

**Seminario internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana
Quito, Guayaquil y Cuenca
24, 25 y 26 de marzo de 2004**

**POLICÍA EXITOSA, POLICÍA INDOLENTE : NUEVAS TENDENCIAS
EN SEGURIDAD CIUDADANA**

Juan Carlos Ruiz Vásquez

ABSTRACT

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 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. En otros, se ha buscado eliminar las raíces de los problemas sociales que son el terreno abonado para que crezca la delincuencia. Algunos otros países, han buscado medios de control sobre factores anexos que incrementan la criminalidad. En todas estas estrategias, la policía es un actor más en el combate a la delincuencia, estableciendo 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, privilegiando la protección del ciudadano. 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.

El debate sobre el rol de la policía en las políticas de seguridad de las ciudades se centró, durante varias décadas, en la disyuntiva entre la represión y la prevención. Hoy en día, los temas sobre la seguridad interna tienen un tenor diferente. Las políticas de seguridad más recientes y exitosas se caracterizan especialmente por ser esencialmente preventivas, haciendo 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, el debate prevención-represión 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 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 caracterizado es la ciudad de Chicago. En Europa, en especial en Francia e Italia, la prevención se ha entendido de manera diametralmente opuesta al modelo americano aportando una perspectiva más solidaria y menos disuasiva.

El siguiente 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 80, la policía concentró esencialmente sus esfuerzos en combatir las manifestaciones más violentas del crimen como los asesinatos, el terrorismo, el crimen organizado 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 veían descender el número de muertes violentas, los ciudadanos del común se sentían cada vez más desprotegidos. El sentimiento de inseguridad aumentaba aunque las estadísticas oficiales señalaban un franco progreso en la erradicación del gran crimen (Robert y Pottier 1997)¹. La policía no se supo adaptar 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 (ENA 1999).

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 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* es interpretada como una responsabilidad del Estado por 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.²

Durante varios años, la policía se centró sobre el enfoque de "*security*" lo que hizo, en algunas ocasiones, contradictoria su labor, preservando el orden público a contrapecho de la noción de "*safety*" o seguridad de los individuos. Por esta razón, se dio en la policía del mundo un síndrome que hemos denominado "Síndrome de Hillsborough", recogiendo 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 boleto querían ingresar. La policía juzgó que estos hinchas podían crear disturbios al exterior y decidió permitir el ingreso. El sobrecupo y los fanáticos empujando para penetrar por aquella puerta hicieron que los que 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, la policía puede llegar a ser indolente 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. En otras palabras, los problemas de los ciudadanos no le interesan ya que transgreden la

¹ 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 80 cuando la Policía de la ciudad conocía sus índices más bajos de popularidad (Wacquant 2002).

² En castellano este matiz es difícil de establecer ya que no existe traducción aceptada por la Real Academia de la Lengua para el vocablo "*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. Quizás sea oportuno utilizar de nuevo los términos castizos de "*seguramiento*" o "*segurar*" que, aunque en desuso, resultan más propios de nuestra lengua.

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.³

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 con los vecindarios, introduciendo las policías comunitarias o de proximidad y estableciendo rondas a pie.⁴ No obstante, estas reformas resultaron ser a la larga poco eficientes mientras se mantuvo un enfoque de orden público más que de seguridad ciudadana. (Tiévant 2002)

Un fenómeno conexo al "Síndrome de Hillsborough" tiene que ver con la propensión de la policía por responder exclusivamente a los llamados de urgencia, cumpliendo un papel esencialmente reactivo. Herman Goldstein (1970) preconizaba al respecto la necesidad de identificar, de manera proactiva, los problemas que subyacían estos llamados de urgencia para entrar a combatirlos por sectores y con estrategias adaptadas para cada forma de delincuencia. "... (la policía) debe preocuparse más de los problemas que de los incidentes para proponer soluciones creativas que permitan reducir las llamadas y poderse así consagrar a las tareas primordiales" (Bauer y Pérez 2003). Esta premisa, lanzada hace casi tres décadas, ha sido una de los pilares para las reformas más recientes de la policía, especialmente en los Estados Unidos.

