

POLICÍA EXITOSA, POLICÍA INDOLENTE: NUEVAS TENDENCIAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Resumen

El autor presenta un estudio comparado de las estrategias más recientes de seguridad ciudadana en el mundo, que de manera coincidente buscan crear lazos de asociación y de cooperación de la policía con la comunidad y con otras entidades del Estado. El debate que primaba a finales del siglo XX, entre hacer una policía más preventiva o represiva, ha sido reemplazado por la discusión en torno al rol fundamental de la solidaridad y la disuasión para disminuir los sentimientos de inseguridad. Estas estrategias van generalmente más allá de la pretendida participación comunitaria o de la simple adopción de modelos de policía comunitaria o de proximidad. Algunos países han buscado generar defensas entre la misma comunidad para que actúe en contra de la delincuencia; otros han buscado eliminar las raíces de los problemas sociales, que son el terreno abonado para que ésta crezca, y algunos otros países han buscado medios de control sobre factores anexas que la incrementan.

*En todas estas estrategias, la policía es un actor más en el combate a la delincuencia, al establecerse un *partnership* con otros actores sociales y gubernamentales. En definitiva, las tendencias más recientes en seguridad interna pretenden priorizar la seguridad de los ciudadanos como individuos. La noción de una policía más preocupada por el orden público ha cedido para privilegiar la protección del individuo. Se busca entonces aminorar los sentimientos de inseguridad que resultan de las incivildades y la delincuencia menor. Además de estas transformaciones de las políticas para contrarrestar la inseguridad, las policías en el mundo han buscado modernizarse, adoptando estrategias de gestión propias del sector privado (*New Public Management*) para hacer más eficiente su labor y mejorar su imagen ante la opinión pública.*

* Profesor investigador de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario

Palabras clave

Orden público, seguridad, sociedades de orden, sociedades de riesgo, sentimientos de inseguridad, tolerancia cero, principio de las ventanas rotas.

Abstract

The author presents a compared study of the most recent worldwide strategies in internal security. Those strategies look to create associative and co-operative links among the police, the community and other entities of the State. The fundamental debate at the end of the XXth century related with the police role of being more preventive or repressive has been replaced for the discussion on a police rol based on the solidarity and deterrence to diminish insecurity feelings.

These strategies generally go beyond the supposed communitarian participation or the simple adoption of communitarian police models. Some countries have looked to generate the community act against the delinquency. In other countries the inten-

tion has been to eliminate the roots of the social problems which have been the abandon field where the delinquency grows.

In all of the strategies the police is another player among social and governmental actors. In conclusion the most recent internal security tendencies seek to make the individual security the priority. The police focus on public order has diminished, and today its primary concern is the individual security.

The objective is to reduce the insecurity feelings, which are consequences of non-civic behaviours and minor delinquency. Besides these strategies transformations to reduce the insecurity, another goal has been the policemen modernisation adopting private sector characteristics. (New Public Management).

Key words

Security, public order, order societies, risk societies, insecurity feelings, non tolerance, theory of broken windows.

Introducción

El debate sobre el rol de la policía en las políticas de seguridad de las ciudades se centró durante varias décadas en la disyuntiva represión-prevención. Hoy en día, los temas sobre la seguridad interna tienen un tenor diferente. Las políticas de seguridad más recientes y exitosas se caracterizan por ser esencialmente preventivas, de manera que hacen de la policía un actor más entre muchos otros que deben intervenir en el restablecimiento del sentimiento de seguridad entre los ciudadanos. Por esta razón, la disyuntiva mencionada ha perdido fuerza en favor de otras premisas como disuasión-solidaridad-asociación, que apuntan a restablecer el tejido social como piedra angular de lucha contra la inseguridad.

Este artículo pretende dar cuenta, de manera comparada, de las especificidades y de las particularidades de las estrategias más recientes de seguridad ciudadana en las grandes ciudades y la consecuente modernización de la policía. En Estados Unidos, sobre la base del principio de las ventanas rotas (*broken windows*), se han desarrollado dos estrategias igualmente exitosas en términos estadísticos. La primera, llamada *tolerancia cero*, del alcalde Giuliani en Nueva York (1994-2001), y la segunda, denominada *community policing*, cuyo ejemplo

más característico es la ciudad de Chicago. En Europa, especialmente en Francia e Italia, la prevención se ha entendido de manera opuesta al modelo estadounidense y ha aportado una perspectiva más solidaria y menos disuasiva.

El artículo analiza, en primer lugar, el deterioro de la imagen de la policía en el mundo durante la segunda mitad del siglo XX, que tuvo como consecuencia una transformación de su perfil en procura de la seguridad de los individuos, más que del orden público. En segundo lugar, clasifica y discute las experiencias más recientes implementadas, con relativo éxito, en Europa y América sobre seguridad interna. Finalmente, presenta las formas de gestión empresarial adoptadas por la policía en el mundo, que le han permitido adaptarse, de manera eficiente, a su nuevo rol en el marco de las nuevas políticas de seguridad ciudadana.

El síndrome de Hillsborough o la imagen de la policía indolente

Durante los años ochenta, la policía concentró sus esfuerzos esencialmente en combatir las manifestaciones más violentas del crimen, como los asesinatos, el terrorismo, la delincuencia or-

ganizada y el bandidaje. Paradójicamente, su imagen se deterioró enormemente, al ser percibida como un órgano poco eficiente e, incluso, indolente. En efecto, aunque algunas ciudades vieron descender el número de muertes violentas, los ciudadanos del común se sentían cada vez más desprotegidos. El sentimiento de inseguridad crecía aunque las estadísticas oficiales señalaban un franco progreso en la erradicación del gran crimen.¹ La policía no supo adaptarse a las nuevas manifestaciones de la violencia ni a una demanda creciente de los ciudadanos por una seguridad más próxima, territorializada —ciudad, vecindario y calle— e individualizada.²

En buena medida, existía una contradicción de enfoque acerca de la seguridad, que impedía que la policía se adaptara a estas evoluciones. En inglés existen dos vocablos que dan cuenta de esta diferenciación: la noción de *safety*, que tiene como

significado la protección de la integridad del individuo y su propiedad, opuesta a la noción de *security*, que se relaciona más con el mantenimiento del orden público. La primera tiene una carga valorativa liberal que se inicia con la Revolución Francesa y con la declaración de los derechos del hombre, y que pretendía conciliar la protección del individuo con la libertad. Por el contrario, la noción de *security* se interpreta como la responsabilidad del Estado de evitar el peligro y las amenazas. Por ello, no es gratuito que en francés existan dos acepciones similares al inglés: *sureté* y *securité*. La primera de ellas data del siglo XVIII, mientras que la segunda es más reciente, propia de la segunda mitad del siglo XX.³

Durante varios años, la policía se centró en el enfoque de *security*, lo que hizo, en algunas ocasiones, contradictoria su labor, pues se preservaba el orden público a contrapecho de la noción de

¹ Robert, Ph. y Pottier, M. L., "Lecture Critique sur l'Insécurité et la Délinquance", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, No. 5, 1997. Se le atribuye equivocadamente al alcalde Giuliani, de Nueva York, haber hecho descender los índices delincuenciales. Sin embargo, este proceso exitoso se inició con anterioridad a finales de los años ochenta, cuando la policía de la ciudad conocía sus índices más bajos de popularidad (Wacquant, L., "Sur quelques Contes Sécuritaires Venus d'Amérique. Les Impasses d'un Modèle Répressif", en *Le Monde Diplomatique*, 6-7 de mayo, 2002).

² Ecole Nationale d'Administration (ENA), *La Sécurité, Un Bien Public; une Démarche Partagée en Europe*, Séminaire de Questions Sociales, Promotion Averroes, 1999.

³ En castellano este matiz es difícil de establecer, ya que no existe traducción aceptada por la Real Academia de la Lengua para los vocablos *safety* o *sureté*. Algunos internacionalistas han optado por utilizar el anglicismo *securitización*, que, además de espantoso, no logra aprehender la noción para los propósitos de este escrito sobre seguridad interna. Quizá sea oportuno utilizar de nuevo los términos castizos de *seguramiento* o *segurar* que, aunque en desuso, resultan más propios de nuestra lengua.

safety o seguridad de los individuos. Por esta razón, se dio en la policía del mundo un síndrome que hemos denominado *síndrome de Hillsborough*, que recoge la tragedia del estadio Hillsborough, en abril de 1989. En esa ocasión, durante el juego entre los equipos de Liverpool y Nottingham, la policía encargada de la seguridad decidió abrir una de las puertas para evitar desórdenes fuera del estadio, ya que dos mil fanáticos sin boleta querían ingresar. La policía juzgó que estos hinchas podían crear disturbios al exterior y decidió permitir el ingreso. El sobrecupo y los fanáticos, quienes empujaban para penetrar por aquella puerta, hicieron que quienes ya habían ingresado fueran aplastados y pisoteados. Noventa y seis personas murieron entonces.

