

# Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía

Maurice Chalom  
Lucie Léonard  
Franz Vanderschueren  
Claude Vézina

Centro de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos (Habitat)

Centro Internacional para  
la Prevención de la Criminalidad

Ciudades más Seguras

ediciones sur

Título original: *Urban Safety and Good Governance: The Role of the Police / Sécurité urbaine et bonne gouvernance: Le rôle de la police* (Nairobi, Kenya: Safer Cities Programme, United Nations Center for Human Settlements/ UNCHS – Habitat/Montreal, Quebec, Canada: International Centre for the Prevention of Crime/ICPC, 2001)

- © Traducción: Paulina Matta, 2001
- © De esta edición y maqueta: Ediciones SUR, 2001  
José M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile  
edicionessur@sitiosur.cl

Inscripción RPI n°  
ISBN n°

Diseño de portada:	Allan Browne, Francisco de la Maza, & Salvador Verdejo. Pocuro 2016, of. 31, Providencia, Santiago de Chile. ver@entelchile.net
Diagramación y composición:	Paula Rodríguez/Ediciones SUR
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones. Concha y Toro 25, Santiago de Chile. impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE

## CONTENIDO

Prefacio, 4

Léxico, 7

### Capítulo 1

Tendencias e indicadores de criminalidad urbana, 11

1.1 Urbanización y desarrollo humano

1.2 La criminalidad urbana en el mundo

1.3 Costo y tamaño del sistema de justicia penal

### Capítulo 2

Evolución de la policía, 20

2.1 Los principios de Peel

2.2 Reformas de la policía moderna

2.3 Sistemas centralizados y descentralizados

2.4 Adaptación a las demandas de seguridad

### Capítulo 3

Seguridad y reestructuración policial, 34

3.1 Seguridad y prevención: aspectos prioritarios

3.2 Proximidad y territorialización

3.3 Participación y movilización de la colectividad

### Capítulo 4

Mejores prácticas para ciudades seguras, 45

4.1 Fuerzas policiales innovadoras para soluciones sustentables

4.2 Gestión comunitaria para medio ambientes seguros

4.3 Prevención por medio del desarrollo social

4.4 Políticas y estrategias urbanas integrales

### Capítulo 5

Policía y buen gobierno, 65

5.1 Policía: un servicio público para el buen gobierno

5.2 Policía y ciudades: mecanismos para una asociación eficaz

5.3 Policía y ciudadanos

5.4 Hacia un cambio cualitativo en las organizaciones policiales

### Capítulo 6

Futuros desafíos y planes de acción, 86

Referencias, 93

## PREFACIO

---

Esta publicación está destinada a las autoridades nacionales y locales, la policía y las organizaciones de la sociedad civil que deseen contribuir a la gestión de la seguridad urbana en el ámbito local. Junto con reseñar los desafíos que plantea la inseguridad a la policía y los gestores urbanos, presenta y analiza algunas de las maneras en que la ciudad —autoridades y sociedad civil— y las organizaciones policiales han respondido a ellos, a partir de experiencias innovadoras desarrolladas en países del Norte y del Sur.

En el último tiempo, las ciudades han enfrentado un aumento importante de la criminalidad y la delincuencia, situación que despierta sentimientos de inseguridad y una creciente falta de confianza en los cuerpos policiales. Este escepticismo se ve reforzado por la progresiva delegación en el sector privado de las tareas vinculadas a la seguridad, y el papel cada vez menor que cumple el Estado en ese ámbito. En las áreas urbanas, ello se hace evidente en los diversos reproches y preocupaciones de la gente sobre la incapacidad de la policía para preservar la seguridad en ciertas zonas de la ciudad, en particular los barrios más pobres. Inquieta también a la generalidad de las personas el hecho de que la policía se concentre en los crímenes de mayor connotación social, con el consiguiente descuido de la delincuencia cotidiana. En muchas partes, la corrupción y el abuso de poder también forman parte de esta percepción negativa de los cuerpos policiales.

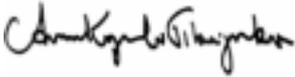
Frente a esta situación de creciente inseguridad y crisis en lo concerniente al papel de la policía, los gobiernos centrales, la policía misma y las autoridades locales han terminado por reconocer tanto la necesidad de descentralizar la seguridad, como la función de la sociedad civil en la prevención de la criminalidad. En esta línea, han impulsado diferentes enfoques y respuestas innovadoras estructuradas a partir de coaliciones locales para la prevención del crimen, en las que actores institucionales y la sociedad civil se conciertan para la búsqueda de soluciones concretas. El resultado ha sido una revalorización del papel de la policía en un marco de asociatividad local y buen gobierno urbano, que apuesta a un mayor acercamiento entre la policía y la gente y a la imputabilidad de las fuerzas policiales ante la ciudadanía. Los enfoques innovadores también originan una mayor eficacia en materia de control y prevención de la delincuencia menor; permiten avanzar en la superación de los problemas generales de seguridad a que se ven expuestos los residentes urbanos, y en la protección de los barrios o grupos en situación de riesgo social.

Esta publicación se centra en la relación entre la policía y las asociaciones locales para la prevención de la criminalidad. Plantea que la seguridad no es responsabilidad únicamente de la policía, sino más bien asunto de buen gobierno urbano. En otros términos, sostiene que la seguridad es una tarea colectiva de todos los ciudadanos, bajo la coordinación de las autoridades locales; y que, no obstante, las fuerzas policiales son un elemento fundamental en los temas de seguridad, dada su pericia y mandato en ese ámbito.

El texto también analiza distintas prácticas que evidencian esta evolución en la función policial. Las “policías de proximidad”, la policía comunitaria, los *ilôtiers* franceses o los *Koban* japoneses, son formas alternativas de ejercer la labor policial en estrecha relación con la población. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que ellas suponen un cambio de perspectiva y cultura al interior de la policía y de las autoridades locales y nacionales, proceso que requiere tiempo, inversiones, capacitación, trabajo de campo, sentido de asociatividad, evaluación, y un adecuado marco institucional.

El análisis que aquí se ofrece considera contextos locales, en especial de países en vías de desarrollo, y las diversas fases de transición necesarias para la institucionalización de un sistema policial eficiente y respaldado por la colectividad.

La publicación no pretende entregar recetas ni dirigir a la municipalidad y la policía hacia un modelo preestablecido. Por el contrario, ofrece ejemplos de diferentes prácticas según sean los contextos y orientaciones de las reformas policiales en un medio urbano democrático. Su propósito es contribuir a la búsqueda de soluciones locales en el tema de la seguridad, entendida ésta como un 'bien común' que se esfuerzan en alcanzar los ciudadanos, las autoridades locales, la policía y el Estado, a través de la producción conjunta de la seguridad de todos.



Anna Kajumulo Tibajuka

Directora Ejecutiva

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat)

Nairobi, febrero 2001

## LÉXICO

---

- *Acción policial orientada a la resolución de problemas:* Proceso dinámico de diagnóstico de la seguridad centrado en la comprensión y manejo de problemas comunitarios, en el cual instituciones diferentes de la policía, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los ciudadanos, tienen un lugar central. Incluye la identificación y descripción de problemas en un determinado distrito mediante un análisis detallado de la realidad local y consulta a los ciudadanos; la planificación estratégica, que define prioridades y modos de intervención; y la evaluación, destinada a medir el impacto de las acciones realizadas y llevar a cabo eficientemente los cambios necesarios. Este enfoque ofrece la oportunidad de forjar una cooperación duradera y sustentable entre la policía y los socios institucionales y comunitarios.
- *Enfoques reactivo y proactivo:* Los enfoques reactivos, caracterizados por una ideología de la seguridad basada en la represión y el castigo, actúan con posterioridad al acto criminal mismo; operan a través de respuestas a solicitudes de atención y manejo de crisis, sin jamás atacar en su misma fuente las tensiones o incidentes reiterados; restringen la acción policial a ciertas categorías de delitos, específicamente aquellos que con mayor frecuencia son denunciados por la población. Por su parte, los enfoques proactivos, centrados en la prevención, combinan el desarrollo de métodos adecuados para actuar con anterioridad

al crimen, y la elaboración de programas orientados a atacar las condiciones generadoras del crimen y la delincuencia.