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 es considerada un comportamiento anti-social 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 trasgresores. Los esfuerzos se dirigen entonces a prevenir la trasgresión con medidas sociales como la educación, el empleo o la inserción. Por el contrario, en las sociedades llamadas de "riegos y amenazas", la seguridad es percibida como una cuestión de protección. Lo que se busca es prevenir el comportamiento juzgado desviado. A diferencia de las "sociedades de orden", los esfuerzos no están dirigidos al trasgresor. De ahí que sea esencial intervenir los sectores y barrios más proclives al delito, disuadiendo al delincuente potencial para que las condiciones de su entorno dificulten su paso al delito.⁵ En otras palabras, las "sociedades de orden" interpretan el delito como una anomia, mientras que las "sociedades de riesgos" ven en el delito una amenaza que se debe controlar (ENA 1999).

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 juzgadas más represivas, sancionatorias, impositivas o reguladoras, **no** necesariamente cuentan con los más bajos niveles 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 la eficiencia de su policía. 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".

³ En diferentes conversaciones con policías estos 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.

⁴ La policía japonesa fue una de las primeras en implementar los Koban (para zonas con alta incidencia delictiva) y los Chuzai-sho (con baja incidencia delictiva 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 6500 que mantienen un contacto directo con la comunidad.

⁵ Esta explicación sociológica es tomada de ENA 1999.

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

TENDENCIAS RECIENTES EN SEGURIDAD Y REDEFINICIÓN DEL ROL DE LA POLICÍA

El modelo “inmunológico” americano⁶

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 (Donzelot y Wyvekens 2002 : 70). En el fondo, la estrategia pretende **eleva las defensas de la comunidad** para evitar el surgimiento de la delincuencia.

El modelo americano 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 del principio de las "ventanas rotas" (*broken windows*) planteada por Wilson y Kelling a principios de los años 80. No obstante, existen interpretaciones diferentes de dicho principio y, por ende, experiencias e implementaciones diferentes en diversas ciudades norteamericanas. En términos generales, esta concepción hace que el rol de la Policía sea el de reforzar los mecanismos de autocontrol de la colectividad (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 en donde se daba un vuelco original a la explicación sobre el aumento en los índices de criminalidad (Wilson y Kelling 1982). Para estos autores el sentimiento de inseguridad le abre el camino a la delincuencia revirtiendo 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 en años; sin embargo, viven con desconfianza, mirando constantemente hacia atrás cuando caminan en la calle; resguardándose en sus casas a horas tempranas; evitando las salidas nocturnas; fortificando sus bienes e, incluso, armándose. 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 (Kelling y Coles 1997).

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. Por el miedo constante y el sentimiento de no poder controlar su entorno o su barrio, los individuos se evitan mutuamente haciendo 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, solo obtienen como respuesta que no hay un número suficiente de efectivos policiales o que a los contraventores menores no vale la pena

⁶ Sobre esta diferenciación entre una policía *inmunológica* tipo americano y una policía *profiláctica* tipo francés ver Donzelot y Wyvekens (2002). Esta diferenciación casi biológica ha servido de inspiración para la parte preliminar de este escrito.

enfrentarlos dado que la justicia nunca los sanciona de manera efectiva.⁷ Los policías son vistos como ineficaces e, incluso, perezosos.

Según Wilson y Kelling, un vidrio roto no reparado en un barrio señala que los vecinos se están retirando de allí porque 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 la merced de los delincuentes (Donzelot y Wyvekens 2002 : 45). 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 estos últimos son los que finalmente hacen aumentar la delincuencia 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 criminalidad prospere allí.

En el fondo la teoría de las “ventanas rotas” señala que los controles sociales comunitarios se evaporan y el orden convencional desaparece (Monjardet 2003). Los comportamientos de abandono son seguidos por el colapso de los controles sociales. El sector se hace entonces vulnerable a la llegada de delincuencia.

La teoría de las “ventanas rotas” no debe ser interpretada de manera ligera. Lamentablemente, esta teoría 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 ciudades. Por ejemplo, el principio de las “ventanas rotas”, se cree, 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.

El principio de las “ventanas rotas” es ante todo una propuesta innovadora que fija su atención especialmente en el **sentimiento de inseguridad** como una 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 criminalidad no disminuyen o, incluso, aumentan? La respuesta es sí, siempre y cuando el sentimiento de inseguridad disminuya (Donzelot y Wyvekens 2002).