El síndrome de Hillsborough sirve para señalar cómo la policía se enfoca en el mantenimiento del orden público sin centrar sus esfuerzos en la seguridad cotidiana y más apremiante de los individuos. Incluso, para no tener desórdenes mayores, este órgano puede llegar a ser indo-

lente con la demanda social, que se compone esencialmente de aspectos del entorno más cercano y cotidiano de los ciudadanos. El síndrome se hace más agudo cuando la policía actúa como un cuerpo cohesionado con intereses particulares que no quiere tener molestias o quiere evitar meterse de lleno en un problema que le implicará un desgaste innecesario o despilfarrar energías. Esto es, los problemas de los ciudadanos no le interesan, ya que transgreden la tranquilidad de su organización en general. En este contexto, para la policía no son importantes los ciudadanos individualmente, sino el mantenimiento del orden en general.⁴

El enorme déficit en imagen y eficiencia de la policía en el mundo como consecuencia de este síndrome de Hillsborough llevó a que se pensara hacer más cercanos los uniformados a los vecindarios, por ello se introdujeron las policías comunitarias o de proximidad y se establecieron rondas a pie.⁵ No obstante, estas reformas resultaron ser a la larga poco eficaces, mientras

⁴ En diferentes conversaciones con policías, éstos han manifestado su desagrado por atender aquellas quejas de los ciudadanos que ellos consideran inocuas, como un vecino ruidoso o un extraño deambulando sospechosamente en el barrio.

⁵ La policía japonesa fue una de las primeras en implementar los *Koban* (para zonas con alta incidencia delictual) y los *Chuzaisho* (con baja incidencia delictual y zonas rurales), que son sistemas integrados de pequeños puestos de vigilancia que mantienen un servicio de asesoría a la comunidad las 24 horas. Actualmente existen 6.500, que mantienen un contacto directo con la comunidad.

se mantuvo un enfoque de orden público, más que de seguridad ciudadana.⁶

En la actualidad, el dilema de la policía moderna no necesariamente está relacionado con el hecho de hacer descender los índices delincuenciales, sino en procurar reducir el sentimiento de inseguridad entre los vecinos de barrio y ciudadanos en general. En este sentido, la paradoja es que una gran ciudad puede ver aumentar los homicidios y, contrariamente, los ciudadanos pueden sentirse cada vez más seguros (o viceversa).

Adicionalmente, el perfil de una sociedad puede hacer que la policía se enfoque más hacia el mantenimiento del orden público o hacia la resocialización de los delincuentes. En las sociedades llamadas *de orden*, la delincuencia se considera un comportamiento antisocial que tiene sus raíces en problemas de integración de las personas. Como quiera que estos actos amenazan los pilares de la sociedad misma, se busca resocializar a los transgresores. Los esfuerzos se dirigen entonces a prevenir la transgresión con medidas sociales como la educación, el empleo o la inserción.

Por el contrario, en las sociedades llamadas de *riesgos y amenazas*, la seguridad se percibe como una cuestión de protección. Lo que se busca es prevenir el comportamiento que se juzga desviado. A diferencia de las sociedades de orden, los esfuerzos no están dirigidos al transgresor. De ahí que sea esencial intervenir los sectores y barrios más proclives al delito, con el fin de disuadir al delincuente potencial para que las condiciones de su entorno dificulten su paso al delito.⁷ Es decir, las sociedades de orden interpretan el delito como una anomia, mientras que las sociedades de riesgos lo ven como una amenaza que se debe controlar.⁸

El síndrome de Hillsborough, podría pensarse, tiende a exacerbarse en las llamadas "sociedades de riesgos y amenazas", como la estadounidense o la británica, y, por el contrario, no ser muy agudo en las "sociedades de orden", como la francesa o la sueca. No obstante, según las consideraciones que mostraremos a continuación, todo parece indicar que en ambos tipos de sociedades el síndrome puede ser importante. Las tendencias modernas en seguridad de las grandes ciudades parecen mostrar que sociedades juz-

⁶ Tiévant, S., "Partenariat et Police de Proximité. Dilution ou Consolidation des Spécificités Professionnelles?", en *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 48, 2002.

⁷ Esta explicación sociológica es tomada de ENA, *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

gadas más represivas, sancionatorias, impositivas o reguladoras, no necesariamente cuentan con los más bajos índices de popularidad de su policía. Por el contrario, sociedades más socializantes pueden tener una policía completamente desprestigiada. No existiría entonces una relación causal entre el perfil de la sociedad, en términos de seguridad, y la percepción en la opinión pública sobre su eficiencia. Todo parece indicar que las estrategias de seguridad interna más recientes y exitosas tienden a considerar la seguridad de los individuos como esencial y, por ende, intentan por este medio hacer disminuir el síndrome de Hillsborough.

Tendencias recientes en seguridad y redefinición del rol de la policía

El modelo inmunológico estadounidense⁹

Durante la última década, en Estados Unidos las políticas de

seguridad en las grandes ciudades han buscado aumentar las capacidades de resistencia de la sociedad frente a unos males claramente identificados.¹⁰ En el fondo, la estrategia pretende elevar las defensas de la comunidad para evitar el surgimiento de la delincuencia.

El modelo estadounidense es claramente un modelo preventivo-disuasivo, porque intenta, por un lado, generar un mayor control social de los barrios y vecindarios y, por el otro, pretende restablecer el tejido social en un sector, para que la misma comunidad sirva de muro de contención frente a la delincuencia. Estos modelos más recientes de seguridad ciudadana en los Estados Unidos se han inspirado en el principio de las ventanas rotas (*broken windows*), planteado por Wilson y Kelling a principios de los años ochenta. No obstante, existen interpretaciones diferentes de dicho principio y, por ende, experiencias e implementaciones diferentes en diversas ciudades de ese país. En términos generales, esta concepción hace que el rol de la policía sea el de reforzar los mecanismos de autocontrol de la colectividad.¹¹

⁹ Sobre esta diferenciación entre una policía 'inmunológica' tipo estadounidense y una policía 'profiláctica' tipo francés, véase Donzelot, J. y Wyvekens, A., "Community Policing et Restauration du Lien Social", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, 2002, pp. 43-72. Esta diferenciación casi biológica ha servido de inspiración para la parte preliminar de este escrito.

¹⁰ *Ibid.*, p. 70.

¹¹ Silverman, 1999.

Creando un tejido social para disuadir: la teoría de las ventanas rotas (broken windows)

El principio de las ventanas rotas (*broken windows*) ha hecho carrera como hito para resolver los problemas de seguridad en las ciudades de los Estados Unidos, tras la publicación de un famoso artículo del mismo nombre, donde se daba un vuelco original a la explicación sobre el aumento en los índices de delincuencia.¹² Para Wilson y Kelling el sentimiento de inseguridad le abre el camino a la delincuencia y ello revierte la creencia generalizada de que los actos delictivos generan los sentimientos de inseguridad entre la gente.

Aunque parezca paradójico, el sentimiento de inseguridad es una situación psicológica de los ciudadanos que va ligada a amenazas latentes no siempre relacionadas directamente con actos violentos o delictivos. En muchas ocasiones, los ciudadanos no han sido víctimas de un delito durante años; sin embargo, viven con desconfianza, miran constantemente hacia atrás cuando caminan en la calle, se resguardan en sus casas a horas tempranas, evitan las salidas nocturnas, fortifican sus bienes

e, incluso, se arman. En este sentido, la correlación puede ser negativa entre victimización y sentimiento de inseguridad. Por el contrario, parece existir una relación más estrecha entre el desorden y la angustia del ciudadano de bien.¹³

El rumor contribuye fuertemente a aumentar este sentimiento de inseguridad. Las historias de amigos y vecinos sobre crímenes o simples robos a otras personas siempre causan temor, así las víctimas ni siquiera sean conocidas o no pertenezcan al entorno familiar o social. Igualmente, ser interpelado por mendigos amenazantes o limpiaparabrisas agresivos aumenta este sentimiento de inseguridad. En consecuencia, por el miedo constante y el sentimiento de no poder controlar su entorno o su barrio, los individuos se evitan mutuamente y hacen que los lazos comunitarios se debiliten y, por ende, los controles sociales desaparezcan.