- *Ética policial*: Mecanismo diseñado por el legislador para garantizar que todos los miembros de la fuerza o servicio policial cumplan los deberes que la ley les asigna, y de esta manera protejan a la población contra la violencia, el crimen y los actos dañinos. En el ejercicio de sus funciones, los agentes de policía deben actuar conforme a la ley, velando por su cumplimiento y aplicación dentro de los límites de su competencia. Las normas que rigen el comportamiento de la policía apuntan a asegurar su integridad e imparcialidad, de manera de corroborar la primacía del derecho y el respeto por los principios democráticos.
- *Policía comunitaria*: Modelo de policía que promueve, por una parte, el acercamiento entre la policía y la comunidad para prevenir eficazmente la criminalidad y la inseguridad; y por otra, relaciones asociativas con la comunidad, considerada en un sentido amplio (concejales, asociaciones empresariales, grupos de ciudadanos, sindicatos, planificadores urbanos), y con todas las instituciones o servicios públicos o privados. Básicamente, la policía comunitaria es una policía profesional que articula el cumplimiento de su misión en torno a dos polos principales: el enfoque comunitario de servicios focalizados y la orientación a la resolución de problemas.
- *Policía comunitaria, nivel de la calle (îlotage)*: Basada en la noción de responsabilidad geográfica, esta línea de acción policial comunitaria privilegia el conocimiento del territorio y sus habitantes a través de una mayor accesibilidad de la policía, y un incremento de su capacidad para identificar las necesidades de la población y responder a ellas. El sistema del *îlotage*, con patrullajes a pie, en bicicleta o a caballo, busca relaciones más estrechas entre policías y residentes y, para el agente policial, el desarrollo de una pericia fundada en el conocimiento del escenario local.
- *Koban*: Sistema policial japonés conformado por mini-estaciones de policía comunitaria y orientado a la resolución de problemas, tiene como característica esencial la estrecha interacción entre

los ciudadanos y los agentes policiales, considerados parte integral de la colectividad. Dando prioridad a la proximidad de la acción y al intercambio de información, los policías interactúan con diversas organizaciones involucradas en actividades tendientes al resguardo del orden público, a la creación de nexos entre los ciudadanos y la administración municipal, y al apoyo a las víctimas y desarrollo de medidas de prevención social.

- *Policía de proximidad*: Con estrategias de trabajo y organización similares a las de la policía comunitaria, este modelo de policía se sustenta fundamentalmente en la idea de una asociación estable entre la policía y la colectividad para gestionar la seguridad y el orden público. La policía denominada de proximidad adhiere a los principios de la acción policial comunitaria y local (*îlotage*), de la responsabilidad geográfica, de la descentralización y territorialización de la acción policial.
- *Prevención situacional*: Este tipo de acción tiene sus fundamentos en el análisis estratégico de un territorio o distrito dado, con vistas a identificar y registrar tanto las oportunidades favorables a la comisión de delitos, como los individuos y situaciones que presentan riesgo. Busca modificar las condiciones que generan la criminalidad, desarrollando para ello una mayor protección focalizada en determinados grupos y lugares físicos. Teniendo como meta la creación de mecanismos adecuados para reducir las oportunidades de cometer infracciones o actos no cívicos, la prevención permanente a través de medidas situacionales apela a la responsabilidad y capacidad de los residentes para resguardar por sí mismos la seguridad de su territorio.
- *Prevención social*: En lo esencial, esta forma de prevención implica la movilización de individuos y grupos capaces de actuar sobre los factores que obstaculizan la participación ciudadana, el desarrollo sustentable y el surgimiento de colectividades sanas y viables. A menudo, esta estrategia preventiva consiste en la elaboración de políticas o programas de desarrollo social integral, que pueden ser incorporados en iniciativas multisectoriales al servicio de los intereses de la colectividad: empleo, educación, urbanismo, vivienda, salud, protección de la juventud, inclusión social, sistemas policiales y de justicia. En el contexto de la segu-

ridad, las políticas y programas de desarrollo social más adecuados son aquellos focalizados en los factores de riesgo, esto es, elementos que contribuyen a la emergencia de comportamientos delictivos y violentos y a la exclusión social.

- *Vigilancia del barrio*: Consiste en la creación de programas preventivos que combinan medidas situacionales y sociales o grupos de vigilancia, para así preservar el control social y la seguridad pública. Su meta es reducir las oportunidades y ocasiones para la comisión de delitos, y disminuir la vulnerabilidad a través de una protección más focalizada. La vigilancia barrial depende básicamente de la creación de un tejido asociativo de prevención comunitaria que promueve la solidaridad y la cogestión de la seguridad entre los miembros de la colectividad.
- *Territorialización*: Concepto que remite a las responsabilidades y prácticas administrativas u organizacionales estructuradas a partir de una zona o territorio, particularmente en lo concerniente a la lucha contra la delincuencia menor o mediana. La territorialización abarca la organización de las operaciones, distintos modelos de acciones comunitarias y de organización de la toma de decisiones, su desconcentración y descentralización. En tanto modalidad de intervención policial, se basa en los principios de asociatividad, desconcentración administrativa, conocimiento de la zona o localidad servida, una gama amplia de soluciones, iniciativa policial, relaciones generadoras de confianza e información, patrullas unitarias, polivalencia policial, cooperación.

# Capítulo 1

## TENDENCIAS E INDICADORES DE CRIMINALIDAD URBANA

---

La violencia, la delincuencia y el temor socavan el derecho básico de los individuos a vivir en paz y gozar plenamente de un hábitat seguro y sustentable. Sin distinguir entre ciudades prósperas y pobres, imponen una pesada carga sobre la población, en particular por el debilitamiento de las colectividades, el incremento en gastos de salud y seguridad y el deterioro de las inversiones. La violencia y la inseguridad amenazan directamente la vida en sociedad, el buen gobierno y el desarrollo sustentable en los barrios y ciudades de todo el mundo.

### 1.1 Urbanización y desarrollo humano

Los últimos veinticinco años han visto una creciente urbanización del planeta, a menudo en condiciones difíciles, a lo que debe agregarse el incremento de las zonas de urbanización espontánea, con la consiguiente exclusión y marginalización social y física de un sector cada vez mayor de la población. Los problemas que plantea el aumento sustancial del tamaño de las ciudades van de la mano de carencias en infraestructura básica, entre las cuales debe contarse la escasez de viviendas salubres. A ello se sigue la emergencia de zonas urbanas desprovistas de servicios colectivos adecuados, y una creciente concentración de ciudadanos pobres sin casa y obligados a vivir en las calles. En muchos países, la expansión de mercados del suelo paralelos

e ilegales ha contribuido a la proliferación de barriadas pobres y áreas suburbanas sobrepobladas (UNCHS-Habitat 1996).

