ARIZA (2012), "Policía, legitimidad, paradas y cacheos", Conferencia impartida en Sesión Plenaria del IX Congreso Español de Criminología, Girona, 29 de junio.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009a), *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, Open Society Institute, Nueva York (disponible en www.opensocietyfoundations.org).

(2009b), *Addressing ethnic profiling by police: A report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, Open Society Institute, Nueva York (disponible en www.opensocietyfoundations.org).

Rob REINER (2000), *The politics of the police*, Oxford University Press, Oxford, 3ª edición.

(2010), *The politics of the police*, Oxford University Press, Oxford, 4ª edición.

Robert SAMPSON - Dawn Jeglum BARTUSCH, (1998), "Legal cynicism and (subcultural?) tolerance of deviance: The neighborhood context context of racial differences", *Law and Society Review*, 32(4):777-804.

Tom TYLER (1990), *Why people obey the law?*, Yale University Press, New Haven.

(2006a), "Psychological perspectives on legitimacy and legitimation", *Annual Review of Psychology*, 57:375-400.

(2006b), *Why people obey the law?*, Princeton University Press, Princeton.

Tom TYLER - HUO, Yuen (2002), *Trust in the Law: Enhancing public cooperation with the police and courts*, Russell Sage Foundation, Nueva York.