Paralelamente, este sentimiento de inseguridad contribuye a deteriorar de manera importante la imagen de la policía cuando los vecinos de barrio, al expresar sus denuncias y quejas, sólo obtienen como respuesta que no hay un número suficiente de

¹² Wilson, J. Q. y Kelling, G. L., "Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety", en *The Atlantic Monthly*, 1982.

¹³ Kelling, G. y Coles, C., *Fixing Broken Windows*, New York, Touchstone, 1997.

efectivos policiales o que no vale la pena enfrentar a los contraventores menores, dado que la justicia nunca los sanciona de manera efectiva.¹⁴ Los policías son vistos como ineficientes e, incluso, perezosos.

Según Wilson y Kelling, un vidrio roto no reparado en un barrio señala que los vecinos se están retirando de allí, pues su calidad de vida se ha deteriorado ostensiblemente por la delincuencia; al mismo tiempo, el vidrio roto refleja que el barrio está desprovisto de cualquier control y, por lo tanto, a merced de los delincuentes.¹⁵ La degradación del lugar es una invitación a las fechorías. Por esta razón, de manera interesante, se señala que ya no es la delincuencia la que genera los sentimientos de inseguridad, sino que estos sentimientos son los que finalmente hacen que aumente, cuando se dejan al garete los lugares y los pequeños elementos cotidianos de la vida de un barrio.

Una ventana rota no reemplazada será seguida por otras tantas que tampoco serán cambiadas, porque se ha enviado una señal

inequívoca de que romper otras cuantas no tendrá consecuencias para el infractor. El ladronzuelo se sentirá a gusto para delinquir en un sector donde los habitantes están intimidados y no han logrado impedir molestias menores. La denuncia para el maleante no es una amenaza real, dado que la falta de un tejido social en el barrio hace poco probable su identificación o aprehensión posterior. Esto, sumado a una policía calificada de indolente, hace que la delincuencia prospere allí.

En el fondo, la teoría de las ventanas rotas señala que los controles sociales comunitarios se evaporan y el orden convencional desaparece.¹⁶ Los comportamientos de abandono son seguidos por el colapso de los controles sociales. El sector se hace entonces vulnerable a la llegada de delincuencia.

Esta teoría no debe ser interpretada de manera ligera. Lamentablemente, ha sido objeto de simplificaciones y distorsiones que la han vaciado de su valor inicial como punta de lanza de una política de seguridad en las ciu-

¹⁴ Según algunos estudios llevados a cabo en Boston, Portland y Baltimore, los habitantes de un barrio, especialmente los mayores, tienden a identificar los lugares inseguros con aquellos sitios donde los jóvenes toman licor o se reúnen en las noches, sin que allí se hayan dado necesariamente actos delictivos (Monjardet, D., "Entre Propagande et Dénégation. Retour Distancié sur la "Tolérance Zéro", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 48, 2002, pp. 171-173 2003).

¹⁵ Donzelot y Wyvekens, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶ Ardet, *op. cit.*

dades. Por ejemplo, del principio de las ventanas rotas se cree que es una represión brutal de cualquier acto menor de incivilidad. También se cree que es una forma de frenar a los delincuentes menores, para que no degeneren, en el futuro, en delincuencia organizada de gran envergadura. Sin embargo, su principio es ante todo una propuesta innovadora, que fija su atención especialmente en el sentimiento de inseguridad como un fenómeno en sí mismo y como una causa de la delincuencia. De ahí surge una pregunta en apariencia contradictoria: ¿puede una ciudad ser más segura si los índices de delincuencia no disminuyen o incluso aumentan? La respuesta es sí, siempre y cuando el sentimiento de inseguridad disminuya.¹⁷

Se cree erróneamente que el principio de las "ventanas rotas" sirvió exclusivamente de inspiración a la policía de Nueva York y que su puesta en la práctica está en la base del descenso espectacular de la criminalidad en esa ciudad durante la administración Giuliani. Sin embargo, el principio ha sido interpretado de manera diferente por otras ciudades americanas con igual o mayor éxito, como el experimento de *community policing* en Chicago.

Tolerancia cero en Nueva York: una verdad a medias

La política de tolerancia cero es una interpretación a la vez práctica y simplista del principio de las ventanas rotas, que se inició con el alcalde Giuliani en Nueva York, y cuya implementación, por el cuerpo de policía de esa ciudad, se considera la base del llamado *milagro neoyorkino*. El índice de delincuencia en Nueva York entre 1993 y el 2000 descendió en un 57,23%, la regresión de homicidios fue de 65,18%, los robos con violencia descendieron en un 62,46%, el robo de vehículos disminuyó en un 68,11% y los robos a residencias bajaron en un 62,10%. Las cifras son incuestionables.¹⁸

La estrategia de tolerancia cero se basa en dos pilares fundamentales. En primer lugar, los esfuerzos se dirigen a luchar contra las incivildades menores y los comportamientos antisociales. En segundo lugar, se impide el surgimiento de lugares degradados que carezcan de parámetros normativos o de una presencia institucional efectiva, los que se considera serán, a la larga, los espacios propicios para el surgimiento de desórdenes meno-

¹⁷ Donzelot y Wyvekens, *op. cit.*

¹⁸ Dieu, F., "La Police et le 'Miracle New Yorkais'. Éléments sur les Réformes du NYPD (1993-2001)", en Ocquetau, Frédéric (dir.), *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En Finir avec les Mythes*, Paris, La Documentation Française, 2003.

res que pueden degenerar paulatinamente en actos delictivos mayores.¹⁹

En la concepción de la tolerancia cero resulta importante eliminar de manera dinámica y expedita todo comportamiento antisocial para evitar que estas incivilidades, en apariencia inocuas, degeneren en delitos más importantes. Paralelamente, se pretende dar confianza a la ciudadanía frente al sentimiento creciente de inseguridad, abandono e indefensión. Por esta razón se atacan de manera efectiva y decidida las manifestaciones más visibles de los comportamientos desviados que atentan contra la convivencia en comunidad. Por ejemplo, los vándalos del transporte público, la mendicidad agresiva o la venta en la vía pública. En la medida en que se pretende generar una mayor sensación de seguridad en el ciudadano, se buscan eliminar todos los actos que perturban la convivencia y que agreden cotidianamente. Así, una de las primeras acciones de la estrategia de tolerancia cero en Nueva York fue reprimir a los vendedores ambulantes y a los lavaparabrisas de automóviles en los semáforos. Incluso, otros tipos de manifestaciones, en apa-

riencia intrascendentes, fueron reprimidos para evitar la degradación de la convivencia social (mal comportamiento de peatones, parqueo desordenado, música a alto volumen, bloqueo de intersecciones viales, entre otros).

El alcalde Giuliani les declaró la guerra a los taxistas y a los vendedores de perros calientes. A los primeros los persiguió por abusar de los clientes y contravenir las normas de tránsito. A los segundos les impidió la invasión del espacio público y la trasgresión de las normas de higiene alimenticia. Para evitar el robo por 'raponazo' ejerció un control sin igual sobre las casas de compraventa y los vendedores ambulantes.²⁰

El programa de tolerancia cero ha servido de referente para otras ciudades y policías del mundo para disminuir los índices de delincuencia. Recientemente, la capital mexicana contrató los servicios como consultor del ex alcalde Giuliani, para que presentara una nueva política de seguridad y una propuesta de reforma para la policía de esa ciudad.²¹ Otras ciudades en Brasil y Suráfrica

¹⁹ *Ibid.*, p. 58.

²⁰ Donzelot y Wyvekens, *op. cit.*, p. 60.

²¹ Arroyo, M. *Evaluando la "Estrategia Giuliani". La política de cero tolerancia en el Distrito Federal*. La Jolla, California, Center for US Mexican Studies, Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-2004 Working Paper Series, 2003.

han hecho otro tanto retomando este modelo.