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, es considerada como la base del llamado “milagro neoyorquino”. El nivel de criminalidad en Nueva York entre 1993 y el 2000 descendió en un 57.23%; la regresión de homicidios fue de 65.18%; los robos con

⁷ 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 2003).

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 (Dieu 2003).⁸

La estrategia de "tolerancia cero" está basada en dos pivotes 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, lo que se considera serán, a la larga, los espacios propicios para el surgimiento de desórdenes menores que pueden degenerar paulatinamente en actos delictivos mayores (Dieu 2003:58).

En la concepción de la "tolerancia cero", resulta importante eliminar de manera dinámica y expedita todo comportamiento antisocial para evitar que estas incivildades, 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 las manifestaciones más visibles de los comportamientos desviados que atentan contra la convivencia en comunidad. Por ejemplo, se ataca de manera efectiva y decidida 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 todas los actos que perturban la convivencia y le agreden cotidianamente. Por esta razón, una de las primeras acciones de la estrategia "tolerancia cero" en Nueva York fue reprimir a los vendedores ambulantes y los lavaparabrisas de automóviles en los semáforos. Incluso, otro tipo de manifestaciones, en apariencia intrascendentes, fue reprimido para evitar la degradación de la convivencia social (mal comportamiento de peatones, parqueo desordenado, música a alto volumen, el bloqueo de intersecciones viales, entre otros).

El alcalde Giuliani le 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 (Donzelot y Wyvekens 2002:60)

El programa de "tolerancia cero" ha servido de referente para otras ciudades y policías del mundo para disminuir los índices de criminalidad. Recientemente, la ciudad de México 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 (Arroyo 2003). Otras ciudades en Brasil y Sudáfrica han hecho otro tanto retomando este modelo.

No obstante, aunque los éxitos de la "tolerancia cero" han sido retomados como paradigma de la seguridad ciudadana, resulta preciso hacer algunas críticas al respecto. En primer lugar, superando las ideas de algunos detractores 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 criminalidad también se presentó en otras ciudades americanas 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 criminalidad violenta en esta ciudad disminuyó en un 33% entre 1995 y 1999 mientras que en Nueva York la disminución, para el mismo periodo, era tan sólo de 26% (Wacquant 2002).

Puede parecer excesivo atribuirle el descenso de la criminalidad en Nueva York a una estrategia basada en una metáfora nunca comprobada empíricamente sobre las "ventanas rotas". Quizás en este éxito contribuyeron otros factores más tangibles como el aumento considerable de los efectivos que pasaron de 27.000 a 41.000 entre

⁸ Las cifras de victimización pueden ser una radiografía del clima delincencial, pero no permiten tener una noción sobre el trabajo de la policía o sobre el nivel de confianza de la ciudadanía en su policía. Quizás las cifras en Nueva York sean impresionantes pero no permiten ver la dimensión real del rol de la policía en este éxito aparente.

1993 y el 2003. Igualmente, en algo debió aportar el aumento del presupuesto de la policía ya que este varió en casi un millardo de dólares durante la década de los 90.

Igualmente, 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 de los descensos de las tasas de criminalidad en la ciudad de Nueva York (Wacquant 2002). Por ejemplo, se aduce que Nueva York gozó durante los 90 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 dramática las tasas delincuenciales durante los años 90. El fenómeno no fue exclusivo de Nueva York y se dio en ciudades que hoy son consideradas como malos ejemplos del rol policial. Por ejemplo, la ciudad de Los Angeles vio descender el crimen violento entre 1989 y 1998 en un 40%.⁹

El modelo de "tolerancia cero" de Nueva York es claramente una aproximación conservadora al problema del crimen 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 interpeladas dando pie a 9.500 arrestos. Más impresionante aún fue el hecho de que en 1997 el número de personas recluidas en las cárceles de la ciudad era de 19.200. mientras que un año después llegaban a 133.300 (Dieu 2003).¹⁰

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 el crimen. De hecho, San Francisco, durante la década de los 90, tuvo la mejor evolución contra el delito por encima del promedio de las 10 ciudades con mejores resultados en la materia en los Estados Unidos. Mientras que el promedio nacional registraba una disminución del crimen de 30% entre 1990 y 1998, San Francisco lograba descender en un 38%¹¹. Contrariamente, su política de detenciones era diametralmente opuesta a la de Nueva York. Mientras 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% (Jamison 2002).