La urbanización progresiva y acelerada parece ser la tendencia demográfica del siglo veinte en la mayor parte de las metrópolis, y tiene todos los visos de seguir siéndolo durante varias décadas más (UNCHS-Habitat 1996). Naciones Unidas estima que, hacia el año 2020, cerca de 57 por ciento de la población mundial vivirá en áreas urbanas. En África, la oleada de emigración desde zonas rurales indica que cerca de 53 por ciento de la población habitará ese tipo de aglomeraciones, con tasas de crecimiento dos veces y media superiores a las de áreas rurales. Estas olas migratorias desembocan en drásticas transformaciones en muchos países en vías de desarrollo, al arrastrar a las ciudades multitudes de individuos que llegan a ellas sin familia ni vivienda, sin redes de recursos o apoyo ni medios legales de subsistencia.

Los índices de urbanización muestran poblaciones por sobre los cinco millones de habitantes en 33 de las 100 mayores áreas metropolitanas del mundo, 22 de las cuales se localizan en países en desarrollo (Population Action International 1990). En la actualidad, 17 de las 20 ciudades de mayor tamaño pertenecen a países en desarrollo. Estos radicales cambios han impulsado a los gobiernos a intervenir sobre la globalidad del proceso de urbanización, aunque incorporando en sus iniciativas las tendencias específicas de cada región.

Muchas ciudades en vías de desarrollo están marcadas por la escasez o carencia de viviendas adecuadas y de asentamientos humanos sustentables. El Informe Global sobre Asentamientos Humanos, de Naciones Unidas (1996), estima que más de 100 millones de personas viven en las calles. En América Latina, más de 120 millones carecían de vivienda en 1990; en Caracas, Venezuela, por ejemplo, ello afecta a casi 25 por ciento de la población (Marcus 1995). En condiciones tan precarias, los problemas vinculados a la criminalidad y a la inseguridad se sienten en forma especialmente aguda.

Estos fenómenos no son sólo propios de los países africanos o latinoamericanos, puesto que en la mayoría de las grandes ciudades del mundo se enfrentan problemas de vivienda y pobreza. Estados Unidos tiene los índices más altos de pobreza infantil entre los países industrializados: 20 por ciento de sus niños vive bajo la línea de pobreza (Unicef 1993). La Unión Europea tiene más de 52 millones de pobres y más de 9 millones de personas sin casa o en viviendas inadecuadas.

Esta pobreza se concentra en la periferia de las áreas urbanas, lo que provoca un serio deterioro en las condiciones de vida de la gente y pérdida de potenciales inversiones, además de dificultar y poner en riesgo el mejoramiento del entorno social y la gestión eficaz de la seguridad.

Sin postular una relación causal entre la urbanización y el crimen, el Informe sobre Desarrollo Humano señala una correlación cada vez más evidente entre el desarrollo humano y la delincuencia (United Nations 1994). La urbanización acelerada de los últimos 25 años ha producido en muchas regiones del mundo condiciones de vida deplorables. Ellas no sólo se traducen en el deterioro progresivo de la calidad de vida y del tejido social urbano; además, contribuyen a un alza de la criminalidad en todas sus formas, que amenaza al mismo tiempo la seguridad de los individuos y el desarrollo económico y social de las ciudades. Así, en las sociedades donde una proporción cada vez mayor de la población está endémicamente excluida del sistema educacional o del mercado laboral, muchos individuos, en especial jóvenes, se ven restringidos a modelos alternativos de éxito y reconocimiento por sus pares, lo que en ocasiones implica actividades ilícitas y criminales o empuja a comportamientos violentos.

Aparte de la influencia de la urbanización no controlada, el clima político y económico, junto con la cultura y tradiciones, también son factores determinantes en la creación de un entorno social favorable a la violencia (Vanderschueren 1996).

Bajo el efecto combinado de diversos factores, como el quiebre de la estructura familiar, la insuficiencia de medios de inserción social y la proliferación de bienes de consumo, muchos jóvenes se lanzan a la violencia. Esto plantea importantes desafíos que van más allá de la expresión de sus necesidades y expectativas, y de la legitimidad de esta expresión, según son percibidas por los medios de comunicación y la sociedad en general.

## 1.2 La criminalidad urbana en el mundo

Casi en todas partes, la incidencia de los crímenes contra las personas o la propiedad ha ido en aumento. Entre 1975 y 1990, la cantidad de delitos denunciados cada año en todo el mundo subió de 350 a 500 millones. Según las Naciones Unidas, los crímenes violentos se eleva-

ron casi 10 por ciento durante la última década. De acuerdo con estadísticas oficiales, delitos como el hurto, robo y fraude dan cuenta de 70 por ciento de los crímenes denunciados y se incrementaron en 30 por ciento entre 1908 y 1990. Considerando todas las categorías combinadas, se constata que más de tres cuartos de estos crímenes se cometen en zonas urbanas, con robo y asalto como las principales causas de victimización en los países industrializados. En muchos países, el crecimiento económico y el desarrollo urbano se asocian a tasas de criminalidad que duplican o triplican las de 10 o 20 años atrás.

Aunque los riesgos de victimización varían entre distintos municipios o barrios, las áreas residenciales y comerciales son los blancos preferidos por los delincuentes. Los principales factores que contribuyen a esta mayor incidencia de los delitos contra la propiedad son ciertas características de la vida urbana, entre las cuales puede mencionarse la alta densidad demográfica, el anonimato, la abundancia de bienes materiales y los diseños urbanos que, por no haber tenido en cuenta la variable seguridad, facilitan la acción delictiva.

La tasa de robos, actualmente uno de los crímenes más comunes contra la propiedad, es considerada uno de los mejores predictores de los problemas más generales de criminalidad en una región dada, sea en las ciudades africanas o en las aglomeraciones urbanas de los países industrializados (van Dijk 1996).

La violencia tiene muchos rostros. La violencia contra las mujeres y los niños es signo de una situación especialmente alarmante, aunque su ocurrencia sea difícil de medir. A pesar de que se da más en el espacio privado que en el público, sus costos humanos y sociales son considerables (Unicef 1997). Viene a sumarse, como uno más de sus componentes, a un complejísimo medio caracterizado por diversos factores que contribuyen a la disfunción social y a la reproducción de actitudes violentas, y que se relacionan directa o indirectamente con la crisis económica, la exclusión social, el flujo migratorio y un quiebre en las relaciones societales. Millones de mujeres y niños se ven agredidos sexualmente, explotados, mutilados y asesinados, y estas manifestaciones de violencia, cada día más graves, hacen peligrar la dinámica esencial y las condiciones fundamentales apropiadas para el desarrollo humano.

En parte, el agravamiento de la violencia urbana se atribuye al abuso de las drogas y el alcohol, y en particular al aumento en la canti-

dad de armas de fuego circulantes. En Estados Unidos, las muertes por armas de fuego dieron cuenta del 64 por ciento de los homicidios en 1990 y representaron la segunda causa de mortalidad entre los jóvenes. Un estudio norteamericano comparaba Seattle en Estados Unidos y Vancouver en Canadá, dos ciudades similares demográfica y socioeconómicamente, pero diferentes en cuanto a su legislación sobre armas de fuego. Aunque no apareció ninguna diferencia significativa en las tasas de asaltos y robos, la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego fue cuatro veces mayor en Seattle, donde las leyes de armas son más permisivas (Sloane et al. 1988). Esta disponibilidad de las armas de fuego, facilitada por el crimen organizado a escala mundial, multiplica los riesgos de violencia urbana y representa una amenaza fundamental a la seguridad.