No obstante, aunque los éxitos de la tolerancia cero han sido vistos como paradigma de la seguridad ciudadana, resulta preciso hacer algunas críticas al respecto. En primer lugar, superando las ideas de algunos destructores que le imputan a esta estrategia su brutalidad y la violación de los derechos humanos, es preciso señalar que, como en el caso de Nueva York, la baja en la delincuencia también se presentó en otras ciudades estadounidenses que no adoptaron el precepto de tolerancia cero y que establecieron relaciones estrechas con los habitantes. En San Francisco, por ejemplo, una política de orientación a los menores infractores, potenciales delincuentes, hizo disminuir las entradas en reformatorios. La delincuencia violenta en esta ciudad disminuyó en un 33% entre 1995 y 1999, mientras que en Nueva York la disminución, para el mismo período, era tan sólo de 26%.²²

En segundo lugar, puede parecer excesivo atribuirle el descenso de la delincuencia en Nueva York a una estrategia basada en una metáfora nunca comprobada empíricamente sobre las venta-

nas rotas. Quizá en este éxito contribuyeron otros factores más tangibles, como el aumento considerable de los efectivos que pasaron de 27.000 a 41.000 entre 1993 y el 2003. Igualmente, en algo debió aportar el aumento del presupuesto de la policía, ya que éste varió en casi un millardo de dólares durante la década de los noventa.

Asimismo, los críticos de la política de tolerancia cero afirman que los índices delincuenciales iniciaron su descenso algunos años antes de que fuera elegido como alcalde Rudolph Giuliani. Otros factores podrían ser explicativos:²³ por ejemplo, se aduce que Nueva York gozó durante los años noventa de un fuerte crecimiento económico con mejores posibilidades de empleo y remuneración para la gente, lo que impidió que más jóvenes cayeran en la delincuencia.

Varias ciudades de los Estados Unidos también vieron descender de manera drástica las tasas delincuenciales durante los años noventa. El fenómeno no fue exclusivo de Nueva York y se dio en ciudades que hoy se consideran malos ejemplos del rol policial. Por ejemplo, la ciudad de Los Ángeles vio descender la delincuencia violenta en-

²² Wacquant, *op. cit.*

²³ *Ibid.*

tre 1989 y 1998 en un 40%.²⁴ Varios comisionados de la policía de Los Angeles debieron abandonar sus cargos en medio de escándalos por la imagen deplorable de la institución especialmente por violencia policial contra minorías étnicas.

El modelo de tolerancia cero de Nueva York es claramente una aproximación conservadora al problema de la delincuencia, que ve en el encarcelamiento masivo y en la detención por actos menores cuatro beneficios básicos: (1) dar un sentimiento de retribución a la sociedad; (2) disuadir a los delincuentes activos y potenciales; (3) rehabilitar en la cárcel a los infractores; (4) incapacitar al delincuente para que no pueda cometer otros delitos. En este sentido, el número de arrestos aumentó de manera importante. Por ejemplo, entre 1997 y 1998, 45.000 personas fueron interpelladas, lo que dio pie a 9.500 arrestos. Más impresionante aún fue el hecho de que en 1997 las personas recluidas en las cárceles de la ciudad era de 19.200, mientras que un año después 133.300 personas ya habían pasado por los centros de detención.²⁵

No obstante, el caso de San Francisco revierte esta hipótesis, según la cual a mayor número de detenciones, menores índices delincuenciales. Para otras ciudades de los Estados Unidos, la prisión y el arresto exacerbado no son necesariamente fórmulas para controlar este problema. De hecho, San Francisco, durante la década de los noventa, tuvo la mejor evolución contra el delito por encima del promedio de las diez ciudades con mejores resultados en la materia en los Estados Unidos. Mientras que el promedio nacional registraba una disminución de la delincuencia de 30% entre 1990 y 1998, San Francisco logró descender en un 38%.²⁶ Contrariamente, su política de detenciones era diametralmente opuesta a la de Nueva York: al tiempo que esta última alentaba el arresto hasta de los menores infractores, en San Francisco la política era evitar que los más jóvenes llegaran a la cárcel, a través de políticas de resocialización y educación. Prueba de ello fue que el número de arrestos disminuyó entre 1993 y 1998 en un 67%.²⁷

²⁴ Fuente: *California Department of Justice. Criminal Justice Statistics Center.*

²⁵ Dieu, *op. cit.* En este aumento considerable de arrestos pudo haber contribuido una mayor severidad de los jueces y tribunales, así como la disminución a catorce años de la mayoría de edad penal o la norma *Three strikes and you're out*, que condena a largas penas, incluso cadena perpetua, a aquellos que hayan cometido tres delitos, aun cuando sean menores.

²⁶ Fuente: *FBI Uniform Crime Reports, 1990-1998. Offenses Known to Police.*

²⁷ Jamison, R., *Shattering "broken Windows". An Analysis of San Francisco's Alternative Crime Policies*, San Francisco. Center on Juvenile and Criminal Justice, 2002.

Finalmente, el politólogo Wesley Skogan, en una investigación sobre delincuencia en cuarenta barrios de diferentes ciudades de los Estados Unidos, afirmó que la pobreza y la segregación racial son la base de dicha situación y no el clima de desorden urbano. Los críticos le endilgan al principio de tolerancia cero querer hacer una relación casi mística entre pequeñas contravenciones y el gran bandidaje como el médico que le practica una limpieza facial a un enfermo terminal con cáncer.²⁸

Community Policing en Chicago:
una policía que dialoga con la gente

En Chicago se acogió el principio de las ventanas rotas de una manera diferente a la estrategia de Nueva York. Si bien el principio se mantiene igual: "cuando la comunidad abandona su entorno está lanzando señales inequívocas de su vulnerabilidad", su interpretación es diferente. En Chicago, la policía busca organizar a la gente dejando que los mismos vecinos se apersonen no sólo de su seguridad, sino del barrio con su mantenimiento y su infraestructura. Esta estrategia surgió en un momento álgido para la policía frente a una crisis de legitimidad y el aumento de los índices delin-

cuenciales en los años ochenta y noventa. En este aspecto, la ciudad de Chicago ilustra bien un nuevo rol atribuido a la policía con la implementación de dos estrategias: *beat meeting* y *problem solving*.²⁹

Por un lado, los *beat meeting* son reuniones de la policía con la comunidad, donde se establece una relación fuerte entre ese organismo y los habitantes para responder a la degradación del espacio y al abandono de los controles. Igualmente, se trata de elevar la calidad de vida del barrio, con todas las particularidades propias de cada sector. Por ejemplo, la policía de Chicago procedió a una reorganización del territorio de acción de las unidades y recortó los distritos de manera más reducida para que los policías, allí asignados, lograran desarrollar una sensibilidad mayor e identificaran mejor los retos y preocupaciones del sector. De los 25 distritos de la ciudad, se propusieron 279 porciones (*beats*), cada una de aproximadamente nueve mil habitantes. En éstas, semanalmente se reúnen los habitantes del sector y los uniformados en un lugar convencional del barrio, como una iglesia o una escuela, con la intermediación de un facilitador civil, figura que fue creada después de que las pri-

²⁸ Wacquant, *op. cit.*

²⁹ Donzelot y Wyvekens, *op. cit.*

meras reuniones resultaran algo acaloradas. Los *beat meeting* se dividen en dos etapas: *old* y *new business*.

En los *old business* (asuntos viejos) se hace revisión de los problemas señalados por los habitantes en la reunión anterior y se da cuenta de las acciones emprendidas para corregirse o la evolución que han tenido. En este tipo de reuniones no sólo son tratados problemas netamente delincuenciales, sino asuntos de deterioro, degradación, incivildades o contravenciones. Por ejemplo, un hidrante con escape, un césped que no ha sido cortado, la venta de drogas junto a uno de los colegios del sector, un vecino ruidoso, entre otros aspectos. La policía da cuenta entonces de lo que se ha hecho y cómo se ha procedido.