Finalmente, el politólogo Wesley Skogan, en una investigación sobre criminalidad en 40 barrios de diferentes ciudades de los Estados Unidos, afirmaba que la pobreza y la segregación racial eran la base para el crimen 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 (Wacquant 2002).

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 la gente dejando que los mismos vecinos se apersonen de una parte, 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

⁹ Fuente : *California Department of Justice. Criminal Justice Statistics Center*

¹⁰ En este aumento considerable de arrestos pudo haber contribuido una mayor severidad de los jueces y tribunales así como la disminución a 14 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 incluso menores.

¹¹ Fuente : *FBI Uniform Crime Reports, 1990-1998. Offenses Known to Police.*

crisis de legitimidad y el aumento de los índices delictivos en los años 80 y 90. 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* (Donzelot y Wyvekens 2002).

De un lado, los *beat meetings* son reuniones de la policía con la comunidad en donde se establece una relación fuerte entre la policía 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, recortando 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 9000 habitantes. En estas porciones, semanalmente se reúnen los habitantes del sector y los uniformados en un lugar convencional del barrio como una iglesia o una escuela, bajo la intermediación de un facilitador civil, figura que fue creada después de que las primeras reuniones resultaran algo acaloradas. Los *beat meetings* 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 solo son tratados problemas netamente delictivos 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 fórmula de los *beat meetings* ha sido altamente 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.¹²

De 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. Solo atacando las aristas de este triángulo será posible hacer descender los niveles delictivos 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 la policía aprehender un delincuente pero si, por ejemplo, no se hace intervención en el abandono del sector, la falta de alumbrado público o la indolencia de los vecinos, al delincuente arrestado le seguirán otros que delinquirán (Wyvekens 2003).

Por esta razón, la concepción "inmunológica" americana hace un llamado a la comunidad para formar un bloque y cerrar filas interviniendo 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 toman entonces un papel fundamental y la policía sirve simplemente de facilitadora.

El modelo "profiláctico" europeo

¹² Incluso se ha institucionalizado un número paralelo al 911 de urgencias, el 311 que toma en cuenta de manera alternativa todas las quejas dando la muy sana impresión de que la ciudadanía puede dirigirse a la Policía para algo más que las simples denuncias contra la delincuencia.

El modelo "profiláctico" de seguridad ciudadana en Europa, si bien es igualmente preventivo que el americano, su preocupación no es combatir el mal sino impedir su surgimiento. Si el modelo "inmunológico" americano se basa en la prevención vista como disuasión e involucramiento directo de la comunidad en la seguridad; el modelo "profiláctico" europeo, especialmente 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"¹³. Para este tipo de modelos, se observa con aprensión el modelo americano 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 el modelo americano 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 incivildades; etc. En pocas palabras, se busca mejorar el marco de vida haciendo que las instituciones del Estado, en mutuo apoyo, intervengan en los sitios más difíciles para mejorar la calidad y condiciones de vida de quienes allí habitan.¹⁴ 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. (Donzelot y Wyvekens 2002:54-67).

En el modelo "profiláctico" europeo, la policía no busca apoyarse en la comunidad como lo hace el modelo americano, pero más bien restaurar los vínculos sociales. En otras palabras, el ciudadano en el modelo europeo 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 crimen en la medida en que trata de ir al nacimiento mismo del problema social para que no surja el delito. En otras palabras, 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 evitar que se deba posteriormente reprimir. En definitiva, en la estrategia "inmunológica" americana la solidaridad es un combate, mientras que en el modelo "profiláctico" europeo es una cuestión de Estado (Donzelot y Wyvekens 2002).

El modelo Europeo se caracteriza esencialmente 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, resultando extraño que participe directamente la ciudadanía (Sina 2002). El CLS da un marco de colaboración entre operadores y productores de la seguridad en la localidad (un barrio, un grupo de comunas o una red de transporte) (Bauer y Ventre 2001). Los Contratos Locales de Seguridad son la piedra angular de la política de seguridad, enfocando todos sus esfuerzos a promover acciones coordinadas entre autoridades y actores locales. Hasta la fecha se han firmado 775 Contratos Locales de Seguridad en toda Francia.

En los CLS franceses sólo son invitados a las reuniones aquellos vecinos que hayan demostrado un cierto liderazgo en la materia. En Estados Unidos, por el contrario, los ciudadanos que hubiesen llamado a poner una queja o a denunciar en el 311 son invitados al *beat meeting*.¹⁵ La lógica es claramente diferente. En efecto, en

¹³ Haciendo una traducción literal del concepto.