La cuarta encuesta de las Naciones Unidas sobre las tendencias de la criminalidad y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal mostró que la mayoría de las ciudades más pobladas del mundo tienen tasas de homicidio que superan largamente la tasa nacional, lo que pone de relieve la índole urbana de este delito. Hay excepciones, sin embargo, en Colombia y Sierra Leona. Por otra parte, se ha demostrado que los países con menores índices de desarrollo urbano, caracterizados por la pobreza, déficit de vivienda, bajos niveles educativos e insuficiencia de servicios públicos, tienen las tasas más altas de homicidios declarados, entre 22 y 64 por 100 mil habitantes. A la inversa, las veinte ciudades más seguras de Asia y Europa, con tasas de homicidios menores a 2 por 100 mil habitantes, tienen los más altos índices de desarrollo (Population Action International 1990).

Obviamente, la criminalidad está distribuida de manera desigual, y los estudios revelan una amplia variación en los datos entre países. Existe, sin embargo, una tendencia al aumento de la criminalidad y la violencia en todo el mundo y, salvo en el caso de Japón, el riesgo de ser víctima de un crimen se ha duplicado, o aun triplicado, en los últimos treinta años. Encuestas internacionales sobre victimización indican que los habitantes de áreas urbanas en África y América Latina tienen más posibilidades de ser víctimas, en particular de crímenes violentos (Unicri 1995). En Asia, los barrios y ciudades no son ajenos al incremento en la criminalidad. En cinco distritos de Beijing, la encuesta internacional de victimización de Naciones Unidas mostró que una persona de cada ocho (13 por ciento) había sido víctima de algún delito en 1993, y que a

lo largo de un período de cinco años (1989–1994), una de cada dos lo había sufrido. Por su parte, se estima que la densificación en el uso del suelo en Japón llevará inevitablemente a un aumento de la criminalidad (Miyazawa 1990).

El Coloquio Internacional de Alcaldes sobre Desarrollo Social, que reunió a los alcaldes de 135 ciudades de cinco continentes, mostró que, en conjunto, el crimen, la violencia y la inseguridad figuran en promedio en cuarto lugar entre los problemas urbanos más serios, con el desempleo y el déficit de vivienda en primer y segundo término. El crimen es el problema número uno en Río de Janeiro, Praga, San José de Costa Rica y Newark, en Estados Unidos (UNDP 1994).

### 1.3 Costo y tamaño del sistema de justicia penal

Para la mayoría de los gobiernos, aumentar el tamaño de las fuerzas policiales ha sido la principal respuesta a la escalada en los fenómenos de violencia y criminalidad. En los últimos treinta años, gran parte de los países industrializados ha incrementado en 50 por ciento los recursos humanos de los cuerpos de policía, funcionarios que representan, en promedio, 85 por ciento del personal total del sistema judicial (United Nations 1995). Esto significa, para los países en desarrollo, un crecimiento promedio de casi 95 por ciento en treinta años; y en los países en transición, de más de 75 por ciento.

Según la cuarta encuesta de las Naciones Unidas sobre las tendencias de la criminalidad y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal, la relación internacional de policías por habitante era de 253 por 100 mil en 1985. En 1990, la relación nacional promedio variaba entre 172 y 350 por 100 mil. La información internacional muestra una asociación significativa entre el aumento en el producto nacional bruto y el tamaño de la fuerza policial, aun cuando las cifras más elevadas en la relación policías por habitante no se dan necesariamente en las regiones más desarrolladas (United Nations 1995).

En algunos países, la relación en cuestión es inferior a las normas internacionales; es el caso de Tanzania, con sólo 100 policías por cada 100 mil habitantes (Findlay & Zvekic 1993). Sin embargo, estas cifras deben ser miradas con cautela, ya que, en muchos países, diversas funciones que en otros son asumidas directamente por la policía, han sido asignadas a cuerpos auxiliares.

Hay, no obstante, una tendencia generalizada: a pesar del aumento relativo de los efectivos policiales en todo el mundo, se reconoce que la policía tradicional ya no tiene que ser la responsable única de la seguridad en las ciudades, como lo demuestra la expansión de los grupos de vigilancia o empresas de seguridad privadas.

En Francia, la industria de la seguridad privada sobrepasó los 16 mil millones de francos en 1990, con efectivos de más de 100 mil personas, casi la mitad de las fuerzas públicas (Codefroy & Laffargue 1993). Una cantidad creciente de gobiernos, empresas y particulares recurre a servicios de seguridad privada para su protección. En muchos países, el personal de las agencias de seguridad privadas duplica el de la policía, y en todo el mundo el personal privado iguala o excede al del sector público.

En Estados Unidos, se gasta 52 mil millones de dólares anuales en el sector privado de seguridad, comparados a los 30 mil millones que van al sector público, con 1,5 millones de personas empleadas en el primero, frente a 600 mil en el último. Respaldada por importantes inversiones, la expansión de la industria de seguridad privada plantea interrogantes fundamentales, en particular en lo que concierne al respeto de los derechos y libertades y el control de los espacios públicos, en el contexto de que en diversas regiones y ciudades del mundo las agencias de seguridad privadas asumen funciones muy semejantes a las de la policía. El Informe sobre Desarrollo Humano señala, por ejemplo, que en Estados Unidos cientos de miles de millones de dólares (290 mil millones en 1991) se destinaban a “seguridad del territorio, en tanto la seguridad de las personas al interior de las fronteras decrece a un ritmo sin precedentes”.

La información internacional indica que los costos asignados al sistema de justicia penal son considerables. Entre 1986 y 1990, los presupuestos de la policía disminuyeron en 3 por ciento, aunque los costos totales del sistema judicial se incrementaron en 1 por ciento (United Nations 1992). En los países industrializados, el costo de la administración de justicia representa aproximadamente 5 por ciento del presupuesto nacional, mientras los países en vías de desarrollo y los países en transición destinan a ello entre 10 y 14 por ciento de su presupuesto. Menos de 1 por ciento de esta cantidad se dedica al apoyo a las víctimas o a la prevención a través de un desarrollo social integral.

En Estados Unidos, los costos *directos* de la criminalidad en lo tocante a policía, tribunales y establecimientos correccionales, subió a 90 mil millones de dólares en 1992, incluidos 35 mil millones tan sólo para la policía. Esta cantidad representa 7 por ciento del gasto gubernamental. Los costos *indirectos*, a menudo subestimados, alcanzan a 335 mil millones, desagregados como sigue: sufrimiento humano y pérdida de vida potencial, 170 mil millones de dólares; deterioro urbano en la forma de despoblación y pérdida de trabajos, 50 mil millones; daño a la propiedad, 45 mil millones; apoyo a las víctimas, 5 mil millones; y fondos destinados a los servicios de seguridad privados, 65 mil millones (Business Week 1993).

Con base en el Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano (1994), se estima que el costo en pérdida de inversiones y vidas destruidas podría ser cuatro veces mayor. En todo el mundo hay millones de víctimas angustiadas y billones de dólares que se gastan o se pierden a causa de la criminalidad. Tales pérdidas constituyen un enorme freno al desarrollo social y económico sustentable en las áreas urbanas, y la respuesta policial clásica, basada en el refuerzo de las medidas represivas, parece cada vez menos adecuada. El aumento de los recursos humanos y los presupuestos administrativos del sistema judicial penal (fuerza policial, tribunales, prisiones) no ha logrado ningún impacto duradero en las estadísticas de criminalidad. Más aún, en 1995, las ciudades estadounidenses con las mayores fuerzas policiales fueron también las que presentaron las más altas tasas de criminalidad (Sherman 1997).

Los límites del sistema judicial coinciden no sólo con las percepciones negativas de los ciudadanos respecto del aparato judicial y policial —en particular por las dificultades de acceso a la justicia, dados su alto costo y tardanza—, sino también con su restringida capacidad para actuar, situación agravada por la exclusión social, la pobreza y la falta de servicios comunitarios que los afectan. En los países tanto del Norte como del Sur donde las fuerzas policiales son vistas con desconfianza, los ciudadanos tienen aun menos acceso a medios que les permitan hacer frente a la criminalidad e inseguridad (Alvazzi del Frate et al. 1993). Esta situación, junto con constituir un riesgo para la seguridad pública, demuestra la ineficiencia del enfoque tradicional basado en la represión.