En los *new business* (asuntos nuevos) los vecinos son invitados a señalar los problemas nuevos que perturban el barrio. Esta formula de los *beat meeting* ha sido muy exitosa, porque permite al mismo tiempo resolver problemas acuciantes para la comunidad, dar una imagen positiva de la institución y permitir un control (*accountability*) de la ciudadanía sobre su policía. Los uniformados no se sustraen al

cuestionamiento de los vecinos y permiten que las inquietudes sean formuladas, incluso las más rocambolescas.³⁰

Por otro lado, la práctica del *problem solving* pretende que la policía y la comunidad, de manera mancomunada, identifiquen y resuelvan los problemas. Aunque se podría pensar que esta práctica es natural a la implantación de las policías de proximidad o comunitarias, su originalidad reside en que no se consideran los problemas de manera aislada para una intervención policial igualmente aislada, sino que se agrupan para determinar si unas infracciones o unos actos delictivos responden a causas comunes. En este sentido, siempre se hace un análisis detenido sobre tres elementos concomitantes: el autor del delito, la víctima y el lugar donde se cometió. Sólo atacando las aristas de este triángulo será posible hacer descender los índices delincuenciales, porque se limitarán los escenarios potenciales para la comisión de delitos. De aquí se deduce que la sola actuación de la policía no es suficiente para contrarrestar el delito. Bien puede ésta aprehender un delincuente, pero si, por ejemplo, no se hace intervención en el abandono del sector,

³⁰ Se ha institucionalizado un número paralelo al 911 de urgencias, el 311 que toma en cuenta de manera alternativa todas las quejas, hecho que da la muy sana impresión de que la ciudadanía puede dirigirse a la Policía para algo más que las simples denuncias contra la delincuencia.

la falta de alumbrado público o la indolencia de los vecinos, al delincuente arrestado lo seguirán otros que delinquirán.³¹

Por esta razón, la concepción 'inmunológica' estadounidense hace un llamado a la comunidad para formar un bloque y cerrar filas, que intervenga directamente en la vigilancia. De aquí han surgido varios mecanismos ejercidos por los vecinos de barrio, como el *block watching* (vigilancia recíproca de los inmuebles), los *stand ups* (rondas de vecinos en horas y lugares sensibles), los *positive loitering* (paseos nocturnos para recuperar zonas) y los *court advocacy* (acompañamiento de los vecinos en los momentos de denuncia o juzgamiento de un delincuente). Los vecinos adquieren un papel fundamental y la policía sirve simplemente de facilitadora.

El modelo 'profiláctico' europeo

El modelo profiláctico de seguridad ciudadana en Europa, aunque es igualmente preventivo que el estadounidense, no se preocupa por combatir el mal, sino impedir su surgimiento. Si el modelo 'inmunológico' se

basa en la prevención, vista como disuasión e involucramiento directo de la comunidad en la seguridad, el modelo 'profiláctico' europeo, especialmente el francés, tiene una aproximación al problema de seguridad igualmente preventivo, pero basado en premisas de solidaridad.

Se parte del principio de que el delito es una situación de 'desocialización'.³² Para este tipo de modelos se observa con atención el estadounidense, por considerarse en muchas ocasiones brutal. Para los investigadores franceses en seguridad interna, por ejemplo, involucrar a los ciudadanos en labores propias de la policía, más allá de la simple denuncia o la delación, lleva a que ese modelo se desvíe peligrosamente hacia la formación de organizaciones casi paramilitares o a que la justicia se privatice.

En Francia, por ejemplo, las diferentes entidades del Estado aúnan esfuerzos para reducir las causas profundas que producen el malestar en los individuos, el sentimiento de abandono, el riesgo de desviaciones e incivilidades, etc. Esto es, se busca mejorar el marco de vida haciendo que las instituciones del Estado, en mutuo apoyo, intervengan en los

³¹ Wyvekens, A., "Community Policing. Façon Chicago. Ou du Bon Usage de l'Exemple Américain", en Ocquetau, Frédéric (dir.), *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En Finir avec les Mythes*, París, La Documentation Française, 2003.

³² Haciendo una traducción literal del concepto.

sitios más difíciles para mejorar la calidad y condiciones de vida de quienes allí habitan.³³ Por ejemplo, el sector educativo puede mejorar la formación cívica de los niños, la justicia no debe dejar sin respuesta las denuncias, las agencias de vivienda deben propender por gestionar las casas sociales de manera que se reduzca el nomadismo de los jóvenes y su falta de integración social, la policía debe recibir de manera más atenta las quejas en las estaciones, etc.³⁴

En el modelo 'profiláctico' europeo, la policía no busca apoyarse en la comunidad, como lo hace el otro modelo, sino restaurar los vínculos sociales; esto es, el ciudadano no es invitado a hacer las veces de policía, sustituyéndola, sino que entra a determinar la política de seguridad de su entorno más próximo.

El modelo es profiláctico en la medida en que preserva a la sociedad de la enfermedad. En este contexto, el Estado tiene un rol bastante anterior a la prevención del delito, en la medida en que trata de ir al nacimiento mismo

del problema social para que no surja. Es decir, las agencias del Estado actúan de manera coordinada para contrarrestar los problemas sociales mucho antes de que se vuelvan el germen de la delincuencia y para evitar reprimirlos posteriormente. En definitiva, en la estrategia 'inmunológica' la solidaridad es un combate, mientras que en el modelo 'profiláctico' es una cuestión de Estado.³⁵

El modelo europeo, además, se caracteriza por buscar la solidaridad por medio de una respuesta convergente entre la formalización de la cooperación (*partnership*) y una responsabilidad creciente de las localidades. En los famosos contratos locales de seguridad franceses (CLS), las entidades del Estado acuerdan mejoras mancomunadas, por lo que resulta extraño que participe directamente la ciudadanía.³⁶ En Francia sólo son invitados a las reuniones aquellos vecinos que hayan demostrado un cierto liderazgo en la materia. Los CLS son la piedra angular de la política de seguridad, ya que enfocan todos sus esfuerzos en promo-

³³ Esta estrategia ha sido ampliamente utilizada en Francia en los llamados *barrios sensibles*, en los suburbios de las grandes urbes como París, Lyon, Marsella o Estrasburgo, donde vive una población esencialmente de origen Magrebí, pero que tiene nacionalidad francesa de tercera o cuarta generación.

³⁴ Donzelot y Wyvekens, *op. cit.*, pp. 54-67.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sina, F., "Contrats Locaux de Sécurité. La Montée en Puissance de la Prévention Situationnelle", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, 2002, pp. 73-98.

ver acciones coordinadas entre autoridades y actores locales. En Estados Unidos, por el contrario, los ciudadanos que llamen a poner una queja o a denunciar en el 311 son invitados al *beat meeting*.³⁷ La lógica es claramente diferente. En efecto, en Europa, la seguridad es una atribución tradicional del Estado que no ha sido puesta en duda o cuestionada hasta la fecha.

Adicionalmente, sobre la base de este entendimiento interinstitucional se ha llevado a cabo una descentralización creciente que invita a grupos de ciudadanos a proponer los objetivos esenciales de la política de seguridad, pero nunca a implementarla. En Italia, por ejemplo, la tendencia más reciente es la multiplicación de "protocolos de entendimiento" entre el Estado y las comunas. Turín fue una de las ciudades precursoras en la materia, con cerca de setenta protocolos que coordinan, hoy en día, las competencias de alcaldes y prefectos en materia de seguridad. Estos acuerdos establecen una repartición estricta de competencias entre las comunas y el Estado. Las primeras tienen a su cargo la

rehabilitación de los barrios y la ayuda a las víctimas. La Alcaldía, a su vez, busca la cooperación institucional y financiera y por ello involucra a la Iglesia católica, líder en la vida asociativa de la ciudad. El protocolo de entendimiento, en su concepción italiana, prevé la creación de observatorios locales de seguridad que establecen diagnósticos compartidos muy útiles no sólo para la planeación de la seguridad en la comuna, sino como un instrumento de comunicación hacia la opinión pública.³⁸

No obstante, el modelo europeo de seguridad interna ha evidenciado varios defectos fundamentales que no han permitido su cabal funcionamiento y han hecho que los responsables de la seguridad dirijan su mirada hacia Estados Unidos, para tomar como referente la estrategia de tolerancia cero de Nueva York. En Francia, los CLS muchas veces son firmados, pero no cumplidos. Éstos quedan como una formalidad administrativa, ya que la participación de la comunidad con sus vicisitudes, demandas e, incluso, su cooperación es prácticamente inexistente.³⁹ Igualmente, a pesar de sus

³⁷ Véase nota de pie de página 30.

³⁸ ENA, *op. cit.*

³⁹ El autor tuvo la oportunidad de asistir a la firma y negociación de un contrato local de seguridad (CLS) en el centro de Francia. Los actores institucionales allí presentes concertaban algunos puntos y responsabilidades de mejora, pero era evidente que el entusiasmo no estaba a la orden del día. Se veía el CLS como una obligación menor impuesta por el Estado central que no se compadecía con el cúmulo de responsabilidades diarias que desbordaban sus capacidades.

virtudes, los "protocolos de entendimiento" en Italia carecen de la participación de actores gubernamentales esenciales, como la educación, la justicia, la región o la provincia. La coproducción local está muy limitada a ciertos actores institucionales.