¹⁴ Esta estrategia ha sido ampliamente utilizada en Francia en los llamados "barrios sensibles" en los suburbios de las grandes urbes como Paris, Lyon, Marsella o Estrasburgo, donde vive una población esencialmente de origen Magrebí pero que tiene nacionalidad francesa de tercera o cuarta generación.

¹⁵ Ver nota de pie #. 11.

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 invitando 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 70 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 cargo la rehabilitación de los barrios y la ayuda a las víctimas. La alcaldía, a su vez, busca la cooperación institucional y financiera involucrando 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 (ENA 1999).

No obstante, el modelo europeo de seguridad interna ha evidenciado varios defectos fundamentales que no han permitido su cabal funcionamiento, haciendo 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 Contratos Locales de Seguridad muchas veces son firmados pero no son cumplidos. Estos Contratos quedan como una formalidad administrativa ya que la participación de la comunidad con sus vicisitudes, demandas e, incluso, su cooperación, son prácticamente inexistentes.¹⁶ Igualmente, a pesar de sus virtudes, los "protocolos de entendimiento" en Italia adolecen 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 Contratos Locales de Seguridad no solo 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 le reclama una solución pronta. En efecto, en varias ciudades de Francia, algunos suburbios se han convertido en guetos en 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 le han abierto sus puertas de forma sincera. De ahí que todo aquello que represente la institucionalidad francesa es rechazado con violencia. 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 los bomberos que intentan apagar el incendio y los policías que intervienen para guarecerlos. Por ejemplo, en Estrasburgo, en 1998, fueron incendiados en una sola noche más de 70 automóviles. Estos actos han generado una reacción de rechazo de algunos sectores de la sociedad francesa que agudiza la falta de integración social de estos jóvenes, generando un círculo vicioso que los Contratos Locales de Seguridad no han sabido dar respuesta y que ha sido capitalizada políticamente por la extrema derecha encarnada en el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen.¹⁷ Las cifras muestran que Francia ha tenido un deterioro significativo en la tasa de elucidación de los delitos¹⁸ que

¹⁶ 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.

¹⁷ El autor de este artículo tuvo la oportunidad de acompañar 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.

¹⁸ No obstante, estas cifras pueden ser engañosas ya que algunos delitos que eran penalizados en los años 60, hoy en día son excarcelables y ya no entran en la contabilidad de impunidad-elucidación.

resulta ser el parámetro más fiable para juzgar el nivel de productividad policial (Bauer y Ventre 2001). Si en 1965 la tasa de elucidación era de 65%, en el 2001 llegó a su nivel más bajo con un 26.3%.

En apariencia más exitoso ha sido, el modelo británico que puede considerarse una cabeza de puente entre el modelo americano y el europeo en materia de seguridad. Del modelo americano, 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, con base en la ley *Crime and Disorder Act*, han creado las células *Anti-Social Behaviour Unit (ASBU)* que buscan contrarrestar las expresiones de incivildad como lo hace el modelo neoyorquino de “tolerancia cero” (ENA 1999).

Igualmente, los Británicos comparten la idea americana de que los ciudadanos deben tomar en sus manos la seguridad. De ahí la consolidación del programa de “auto vigilancia 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 comerciantes. La política de seguridad es concebida 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, especialmente 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 ser dañinos para la convivencia social (Ruiz 2003).

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. El modelo busca restringir entonces comportamientos considerados accesorios pero que pueden generar conductas delictivas.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, se comprobó que el consumo de alcohol unido al porte de armas eran 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 creando 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, pero simplemente limita, concientiza y sensibiliza.

Este modelo ha demostrado ser altamente efectivo en Bogotá donde los índices de violencia han descendido ostensiblemente en los últimos 6 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.