Si todos los actos delictivos han de ser castigados, las soluciones a las que deben recurrir las autoridades locales para lograr ciudades seguras y económicamente viables deben ir más allá de métodos meramente reactivos y represivos. La consideración del contexto local, esencial para guiar la elección de estrategias que puedan desarrollarse en esas condiciones particulares, no puede pasar por alto el examen minucioso de la relación costo-beneficio de la prevención de la delincuencia y la inseguridad urbana.

La seguridad de los centros urbanos y la calidad de vida de sus habitantes justifican inversiones impostergables en la prevención de la criminalidad para el desarrollo equitativo de las ciudades. Por su parte, el diseño de soluciones sustentables que vayan más allá de las respuestas tradicionales, requiere aprovechar todo el saber, pericia y experiencia acumulados tanto local como nacional e internacionalmente, y promover el uso de estrategias preventivas orientadas a reducir la actividad delictiva y aumentar la percepción de seguridad, especialmente en las ciudades, fuerza motriz de toda economía.

## Capítulo 2

# EVOLUCIÓN DE LA POLICÍA

---

Para abordar la noción más general de lo que constituye una acción policial moderna, esto es, los sistemas policiales occidentales cuya influencia se siente en todo el mundo, es importante comprender los contextos políticos, sociales, económicos y culturales en que se desenvuelven y operan, y las razones por las que prácticas policiales que fueron eficaces en un momento dado, no son necesariamente aplicables en otro. Sean cuales fueren las formas de percibir o representar los desafíos que plantea la seguridad, lo cierto es que las organizaciones policiales actuales despliegan nuevas maneras de organizar y desempeñar sus funciones, y ello en un entorno caracterizado por la complejidad de problemas comunes: violencia, temores asociados al crimen y la delincuencia, marginalización social y física de sectores cada vez mayores de la población, conductas y actos no cívicos y urbanización incontrolada. Para actuar sobre todos estos fenómenos es necesario adoptar estrategias de acción conjunta, consolidar relaciones de asociatividad entre los distintos actores urbanos, una administración eficiente de los recursos policiales y el involucramiento policial en iniciativas comunes de seguridad y prevención en el ámbito local.

### 2.1 Los principios de Peel

Las organizaciones policiales modernas tuvieron su origen en el Reino Unido hace más de 150 años. Todavía enfrentada a los trastornos de la revolución industrial, la Inglaterra de esa época debía lidiar con

un aumento de la criminalidad, conductas no cívicas y corrupción de las fuerzas policiales. En ese tiempo, el orden público se apoyaba en un sistema de guardias privados, que no excluía la intervención militar en las situaciones más difíciles. La inseguridad había llegado a ser, por ese entonces, una preocupación política y social que se había propagado a casi toda Europa. Con la intensificación de los desórdenes sociales, los encargados de los aparatos de justicia y policía concluyeron que una policía preventiva —no militar y no sectaria— podría proteger a la población y obtener su apoyo (Emsley et al. 1994).

En Londres, tras la adopción del *Metropolitan Police Act* [Ley de Policía Metropolitana] en 1829, se creó una organización policial profesional basada en los principios enunciados por sir Robert Peel, hoy considerado fundador del concepto de policía moderna y precursor de la policía de tipo comunitario. En esa época, esta “nueva policía” no pretendía reprimir el crimen mediante la fuerza militar y la severidad de las sanciones, sino más bien prevenirlo. La figura emblemática del modelo de Peel es el patrullero a pie, del que se espera control de los desórdenes públicos y, al mismo tiempo, un acercamiento entre la policía y la colectividad. Mediante esta proximidad, las fuerzas policiales conquistarían el respeto de la población y, así, su cooperación para poner en jaque la criminalidad y hacer frente a los sentimientos de inseguridad. El uso de la fuerza física y la represión era visto como un último recurso, una vez agotadas la persuasión, el consejo y las advertencias. La intención de la policía era demostrar su eficacia por la ausencia de criminalidad antes que a través de acciones represivas.

Para obtener y conservar la aprobación pública, el policía debe observar la más estricta probidad, una actitud esencial para materializar esa visión de Peel según la cual “la fuerza policial es la gente y la gente es la fuerza policial”. Al igual que en la filosofía que sustenta el sistema policial de Japón (*Koban*), el policía es —en primer lugar y antes que todo— un miembro de la comunidad al cual se le paga para cautelar el bienestar de sus conciudadanos, un deber cívico visto como de la incumbencia de todos y cada uno de los ciudadanos. Los policías se convierten en figuras centrales de las medidas puestas en práctica para reducir y prevenir la delincuencia, y en actores polivalentes cuyas funciones abarcan tanto la resolución de problemas de la colectividad —desorden e inseguridad—, como la aplicación de la ley.

Las drásticas transformaciones de la policía metropolitana de Londres, emanadas de los principios establecidos en la reforma de Peel, aún reflejan una visión excepcional y futurista de la misión de la policía. Al pasar de un grupo fragmentado, corrupto y sectario a una organización profesional al servicio de la colectividad, y al combinar prácticas represivas y preventivas para combatir la criminalidad y comportamientos no cívicos flagrantes, la policía londinense se transformó radicalmente en un agente estabilizador al interior de la sociedad. Son básicamente esos los atributos que explican el atractivo de este concepto y su poderosa influencia en las prácticas policiales de Norteamérica y Europa, al igual que en muchos otros países regidos por la *common law*.

## 2.2 Reformas de la policía moderna

La evolución de la policía moderna en las democracias occidentales suele dividirse en tres períodos, caracterizados sucesivamente por la corrupción, la profesionalización y la “comunitarización” —una orientación comunitaria— de las organizaciones policiales.

La fase de corrupción corresponde a un momento en que las prácticas policiales deformaron la imagen tradicional de la policía, ésa de poderes limitados y sometimiento a las normas legales (Reiner 1993); es el caso de la Inglaterra del siglo dieciocho, cuando la imagen pública de la policía era más de depravación que de protección. Los sistemas de control de la época, incapaces de refrenar la corrupción policial, vaciaron de todo sentido las nociones de imputabilidad, transparencia y eficacia, y contribuyeron a la imagen de una policía despótica cuyos miembros eran partícipes de los desórdenes y crímenes que estaban encargados de prevenir.

Al otro lado del Atlántico, el alejamiento entre la policía municipal y la colectividad llegó a ser el factor determinante en la transformación de la policía norteamericana. A partir de la década de 1930, fue tomando forma un movimiento de profesionalización de las fuerzas policiales, en reacción a la corrupción sistemática de un organismo ya demasiado vulnerable a la influencia política. Esta ola de profesionalización trajo consigo un período de consolidación, materializado en la fusión y regionalización de los servicios, que condujo a la especializa-

ción de la función policial. En ello tuvieron especial influencia tres funcionarios policiales estadounidenses: Wilson, Volmer y Parker.

Para combatir la corrupción, estos reformadores preconizaron la militarización de la estructura y gestión policial; subrayaron, además, la necesidad de una cabal formación de los agentes en materia de lucha contra la delincuencia, el desarrollo de pericias y conocimientos especializados, y la introducción de mecanismos de control de la labor policial, ahora centrada en la estricta aplicación de la ley y la represión del crimen. Se hizo necesario, entonces, definir criterios para medir la eficacia de la acción policial. En la actualidad, esta policía altamente profesional es el modelo más común en los países occidentales, adoptado o adaptado por muchas naciones en África, Asia y América Latina.