Los CLS no sólo han quedado como letra muerta, sino que puede tomar muchos años ver los resultados tangibles de las acciones institucionales concertadas. Estos contratos, especialmente en Francia, han intentado resolver en sus raíces un viejo problema para el cual el ciudadano del común reclama una solución pronta. En efecto, en varias de sus ciudades, algunos suburbios se han convertido en guetos donde una población hacinada de origen magrebí, pero de nacionalidad francesa, no ha podido contar con la posibilidad de integrarse al grueso de esta sociedad. Falta de oportunidades y presa de un rechazo en muchas ocasiones racista, los más jóvenes se han dedicado a la comisión de incivildades repetidas como un acto de protesta contra una sociedad y unas instituciones que no les han abierto sus puertas de forma sincera.

De ahí que todo aquello que represente la institucionalidad francesa se rechace con violen-

cia. Por ejemplo, aquellos funcionarios que llevan un uniforme son objeto de agresiones verbales y físicas (policías, bomberos, choferes de bus). Los comisariatos de Policía en los barrios llamados 'sensibles' son embestidos por automóviles en llamas. En las grandes ciudades, como Lyon, Marsella o Estrasburgo, los jóvenes marginados roban vehículos y luego los incendian en proximidad de sus vecindarios para después poder atacar a piedra a los bomberos que intentan apagar el incendio y a los policías que intervienen para guarecerlos. Por ejemplo, en Estrasburgo, en 1998, fueron incendiados en una sola noche más de setenta automóviles. Estos actos han generado el rechazo de algunos sectores de la sociedad francesa, que agudizan la falta de integración social de estos jóvenes y generan un círculo vicioso, porque los CLS no han sabido dar respuesta y porque este problema ha sido capitalizado políticamente por la extrema derecha, encarnada en el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen.⁴⁰

En apariencia, ha sido más exitoso el modelo británico, que puede considerarse una cabeza de puente entre el modelo estadounidense y el europeo, en materia de seguridad. Del prime-

⁴⁰ El autor de este artículo tuvo la oportunidad de acompañar a un grupo de uniformados de la Policía Nacional francesa en rondas de vigilancia en la ciudad de St. Etienne en los barrios más sensibles y problemáticos.

ro, los británicos han centrado su atención en "asegurar los lugares", estrategia muy parecida a la premisa estadounidense de zonas ocupadas, que busca generar una presencia activa institucional en los barrios. Igualmente, los británicos, basándose en la ley *Crime and Disorder Act*, han creado las células Anti-Social Behaviour Unit (ASBU), que buscan contrarrestar las expresiones de incivilidad, como lo hace el modelo neoyorkino de tolerancia cero.⁴¹

Igualmente, los británicos comparten la idea estadounidense de que los ciudadanos deben tomar en sus manos la seguridad. De ahí la consolidación del programa de "autovigilancia del vecindario" con los *Neighbourhood Watches*. Existe un intercambio constante de información entre la policía y el sector privado de los comerciantes. Los encargados de la seguridad en los grandes almacenes están en contacto radial permanente entre ellos y patrocinan un sistema exterior de cámaras controlado por la policía.

Del modelo europeo continental, Gran Bretaña ha seguido la pauta del *partnership* y la descentralización con una participación creciente de actores privados, como las cámaras de comercio y las asociaciones de comercian-

tes. La política de seguridad se concibe igualmente por las autoridades locales en cada circunscripción. La ley *Crime and Disorder Act* sobre la seguridad de las comunidades, promulgada en 1998, traslada y profundiza la cooperación entre los diferentes actores, públicos y privados, e incentiva la consulta a los organismos y asociaciones locales para establecer la estrategia local en materia de prevención de la delincuencia y los problemas sociales. La experiencia de la ciudad de Liverpool goza de reconocimiento por su inclusión de actores disímiles, como las universidades, los bomberos o la policía de tráfico.

El modelo de los hábitos saludables

Este tercer modelo, implementado como estrategia de seguridad en ciudades de países en vías de desarrollo, ha pretendido generar hábitos que limiten la posibilidad de que un individuo pueda cometer un acto violento. Siguiendo la analogía médica, así como un paciente con problemas de tensión arterial debe cuidar su alimentación y dejar de fumar para evitar un ataque, de la misma manera el modelo de los hábitos saludables señala que se deben restringir ciertos comportamientos que pueden

⁴¹ ENA, *op. cit.*

ser dañinos para la convivencia social.⁴²

Este modelo parte del principio de que la delincuencia y los actos violentos son catalizados por factores externos que no siempre serían asociados con un acto delictivo. Sin embargo, estos factores unidos pueden inducir el delito o lo hacen crecer exponencialmente, por eso busca restringir comportamientos considerados accesorios, pero que pueden generar conductas delictivas.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá se comprobó que el consumo de alcohol y porte de armas son factores de riesgo que aumentaban las probabilidades de ocurrencia de actos delictivos. Por ello, antes que atacar la delincuencia directamente, este modelo busca limitar esas conductas que a simple vista no se encuentran por fuera la ley e, incluso, son ampliamente aceptadas por la sociedad, pero que sumadas pueden llevar a cometer actos delictivos. En esta medida, por ejemplo, se restringe el porte de armas los fines de semana, cuando hay más propensión a consumir alcohol, o se establece el cierre de bares y discotecas a horas más tempranas, para que el consumo excesivo de alcohol no conlleve desbordamientos. Igualmente, para evitar

la delincuencia juvenil o el vagabundeo, se establece un toque de queda para menores de edad.

En este mismo sentido, la agresividad del ciudadano, ocasionada por el estrés acumulado en las grandes urbes, busca paliarse a través de políticas de mediación de los conflictos entre vecinos, jueces de paz y llamados a desarmar los espíritus. Hay entonces una responsabilidad individual y de autocontrol, pero a partir de la creación de frenos menores en las actividades cotidianas de los individuos. Se piensa que una prohibición total puede generar un efecto indeseado de rechazo y, por ende, una incitación a transgredir la prohibición. Por esta razón, el enfoque de los hábitos saludables no prohíbe de manera draconiana; simplemente limita, concientiza y sensibiliza. Este modelo ha demostrado ser muy efectivo en Bogotá, donde los índices de violencia han descendido ostensiblemente en los últimos seis años.

Este modelo resulta más apropiado para países en desarrollo, como quiera que los modelos inmunológico y profiláctico —anteriormente descritos— resultan una carga económica considerable para los particulares o el Estado.

⁴² Ruiz, J. C., *Reinventando la seguridad en Colombia. Reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana*, Seminario REDES, Chile, 27 al 30 de octubre, auspiciado por el CHDS de Washington, 2003.

El rol de la policía en este modelo es de controlador de las contravenciones menores, como el no cierre de la discoteca a la hora estipulada por la autoridad. Esta institución es igualmente mediadora en pequeños conflictos entre vecinos y busca generar ciertos hábitos de convivencia en la comunidad. De esta manera, su rol se vuelve más importante, no como aparato de represión, sino como una especie de alerta temprana que ejerce un control *ex ante*.

Lamentablemente, en este tipo de estrategias, el seguimiento estadístico está excesivamente enfocado en las muertes violentas (asesinatos, accidentes de tránsito y peatones arrollados), que no logran hacer descender los sentimientos de inseguridad del ciudadano común, que se siente amenazado por el atraco callejero o por el robo a residencias. En este sentido, el síndrome de Hillsborough, anteriormente referido, se agrava porque disocia las expectativas del ciudadano por sentirse más seguro y las pretensiones de los alcaldes que celebran la disminución de las muertes violentas, pensando que estas estadísticas son

las que más interesan a la gente. A diferencia de los anteriores modelos, éste, el de los hábitos saludables, sigue anclado en la premisa del mantenimiento del orden público por encima de la seguridad de los individuos, lo que erosiona la imagen de las autoridades, especialmente de la policía.⁴³

La verdadera revolución silenciosa de la policía

No existen pruebas empíricas en Estados Unidos que hayan demostrado una relación causal entre la implementación de la política de tolerancia cero y la disminución de la delincuencia en Nueva York. Tampoco se ha podido establecer una relación directa entre las políticas de *community policing* y mayores índices de seguridad en Chicago o San Francisco. En Europa, el contractualismo y la descentralización para reforzar la seguridad tampoco han sido definitivos en el control de suburbios degradados, donde una población inmigrante, mal integrada, se hacina y enfrenta constantemente a la policía. Quizá las estrategias más recientes de segu-

⁴³ Resultan elocuentes los resultados de las encuestas contratadas por la Policía colombiana a mediados de la década de los noventa al Centro Nacional de Consultoría (CNC). En éstas se observa que la opinión pública, en general, quiere ver una policía amiga. Paradójicamente, el problema de seguridad no es la primera percepción que juzga la gente cuando responde sobre la Policía colombiana. El alejamiento de la Institución y su falta de compromiso es el primer punto que sobresale ante la opinión. Desafortunadamente, la creación de la Policía Comunitaria no ha logrado compensar este déficit de imagen, porque no se ha implementado de manera cabal y se ha quedado más en una copia precaria de experiencias foráneas que en una división policial real que teje lazos con la comunidad.

ridad ciudadana han tenido éxito no sólo por ellas mismas, sino por una transformación y modernización de la organización policial, que no ha recibido la misma atención mediática.