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. La policía 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 ejerciendo 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 el robo a residencias. En este sentido, el "Síndrome de Hillsborough", anteriormente referido, se agrava disociando las expectativas del ciudadano por sentirse más seguro y las pretensiones de los acaldes 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, este modelo 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.¹⁹

LA VERDADERA REVOLUCIÓN SILENCIOSA DE LA POLICÍA

No existe evidencia empírica en Estados Unidos que haya demostrado una relación causal entre la implementación de la política de "tolerancia cero" y la disminución de la criminalidad en la ciudad de 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. Quizás las estrategias más recientes de seguridad 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 anteriormente 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. La policía no solo 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. La Policía en el Reino Unido, por ejemplo, inició una vasta transformación pasando de una noción de "*administration*" a una de "*management*" que involucraba formas de gestión propias del sector privado

¹⁹ Resultan elocuentes los resultados de las encuestas contratadas por la Policía colombiana a mediados de la década de los 90 al Centro Nacional de Consultoría CNC. En ellas 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.

pero aplicadas al sector público.²⁰ En Nueva York, la policía fue sometida a un proceso de reingeniería que contempló esencialmente cuatro aspectos : gestión por objetivos, descentralización, responsabilización y comunicación (Loveday 1999).

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.¹ En algunas policías del mundo, aunque se ha abandonado la idea de establecer una remuneración como consecuencia de la *performance* (PRP)²¹ 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 (Faivre 1993). Se instaura entonces una comparación en términos de eficiencia entre unidades de la misma fuerza que fueran similares en condiciones socio económicas 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.²²

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 la criminalidad (McDonald 2002). 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 en 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 el crimen 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 (Dieu 2003)

La modernización también ha tenido su lugar en el control de la policía con base en comisiones de auditoría externas y el monitoreo 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 estructura organizacional y descentralizar** para reducir la burocracia jerárquica y el letargo. Varios rangos han sido eliminados para facilitar la comunicación interna entre niveles y racionalizar el trabajo. En parte se suprimen varios niveles medios y altos de la estructura organizacional. En Gran Bretaña y Francia, por ejemplo, los superintendentes y los inspectores jefes fueron eliminados para hacer más ágil la organización (Loveday 1999). En cuanto a la descentralización, la policía neoyorquina eliminó el estilo centralista (*top management*) que le había caracterizado por décadas para dejar la iniciativa a los *precinct commanders*²³. De esta manera, se recortó la cadena jerárquica, permitiendo una responsabilización de las unidades más pequeñas cercanas a las vicisitudes de los vecindarios. Los *precinct commanders* proponen sus planes de acción, estableciendo sus investigaciones sin la necesidad de acudir a

²⁰ La Comisión de Auditoría durante los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher señalaron el imperativo de una reforma de la Policía dentro del marco de reformas de gestión que estaban siguiendo las instituciones del Estado (Loveday 1999).

²¹ 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.

²² 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 15 años de 1,1 millardos de libras a 6,6 (Loveday 1999).

²³ La organización de la policía de Nueva York es la siguiente : 5 *boroughs* (Brooklyn, Queens, Manhattan,, Bronx y Staten Island) están divididos en 8 *divisiones* que a su vez se subdividen en un número variable de *precincts* para un número total de 76.

niveles 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 (Dieu 2003 : 67).

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. Con base 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 ayudado a establecer estrategias de marketing público (Bailey 1994).

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 operó un cambio radical en la cultura profesional de los uniformados. Estos fueron mejor seleccionados y formados; se amplió la diversidad de género, cultura y etnia; se inculcó con mayor severidad valores éticos y morales; y se infundió un mayor sentido de pertenencia y amor por la Institución (Lardner 1997). Adicionalmente, se intentó eliminar la cultura del papel y el formalismo, generando 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 un conjunto concomitante de elementos : la gestión por resultados abandonando lo procedimental; una definición *a priori* de los métodos de control y evaluación; la participación creciente del recurso humano de todo nivel en las decisiones; la adopción de las nociones de "cliente" y "calidad del servicio"; la reestructuración de la organización aligerando 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 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 aflore el delito y el delincuente. Mientras que la estrategia norteamericana 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 pretenden atacar las causas de la inseguridad en sus raíces sociales, evitando que un individuo mal integrado y asocial incurra en el delito y proveyendo una nuevo marco de ayudas institucionales diversas que lo resocialicen. 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 del individuo. 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*, Victor 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". Quizás, 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.

NOTAS Y REFERENCIAS

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.

Bayley, D. 1994. *Police for the Future*. Oxford : Oxford University Press.

Bauer, A. y E. Pérez. 2003. *Les Polices aux États-Unis*. Paris : PUF. Colección : Que sais-je?