Una de las consecuencias de la profesionalización ha sido el establecimiento de reglas y métodos de control para prevenir la corrupción y brutalidad policiaca, que entre sus resultados positivos ha tenido la delimitación del poder discrecional y una disminución en el uso de la fuerza y las armas de fuego (Skogan 1993). Pero, no obstante la presencia de patrullas motorizadas circulantes, la rapidez de respuesta y las investigaciones especializadas, la policía profesional no ha demostrado gran capacidad para prevenir o reducir la criminalidad, y son raras las ocasiones en que puede atrapar a los delincuentes en el acto mismo.

Alejada de los ciudadanos y, por consiguiente, sin mayor información sobre las colectividades a las que sirve, la policía no puede sino reaccionar frente a los delitos denunciados, sin jamás atacar las condiciones mismas que los generan. Al centrar su interés en los crímenes mayores, sobre todo en el crimen organizado, y ello en detrimento de los problemas y conflictos recurrentes en la ciudad, la policía no ha logrado adaptarse al cambiante contexto social; en primer lugar, porque se ha hecho cada vez menos representativa de los miembros de las colectividades a las cuales sirve, pero también porque ha sido incapaz de establecer reformas en una cultura demasiado resistente al cambio, o porque la formación dada a sus agentes está obsoleta y sin relación alguna con la realidad social actual.

A lo largo de un período cruzado por una ola de violencia y disturbios, un alza constante de la criminalidad y una disminución en el porcentaje de crímenes resueltos, en Estados Unidos (1950) y Gran Bretaña (1960), se profundizó la brecha entre la gente y la policía, que fue

objeto de ásperas críticas, en especial respecto de su relación con los grupos étnicos y los sectores más desprotegidos de la sociedad (Skogan 1993). Al ver que perdían el apoyo de una ciudadanía cuyas necesidades ignoraban, las autoridades policiales comenzaron a interrogarse sobre la eficacia del modelo de policía profesional.

Hoy en día, nuevos factores justifican una revisión de los principios y prácticas de la policía profesional; entre ellos, las restricciones presupuestarias de los servicios públicos y las exigencias de una mayor imputabilidad que de ello se derivan, las presiones emanadas de la demanda social de seguridad y el aumento de la criminalidad. Todos ellos han llevado a reexaminar la concepción dominante sobre seguridad ciudadana, concepción que, al estar basada en la represión del crimen, excluye a la población y coarta las iniciativas policiales capaces de tener un impacto duradero en la calidad de vida y el bien común.

En este contexto, las fuerzas policiales han debido desarrollar una filosofía orientada al servicio, combinada con una estrategia eficaz de cogestión de la seguridad basada en un enfoque proactivo de los servicios comunitarios, y una ampliación del mandato de la policía a través de una mayor visibilidad de los agentes policiales. Todo ello exige, en principio, una visión renovada que pone énfasis no en la represión, sino en la participación de la colectividad en el cumplimiento de la misión policial (Sarre 1997). Esta nueva manera de pensar la policía define los servicios que ella presta cada vez más a partir de una orientación a la resolución de problemas y según el modelo de policía comunitaria, ambas tendencias que han ido tomando forma en Estados Unidos a partir de los años setenta y ochenta.

A partir de los años ochenta, en Francia y en muchos otros países europeos, la misión de la policía urbana se ha orientado según el modelo de una policía de proximidad, sustentado esencialmente en la idea de que la policía obtiene los mejores resultados al apoyarse en las colectividades locales (Jankowski 1993). El entusiasmo suscitado por esta concepción ha llevado a la organización gradual de policías accesibles, asociativas y de proximidad en Australia, Canadá, Gran Bretaña y los Países Bajos.

El sistema *Koban*, con sus mini-estaciones donde residen agentes de policía, siempre ha hecho suyos los enfoques comunitarios y de resolución de problemas. Los *Koban* ilustran el valor agregado de la proximidad entre ciudadanos y policía, esto es, la capacidad de prever y

analizar los acontecimientos y de responder a las demandas locales de prevención y seguridad. El sistema policial japonés, con su apertura a la población, se constituye como parte de un entorno social y cultural mayor que promueve la primacía de los intereses colectivos y el respeto por la autoridad, la cual, por su parte, reposiciona el papel de la ciudadanía y de la solidaridad en el desarrollo de las ciudades. Con limitados recursos judiciales (policías, tribunales, prisiones), el ejemplo de la policía japonesa ha inspirado cambios en la manera de llevar a cabo de manera más eficaz el control social en ciudades como Boston, Chicago y Filadelfia, al igual que en Singapur.

Figura 1  
Cambios administrativos y organizacionales

<i>Enfoque tradicional</i>	<i>Enfoque innovador</i>
<p>Gestión burocrática, énfasis en la jerarquía, acatamiento de normas y códigos de conducta y estructuras de poder centralizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cultura del aislamiento, que limita la imputabilidad, el sentido de autonomía y la responsabilidad;</li> <li>● Formación centrada en la buena condición física y las técnicas de defensa;</li> <li>● Criterios de eficacia basados en la rapidez de intervención, cantidad de arrestos y cantidad de procesamientos.</li> </ul>	<p>Gestión estratégica, énfasis en la eficacia, promoción de la flexibilidad y estructuras descentralizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cultura profesional que promueve la apertura, la comunicación y la consulta con la ciudadanía;</li> <li>● Formación centrada en un equilibrio entre ejecución de la ley, prevención, solidaridad y eficacia.</li> <li>● Criterios de eficacia basados en la satisfacción ciudadana, la ausencia de desorden y la calidad de los servicios policiales.</li> </ul>

Como lo demuestran los cambios estructurales y organizacionales en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, las fuerzas policiales se encuentran abocadas a reformas que convergen hacia un mandato de carácter preventivo y proactivo, que tiene como objetivo actuar eficazmente frente a la criminalidad y gestionar la seguridad. Estos métodos innovadores ponen el acento sobre estrategias organizacionales selectivas y preventivas, consolidadas por relaciones asociativas con actores del ámbito local. A la vez, subrayan la importancia de un equilibrio entre las responsabilidades que debe asumir *la policía* en función de las demandas de servicios planteadas por *la ciudadanía*, y el desarrollo de enfoques de resolución de problemas que enfatizan los recursos y las capacidades de los respectivos actores así asociados.

A partir de esta visión, han surgido nuevos principios que se traducen en estrategias efectivas de acción y organización policial: ampliación del mandato de la policía, obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, descentralización y desconcentración del poder decisorio, una actitud proactiva y orientada a la solución de problemas (Normandeau & Leighton 1992). Implícitamente, se plantea que los funcionarios policiales debieran ser versátiles agentes de seguridad responsables de todo un abanico de actividades, manteniendo al mismo tiempo su función de especialistas en la ley. Respaldados por una formación adecuada, los policías deben saber manejar problemas como la violencia doméstica, el crimen organizado y la delincuencia juvenil. El tradicional modelo policial paramilitar cede el paso a otro concebido para acentuar la flexibilidad y calidad de la prestación de servicios, en el cual el policía de primera línea representa el sector más importante de la organización.

### 2.3 Sistemas centralizados y descentralizados

La adaptación de la policía a la creciente propagación de la actividad criminal y a la diversidad de sus territorios, pone sobre la mesa un aspecto en particular, el de su configuración estructural; y esto, a su vez, se traduce en el de su organigrama, sus formas jerárquicas y sus modos de gestión. A pesar de la complejidad de su organización, las estructuras policiales pueden ser clasificadas en dos modelos princi-

pales: sistemas centralizados (influencia latina) y descentralizados (influencia anglosajona). Las grandes tendencias en la organización policial presentadas en este capítulo se ilustran con ejemplos de países del Norte, dado que en la actualidad la mayoría de los demás países se han inspirado en esos modelos.