Todas las tendencias referidas esconden una revolución silenciosa que se operó en algunas policías del mundo, en términos de gestión y organización. Las nuevas estrategias de lucha para contrarrestar la inseguridad —arriba descritas— no fueron suficientes por sí mismas. La policía debió adaptarse a ellas, y no sólo debió interpretar a sus nuevos socios, sino que tuvo que modernizar su labor y su organización. Por ello, la tendencia actual es que se adopten formas de gestión empresarial para hacer mejor y de manera eficiente estas nuevas tareas de *partnership*.

Hoy por hoy, la aplicación de medidas para evaluar la gestión es algo ya ampliamente aceptado en diferentes policías del mundo. En el Reino Unido, por ejemplo, la institución inició una

vasta transformación: pasó de una noción de *administration* a una de *management*, que involucraba formas de gestión propias del sector privado, pero aplicadas al sector público.⁴⁴ En Nueva York, la policía fue sometida a un proceso de reingeniería que contempló esencialmente cuatro aspectos: gestión por objetivos, descentralización, responsabilización y comunicación.⁴⁵

Uno de los primeros elementos instaurados en la modernización de las policías del mundo ha sido una evaluación individual y real del desempeño de los uniformados con la adopción de contratos a término fijo. En algunas policías del mundo, aunque se ha abandonado la idea de establecer una remuneración como consecuencia de la *performance* (PRP)⁴⁶ individual, entre los superiores jerárquicos se ha mantenido la idea de evaluar el desempeño para contrarrestar el misterio que constituía muchas veces el trabajo de terreno de los policías.⁴⁷ Se instaura entonces

⁴⁴ La Comisión de Auditoría, durante los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher, señaló el imperativo de una reforma de la Policía dentro del marco de reformas de gestión que estaban siguiendo las instituciones del Estado (Loveday, B., "Managing the Police", en Horton, Sylvia y Farnham, David (eds.), *Public Management in Britain*, Londres, Mac Millan Press, 1999, pp. 213-231).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ En este mismo sentido, el influyente reporte de la Cámara de los Comunes, el *Home Affairs Report* de 1997 sobre las quejas y reclamos reformó el laberinto de procedimientos engorrosos a los cuales se veían abocados los ciudadanos.

⁴⁷ Faivre, J. L., "Ce Que Fait la Police", en *Police, Justice, Prisons: Trois Etudes de Cas*, París, L'Harmattan, 1993, pp. 67-123.

una comparación, en términos de eficiencia, entre unidades de la misma fuerza que fueran similares en condiciones socioeconómicas y demográficas. La Comisión de Auditoría Pública, en Gran Bretaña, anualmente establece los resultados del desempeño por unidad, que son de fácil consulta para todas las autoridades de policía.⁴⁸

En este sentido, la policía de Nueva York creó el sistema Compstat (*Computerized Analysis of Crime Strategies*), que permite disponer en tiempo real de los principales indicadores sobre delincuencia.⁴⁹ El Compstat se ha convertido en un instrumento que contempla indicadores de eficiencia de las diferentes unidades y circunscripciones (*precincts*) de la ciudad. De alguna manera, esta información en tiempo real permite observar cuáles son las unidades más eficientes y dónde se presentan la mayoría de los delitos. Cada comandante de circunscripción (*precinct commander*) debe presentarse junto con sus colaboradores una vez al mes al Centro de Comando (*Command and Control Center*) para dar cuenta de sus estrategias de lucha contra la delincuencia y los

resultados obtenidos. Dado que el Comando Central cuenta con las estadísticas y los mapas que sitúan la delincuencia en la ciudad (*mapping crime*), estas reuniones no se convierten en tratados de buenas intenciones, sino en evaluaciones serias de la eficiencia, sector por sector y comandante por comandante. Las reuniones dan igualmente la posibilidad de compartir experiencias para adaptar mejor los recursos existentes. Si un comandante no sale bien librado de esta reunión, generalmente es convocado a una nueva reunión la semana siguiente para observar los correctivos que ha introducido.⁵⁰

La modernización también ha tenido su lugar en el control de la policía, basándose en comisiones de auditoría externas y el seguimiento de sus acciones. No sólo el control se ha establecido con la contratación de empresas externas, sino que se han subcontratado (*outsourcing*) otras tantas para actividades no propias del rol policial, como el mantenimiento de vehículos o la alimentación en las estaciones.

Otra tendencia de las primeras reformas ha sido aplanar la es-

⁴⁸ Mientras los gobiernos conservadores realizaron recortes de presupuesto importantes en diferentes sectores, la Policía británica no fue afectada y, por el contrario, contó con un aumento de presupuesto que se vio reflejado en un incremento en efectivos (15.000). Los gastos aumentaron en quince años de 1,1 millones de libras a 6,6 (Loveday, *op. cit.*).

⁴⁹ McDonald, P., *Managing Police Operations. Implementing the New York Crime Control Model: CompStat*, Belmont, Wadsworth, 2002.

⁵⁰ Dieu, *op. cit.*

estructura organizacional y descentralizar para reducir la burocracia jerárquica y el letargo. Varios rangos se han eliminado para facilitar la comunicación interna entre sectores y racionalizar el trabajo. En parte se suprimen varios ámbitos medios y altos de la estructura organizacional. En Gran Bretaña y Francia, por ejemplo, los superintendentes y los inspectores jefe fueron eliminados para hacer más ágil la organización.⁵¹ En cuanto a la descentralización, la policía neoyorkina eliminó el estilo centralista (*top management*), que la había caracterizado por décadas para dejar la iniciativa a los *precincts commanders*.⁵² De esta manera, se recortó la cadena jerárquica y se permitió una responsabilización de las unidades más pequeñas cercanas a las vicisitudes de los vecindarios. Los *precincts commanders* proponen sus planes de acción, estableciendo sus investigaciones sin la necesidad de acudir a esferas superiores. Los comandantes y agentes fueron alentados a tomar la iniciativa para aplicar la estrategia de tolerancia cero. Los grupos focales fueron utilizados en cada circunscripción para que los policías de todo rango expusieran

a sus superiores jerárquicos sus necesidades y requerimientos.⁵³

La policía se ha modernizado adoptando revisiones periódicas sobre su eficiencia y desarrollo y proponiendo nuevos sistemas de manejo del recurso humano. Los presupuestos y el aspecto financiero reflejan cada vez más las necesidades de las localidades y de los proveedores del servicio policial más cercanos a la comunidad. En este sentido, en la planificación estratégica ha intervenido la comunidad, identificando prioridades e intereses. Basándose en grupos focales y consultas periódicas a los vecinos, se ha podido ligar el proceso de formulación de políticas policiales locales con el presupuesto y la planificación estratégica. El sondeo periódico ha permitido tener una idea clara de la imagen de la policía, lo que ha permitido establecer estrategias de mercadotecnia pública.⁵⁴

A todo lo anterior debe sumársele un cambio organizacional y una transformación cultural, en términos de recurso humano. En la policía de Nueva York, por ejemplo, se produjo un cambio radical en la cultura profesional de

⁵¹ Loveday, *op. cit.*

⁵² La organización de la policía de Nueva York es la siguiente: cinco *boroughs* (Brooklyn, Queens, Manhattan, Bronx y Staten Island) están divididos en ocho *divisiones*, que a su vez se subdividen en un número variable de *precincts* para un número total de 76.

⁵³ Dieu, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴ Bailey, D., *Police for the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

los uniformados. Éstos fueron mejor seleccionados y formados; se amplió la diversidad de género, cultura y etnia; se inculcaron con mayor severidad valores éticos y morales, y se infundió un mayor sentido de pertenencia y amor por la institución. Adicionalmente, se intentó eliminar la cultura del papel y el formalismo, a fin de generar una responsabilización creciente y una mayor autonomía en las decisiones.