Bauer, A. Y A.M. Ventre. 2001. *Les Polices en France. Le Débat, les Chiffres*. Paris : PUF. Colección : Que sais-je?

Brewer, J. et.al. 1988. *The Police Order and the State*. Londres : The MacMillan Press.

Camacho Guizado, A. 1994. La Policía Nacional: Crisis y Reforma, en *Revista Síntesis*, Anuario Social y Político, Bogotá : Tercer Mundo Editores : 65-68.

Crozier, M. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris : Seuil.

Crozier, M. y E., Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil.

Crozier, M., y E., Friedberg. 1995. Organizations and collective action. *Research in The Sociology of Organizations*, (13) : 71- 92.

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

Donzelot, J. y A., Wyvekens. 2002. Community Policing et Restauration du Lien Social. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (50) : 43-72.

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

Escuela Nacional de Policía de Colombia. Enero-Marzo 2003. Plan Estratégico Institucional 2003-2006. *Revista General Santander*, (99) : 43-49.

Faivre, J-L. 1993. Ce Que Fait la Police. En *Police, Justice, Prisons. Trois Etudes de Cas*. Paris : L'Harmattan : 67-123.

Finger, M. y B., Ruchat. 1997. The 'New Public Management' : Etat, Administration et Politique, en *Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier*. Flammarion : Paris : 33-56.

Gaitán Daza, F. 1996. ¿Sirvió la reforma a la Policía? *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, (95): 59-65.

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

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

Leal, F. 1994. *El Oficio de la Guerra*. Bogotá : Tercer Mundo Editores.

Loveday, B. 1999. Managing the Police. En *Public Management in Britain*. Eds. Sylvia Horton y David Farnham. Londres : Mac Millan Press : 213-231.

Llorente, M.V. 1999. Perfil de la Policía Colombiana. En *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Bogotá : Ediciones Uniandes-Cerec-Norma :391-473.

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

Monjardet, D. 2002. Entre Propagande et Dénégation. Retour Distancié sur la "Tolérance Zéro". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (48) : 171-173.

Osborne, D., y T., Gaebler. 1992. *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading Mass. Addison-Wesley.

Policía Nacional de Colombia. Abril 2003. Plan Estratégico Institucional 2003-2006. *Revista de la Policía Nacional de Colombia*, (254) : 7-10.

Policía Nacional de Colombia.(2003) *Revista Criminalidad 2002*. (45)

Robert, Ph. y M.L. Pottier. 1997. Lecture Critique sur l'Insécurité et la Délinquance. *Revue Francaise de Science Politique*.47(5).

Ruiz, J.C. 2003. 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. Panel *Reinventando la Seguridad en Colombia : Reformas Fallidas y Modernización Inconclusa de la Policía colombiana*.

Ruiz, J.C. 2001. Le Marketing Public et la Démarche Qualité : un Exemple , l'ANPE.(Mémoire). Paris : ENA, École Nationale d'Administration.

Serrano, R.J. 1994. *Policía Nacional . Una Nueva Era. Modernización Institucional*. Bogotá : Pro libros.

Silverman, E. 2001. *New York Battles Crime.Innovate Strategies in Policing*. Boston : Northeastern University Press.

Sina, F. 2002. Contrats Locaux de Sécurité. La Montée en Puissance de la Prévention Situationnelle. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (50) : 73-98..

Thompson, F. y R. Jones. 1994. *Reinventing the Pentagon*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Tiévant, S. 2002. Partenariat et Police de Proximité. Dilution ou Consolidation des Spécificités Professionnelles? *Cahiers de la Sécurité Intérieure*.(48).

Torres, J. 1994. La Ciudadanía pacta con su policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia. En *Orden Mundial y Seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina*. Comps. Francisco Leal B. y Juan Gabriel Tokatlián. Bogotá : Tercer Mundo : 173-205.

Wyvekens, A. Community Policing. Façon Chicago. ou du Bon Usage de l'Exemple Américain. En *Community Policing et Zero Tolérance à New York. En Finir avec les Mythes*. Bajo la dirección de Frédéric Ocquetau. Paris : La Documentation Française.

Wacquant, L. 2002. Sur quelques Contes Sécuritaires Venus d'Amérique. Les Impasses d'un Modèle Répressif. *Le Monde Diplomatique*, mayo, 6-7-

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