En los sistemas nacionales de policías centralizadas, como el de Francia, la cadena de mando emana del gobierno central, y en este sentido se los describe como sistemas unificados de policía estatal (Gleizal 1994). La policía francesa, por ejemplo, consiste básicamente en dos fuerzas distintas: la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior; y la Gendarmería Nacional, bajo la autoridad del Ministerio de Defensa. En este modelo policial, las acciones de la Policía Nacional se concentran en torno a tres misiones: mantenimiento del orden público, prevención de crímenes y delitos, y las investigaciones judiciales, en especial en las zonas urbanas. La Gendarmería Nacional también es responsable de mantener el orden público, en particular en las zonas rurales o menos urbanizadas, y de las investigaciones judiciales. La lucha contra el crimen organizado es responsabilidad de ambas instituciones policiales. Este modelo de policía participa de aquella perspectiva según la cual la seguridad, considerada un derecho, es responsabilidad del Estado, lo que supone una fuerte cohesión social y una organización jerárquica estructurada de manera que haga posible el ejercicio de la autoridad y la ejecución de las decisiones (Souliez & Rudolph 2000). La organización de la policía francesa opera así bajo una autoridad única, "cuyo principio central es la verticalidad" (Bonnet 1993: 103).

En el modelo anglosajón, las fuerzas policiales están descentralizadas y organizadas sobre una base local. La autoridad policial descentralizada se distribuye entre autoridades federales, estatales o provinciales y de las ciudades, y no puede ser ejercida por el gobierno central, aunque las regulaciones aplicables a todo el país garantizan la uniformidad de la organización y práctica policial (Reiner 1993). Estos servicios policiales gozan de una gran autonomía, y las autoridades locales ejercen sobre sus responsables un control indirecto. Disponen, así, de un amplio margen de maniobra para adaptar su funcionamiento a las necesidades y a las condiciones específicas de una aglomeración urbana o región dada.

La Policía Metropolitana de Londres (la *Met*), fundada por Peel, es única en su género en materia de organización de sus responsabilidades. La autoridad responsable es el ministro del Interior, y la dirección y control operativo diarios corresponden al jefe de policía, el *comisionado*, designado por el ministro (Reiner 1993). Tras la dictación del *Police Act* de 1964, la estructura y dirección de los servicios policiales del Reino Unido es más uniforme, y puede ser descrita como un sistema tripartito. La responsabilidad por las labores policiales está repartida entre las autoridades policiales locales, los jefes de policía y el ministro del Interior. Lo que hace único al modelo británico es el lugar central que ocupan los agentes uniformados que patrullan las calles desarmados, y que desempeñan funciones tanto generales como especializadas. No existen cuerpos policiales distintos para cautelar el orden público y ocuparse del crimen organizado, ni una fuerza policial dependiente del gobierno central, como en Francia.

Estados Unidos representa uno de los mejores ejemplos de descentralización, con más de 16 mil cuerpos policiales activos (Reiner 1993). Tienen jurisdicciones que comprenden fuerzas locales y nacionales y funcionarios del Estado, y su responsabilidad legal, al igual que en India y Gran Bretaña, está sujeta a las normas del derecho consuetudinario. En este sentido, India representa un caso intermedio, donde la autoridad se concentra en unidades políticas sub-nacionales, esto es, los estados miembros del sistema federal.

Aunque los sistemas policiales descentralizados están sometidos a las autoridades locales y deben rendirles cuentas, ofrecen amplias oportunidades para la iniciativa y liderazgo de los policías de primera línea, aspecto esencial en la misión de una policía comunitaria que promueve el contacto y cooperación estrechos con los residentes locales. Por su parte, los modelos centralizados aparecen como más rígidos y presentan mayor resistencia al acercamiento con la ciudadanía, a tomar en cuenta sus necesidades e involucrarla en la gestión de la seguridad y en una planificación comunitaria estratégica. A ello se debe, por ejemplo, que desde comienzos de los ochenta, la modernización de la policía en Francia haya tomado el camino de una descentralización de la gestión de la seguridad, aprobada en 1982 en vistas a ofrecer mayores oportunidades para la iniciativa de las autoridades locales y regionales. Por supuesto hay un límite a la descentralización, cual es la especialización de los cuerpos policiales, que lleva a distinguir distin-

tos tipos de policía. No obstante, hay consenso en que si las fuerzas encargadas de mantener el orden y de recopilar y organizar la información deben permanecer bajo control centralizado, aquellas encargadas de cautelar la seguridad cotidiana deben desenvolverse en el terreno mismo, próximas a la gente (Gleizal 1994).

En África, América y Europa, las fuerzas policiales se han convertido en complejas organizaciones sometidas a normas burocráticas, con largas cadenas de mando, redes de departamentos y unidades especializadas. Incluso en Inglaterra, la policía se ha alejado de la imagen tradicional del *bobby*, y no ha escapado a las corrientes de jerarquización y especialización (Reiner 1993). En la mayoría de los casos, se ha hecho evidente que las reformas organizacionales y estructurales deben orientarse a la descentralización en la toma de decisiones, la territorialización de la acción y la desconcentración administrativa, de manera de responder más eficazmente a las demandas locales de seguridad y a las necesidades específicas de los sectores desprotegidos.

A modo de ejemplo, en Sudáfrica, la implantación de una policía municipal, que en 2000 existía sólo en Durban, ha demostrado ser un paso importante en el combate contra el incremento y ubicuidad de la criminalidad violenta en los centros, subcentros y sectores comerciales urbanos. Según el alcalde de Johannesburgo, Isaac Mogase (1996), la creación de una fuerza policial municipal o metropolitana responsable por las estrategias de prevención del crimen bajo el control de las autoridades locales, constituye una manera eficaz de resolver los problemas de seguridad pública. Para las administraciones policiales municipales y locales, esto implica profundos cambios, incluso cambios culturales, con el objeto de promover la coordinación, la responsabilidad territorial y la cooperación entre todos los actores del ámbito de la seguridad y prevención local.

## 2.4 Adaptación a las demandas de seguridad

Las fuerzas policiales cuentan con una vasta experiencia y un completo arsenal de instrumentos de resguardo e imposición de la ley, que les permiten tratar con el crimen organizado. Sin embargo, a menudo no se encuentran igualmente bien equipadas para hacer frente eficazmente a las cada vez más frecuentes y expandidas formas de la delincuencia, como la ratería, el robo de alimentos, los hurtos en las tiendas,

las conductas no cívicas y otras faltas menores. Tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, la delincuencia callejera, ligada a la pobreza y exclusión social, afecta a los ciudadanos, que ya no se sienten seguros y denuncian la ausencia o impotencia de la policía.

Para contrarrestar estas tendencias, la policía debe desarrollar y fortalecer los medios más adecuados para estrechar sus vínculos con la ciudadanía, estimular su participación activa y mejorar los servicios que presta a través de una mayor imputabilidad frente a las colectividades a las que sirve.

Las organizaciones policiales norteamericanas han sido el punto de origen de diversas estrategias innovadoras anteriores a la policía comunitaria o de proximidad: adopción de un enfoque de servicio focalizado, orientado a la solución de problemas; creación de unidades de relación con la comunidad; instauración de patrullaje a pie; establecimiento de puestos de policía barriales; organización de grupos de prevención de la delincuencia y campañas de sensibilización e información a la colectividad.