Las reformas más importantes de nueva gestión pública (*new public management*) implantadas en la policía en el mundo han puesto a jugar a un conjunto concomitante de elementos: la gestión por resultados, que abandona lo procedimental; una definición a priori de los métodos de control y evaluación; la participación creciente del recurso humano de todo ámbito en las decisiones; la adopción de las nociones de *cliente* y *calidad del servicio*; la reestructuración de la organización, a fin de aligerar las jerarquías; la racionalización de los costos; la utilización de indicadores de gestión, y, por último, la descentralización, en términos de planificación, implementación y *outsourcing*.

Conclusión

Las tendencias más recientes en políticas de seguridad ciudadana en el mundo apuntan a crear

mayor tejido social y a restablecer el control de las comunidades sobre sus barrios. No obstante, existen diferencias sustanciales sobre la forma como se concibe la construcción de este tejido social. En Estados Unidos, por ejemplo, la premisa sobre la seguridad ciudadana señala que debe restablecerse el control de los ciudadanos sobre sus vecindarios, ya sea impidiendo que la vida en comunidad se vea amenazada por incivildades y degradación de las calles, ya sea por la participación directa de los ciudadanos en la planificación y puesta en práctica de las estrategias de seguridad y vigilancia. En Europa se busca una intervención decidida de los actores gubernamentales para mejorar la calidad de vida en aquellos lugares donde existe una mayor propensión para que afloren el delito y el delincuente.

Mientras que la estrategia estadounidense busca elevar las defensas de los barrios, preservando la convivencia en comunidad e invitando a los vecinos a intervenir directamente en su protección; la experiencia europea busca preservar a la sociedad, involucrando contractualmente a diversos actores gubernamentales: el modelo europeo se caracteriza esencialmente por buscar la solidaridad por medio de la cooperación (*partnership*) y una responsabilidad creciente de las localidades.

En términos generales, de manera coincidente en Europa y Estados Unidos, las nuevas estrategias en seguridad ciudadana son esencialmente preventivas. En Europa se pretende atacar las causas de la inseguridad en sus raíces sociales, que eviten que un individuo mal integrado y asocial incurra en el delito; por eso, se provee un nuevo marco de ayudas institucionales diversas capaces de resocializarlo. En Estados Unidos, la prevención es entendida como el afinamiento de los mecanismos sociales y jurídicos que disuaden a los delincuentes potenciales para que no pasen al hecho.

En últimas, las tendencias más recientes en seguridad interna pretenden otorgarle mayor prioridad a la seguridad de los ciudadanos como individuos. La noción de una policía más preocupada por el orden público ha cedido y se ha privilegiado la protección de las personas. Se busca aminorar los sentimientos de inseguridad que resultan de las incivildades y la delincuencia menor. Las políticas más modernas, en términos de seguridad, señalan que mientras la policía concentre sus esfuerzos en preservar el orden público y atacar el gran bandidaje sin entrar a considerar los elementos cotidianos que amenazan la convivencia en comunidad, serán juzgados severamente por la opinión pública. Esta percepción no es del todo nueva. Ya

en *Los miserables*, Víctor Hugo señalaba: "Hay que concederle a la policía de aquel tiempo que, incluso en los momentos más graves, ella cumplía imperturbable su deber de vigilancia en las calles. Una protesta no era a sus ojos un pretexto para dejarle a los malhechores la oportunidad servida o para descuidar a la sociedad bajo el pretexto de que el gobierno estaba en peligro". Quizá, a veces, esta sutil diferencia entre las concepciones de orden público y de seguridad ciudadana hace que la policía pase de ser percibida como indolente a ser considerada exitosa.

Bibliografía

- Arroyo, M. *Evaluando la "Estrategia Giuliani". La política de cero tolerancia en el Distrito Federal*. La Jolla, California, Center for US Mexican Studies, Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-2004 Working Paper Series, 2003.
- Bayley, D., *Police for the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Brewer, J., et al., *The Police Order and the State*, Londres, The MacMillan Press, 1988.
- Camacho Guizado, A., "La Policía Nacional. Crisis y reforma", en *Revista Síntesis*, Anuario Social y Político, Bogotá, Tercer Mundo, 1994, pp. 65-68.

- Crozier, M., *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- , y Friedberg, E., *L'acteur et le Système. Les Contraintes de L'action Collective*, Paris, Seuil, 1977.
- , "Organizations and Collective Action", en *Research in The Sociology of Organizations*, No. 13, 1995, pp. 71-92.
- Dieu, F., "La Police et le 'Miracle New Yorkais'. Éléments sur les Réformes du NYPD (1993-2001)", en Ocquetau, Frédéric (dir.), *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En Finir avec les Mythes*, Paris, La Documentation Française, 2003.
- Donzelot, J. y Wyvekens, A., "Community Policing et Restauration du Lien Social", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, 2002, pp. 43-72.
- Ecole Nationale d'Administration (ENA), *La Sécurité, Un Bien Public; une Démarche Partagée en Europe*, Séminaire de Questions Sociales, Promotion Averroes, 1999.
- Escuela Nacional de Policía de Colombia, "Plan estratégico institucional 2003-2006", en *Revista General Santander*, No. 99, enero-marzo, 2003, pp. 43-49.
- Faivre, J. L., "Ce Que Fait la Police", en *Police, Justice, Prisons. Trois Etudes de Cas*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 67-123.
- Finger, M. y Ruchat, B., "The 'New Public Management'. Etat, Administration et Politique", en *Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier*, Paris, Flammarion, 1997, pp. 33-56.
- Gaitán Daza, F., "¿Sirvió la reforma a la Policía?", en *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 95, 1996, pp. 59-65.
- Jamison, R., *Shattering "broken Windows". An Analysis of San Francisco's Alternative Crime Policies*, San Francisco. Center on Juvenile and Criminal Justice, 2002.
- Kelling, G. y Coles, C., *Fixing Broken Windows*, New York, Touchstone, 1997.
- Leal, F., *El oficio de la guerra*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994.
- Loveday, B., "Managing the Police", en Horton, Sylvia y Farnham, David (eds.), *Public Management in Britain*, Londres, Mac Millan Press, 1999, pp. 213-231.
- Llorente, M. V., "Perfil de la Policía colombiana", en *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, 1999, pp. 391-473.
- McDonald, P., *Managing Police Operations. Implementing the New York Crime Control Model- CompStat*, Belmont, Wadsworth, 2002.
- Monjardet, D., "Entre Propagande et Dénégation. Retour Distant sur la "Tolérance Zéro", en

- Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 48, 2002, pp. 171-173.
- Osborne, D. y Gaebler, T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Addison-Wesley, Reading Mass, 1992.
- Policia Nacional de Colombia, "Plan estratégico institucional 2003-2006" en *Revista de la Policia Nacional de Colombia*, No. 254, abril, 2003, pp. 7-10.
- , *Revista Criminalidad* 2002, No. 45, 2003.
- Robert, Ph. y Pottier, M. L., "Lecture Critique sur l'Insécurité et la Délinquance", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, No. 5, 1997.
- Ruiz, J. C., *Reinventando la seguridad en Colombia. Reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana*, Seminario REDES, Chile, 27 al 30 de octubre, auspiciado por el CHDS de Washington, 2003.
- , *Le Marketing Public et la Démarche Quelite. Un Exemple, l'ANPE (Mémoire)*, Paris, École Nationale d'Administration (ENA), 2001.
- Serrano, R. J., *Policia Nacional. Una nueva era. Modernización Institucional*, Bogotá, Prolibros, 1994.
- Silverman, E., *New York Battles Crime. Innovate Strategies in Policing*, Boston, Northeastern University Press, 1999.
- Sina, F., "Contrats Locaux de Sécurité. La Montée en Puissance de la Prévention Situationnelle", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50, 2002, pp. 73-98.
- Thompson, F. y Jones, R., *Reinventing the Pentagon*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994.
- Tiévant, S., "Partenariat et Police de Proximité. Dilution ou Consolidation des Spécificités Professionnelles?", en *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 48, 2002.
- Torres, J., "La ciudadanía pacta con su policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia", en Leal B., Francisco y Tokatlán, Juan Gabriel (comps.), *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994, pp. 173-205.
- Wyvekens, A., "Community Policing. Façon Chicago. Ou du Bon Usage de l'Exemple Américain", en Ocquetau, Frédéric (dir.), *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En Finir avec les Mythes*, Paris, La Documentation Française, 2003.
- Wacquant, L., "Sur quelques Contes Sécuritaires Venus d'Amérique. Les Impasses d'un Modèle Répressif", en *Le Monde Diplomatique*, 6-7 de mayo, 2002.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. L., "Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety", en *The Atlantic Monthly*, 1982.