En Europa, el foco central de la renovación policial está constituido así por acciones orientadas a prevenir la criminalidad y estrategias tendientes a reforzar la asociatividad, la acción concertada, la proximidad, y la movilización y colaboración comunitaria (Vourc'h & Marcus 1996). En los Países Bajos, por ejemplo, la mayor visibilidad de la policía en los espacios públicos ha tenido un impacto positivo en los sentimientos de inseguridad en las áreas rurales y urbanas. Simultáneamente, una mayor descentralización geográfica ha facilitado el incremento de la presencia policial en los ámbitos laboral y residencial de los ciudadanos, a través de la reorganización de las acciones de patrullaje. De esta forma, un contacto más estrecho y una mejor comunicación con la población, combinados con estrategias proactivas, de acción concertada, constituyen métodos eficaces y promisorios de contribuir a la reducción de los sentimientos de temor en la gente y promover la seguridad local (Horn 1991). En todo caso, debe quedar claro que las policías actuales tienden a priorizar no tanto su capacidad de reacción frente a la delincuencia, como su aptitud para establecer sólidas relaciones de confianza y cooperación con los ciudadanos, teniendo en cuenta sus necesidades en materia de seguridad y prevención.

Aunque están pensadas como organizaciones de primera línea, dispuestas a intervenir de inmediato y en todas las circunstancias, las fuer-

zas policiales carecen hoy en día de medios suficientes, en particular recursos humanos, para responder a demandas locales no siempre pertinentes a su mandato o de su incumbencia. Sin embargo, con la implantación de una gestión participativa y enfoques multidisciplinarios, las organizaciones policiales pueden consolidar estrategias comunitarias o de proximidad, al igual que acciones concertadas asociativamente con los principales actores de la vida social urbana, para prevenir la delincuencia y la violencia a escala de la ciudad.

Hoy en día es cada vez más evidente que la policía, por sí sola, no puede erradicar el crimen, combatir los desórdenes y paliar las debilidades de las formas tradicionales de control social. Ya está sobrepasada por asuntos que sí son de su estricta competencia, como lo demuestra el incremento de la seguridad privada, en especial en África y América Latina. En muchas partes de Sudáfrica, a menudo se prefiere a los proveedores de seguridad privada por sobre las fuerzas de policía locales para la protección de la propiedad. Las agencias de policía privadas están reemplazando a las fuerzas de seguridad pública, y son extremadamente visibles en los suburbios donde residen sectores de altos ingresos, las zonas empresariales, aeropuertos, centros comerciales e instituciones educacionales (Marcus 1995).

La situación en Sudáfrica ilustra la creciente importancia que ha adquirido la seguridad privada, en especial en algunos países en vías de desarrollo. Por lo general, la industria se ha incrementado a un ritmo promedio anual de 30 por ciento desde 1970. El valor de este sector de la economía sobrepasa los 10 mil millones de rands al año, lo que representa cerca de dos tercios del presupuesto anual de la policía nacional sudafricana, que alcanza a los 15,3 mil millones de rands. En Sudáfrica, los agentes de policía privados cuadruplican a los policías uniformados (Irish 1999).

El aumento de policías privadas o paralelas, al igual que el surgimiento de nuevas formas de control privadas y comunitarias, parece inscribirse en una tendencia a la insatisfacción y falta de confianza de la ciudadanía en los sistemas judiciales y policiales y en los poderes públicos, juzgados ineficientes para responder a sus necesidades en materia de seguridad y protección. Esto pone en tela de juicio la capacidad y voluntad del Estado para asumir estos costos sociales, y plantea la alternativa de cooperación u oposición entre los sectores público y privado, aspecto inevitable de considerar cuando se trata del desa-

rrollo de nuevas políticas públicas basadas en lo local, lo territorial y la cooperación entre las distintas esferas de prevención del delito, seguridad urbana y formas de intervención estatal.

Si la misión de la policía puede variar de una región a otra dependiendo del contexto local, las expectativas de la gente son las mismas. Se refieren esencialmente a la reducción de la criminalidad, el mantenimiento de la paz y el orden, la seguridad de las personas y de los bienes y la protección de los derechos individuales. A manera de ejemplo, la modernización de las organizaciones policiales en Haití o en Sudáfrica es comparable a las reformas estadounidenses o británicas de comienzos de siglo, diseñadas como respuesta a la necesidad de una reestructuración cabal de la policía que la hiciera a la vez imputable e independiente de los poderes políticos (Levin 1995; Guelke 1995). Estos cambios apuntan a la legitimación social de la policía ante la colectividad local más que al uso de la fuerza, de manera de garantizar la protección y seguridad de los ciudadanos en una sociedad democrática.

Esta forma de legitimidad de la policía requiere básicamente mejorar la calidad de los servicios, involucrar a los ciudadanos, compartir las iniciativas y liderazgo de las acciones y forjar relaciones asociativas de alcance local. Sin embargo, para pasar de la retórica a la acción, las reformas de la policía deben hacer que la nueva filosofía se corresponda con un nuevo tipo de profesionalismo que garantice la sinergia entre policía y comunidad encarnada en la visión de Peel. Esto también implica reconocer que la policía no puede preservar la seguridad y prevenir la criminalidad sin el involucramiento de otras instituciones, de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, como asociados en la realización de esa misión y en la formulación de la misma.

Lo anterior constituye un enorme desafío. Para tener éxito, las fuerzas policiales orientadas al futuro deberán desplegar, por una parte, un *enfoque* proactivo que incorpore a su mandato operacional la consulta a la ciudadanía y la participación de ésta en las acciones vinculadas a la seguridad. Y por otra, una *estrategia* de cambio organizacional que priorice la coordinación y cooperación entre todos los actores del ámbito de la seguridad urbana. La meta es transformar la misión tradicional de la policía, haciéndola capaz de responder y adaptarse a las cambiantes necesidades de la gente. Una policía más cercana a los ciudadanos no desestima la necesidad de imposición de la ley, represión y

especialización, puesto que siempre serán necesarios los cuerpos especializados que se aboquen a aspectos particulares de la seguridad y la delincuencia. La modernización o renovación policial significa más bien pasar de una policía dedicada al mantenimiento del orden, a una policía guardiana de la seguridad cotidiana; esto, a su vez, abre el camino a una nueva gama de relaciones asociativas con los ciudadanos, para actuar juntos sobre los muchos factores que dan origen a la criminalidad e inseguridad en el ámbito local.

## Capítulo 3

# SEGURIDAD Y REESTRUCTURACIÓN POLICIAL

---

Con el incremento de la violencia y de la inseguridad, las tensiones y conflictos urbanos se han convertido en prioridad central de los gobiernos y autoridades locales de todo el mundo. La mayoría de las encuestas locales y nacionales muestra un sentimiento de inseguridad ampliamente difundido en los barrios y centros urbanos; e incluso si esa percepción no siempre corresponde a la realidad, se asocia directamente con el contexto más amplio de la libertad y el derecho básico a un entorno más seguro para todos los ciudadanos.

Es en los espacios urbanos donde los comportamientos transgresores son más visibles, fenómeno que se presenta particularmente en las zonas de alto riesgo. Ante la exclusión social que afecta a sectores cada vez más amplios de la población, todos los niveles de gobierno se ven obligados a adoptar estrategias eficaces que les permitan actuar sobre las causas de la delincuencia e inseguridad en las ciudades.

### 3.1 Seguridad y prevención: aspectos prioritarios

La seguridad es un bien común, componente esencial del desarrollo sustentable de las ciudades. No obstante, constituye una preocupación nueva para muchos países. Según se la definió en la Conferencia de Zaragoza sobre policías de Europa y seguridad urbana, se refiere a una “situación que se caracteriza por un clima de paz, de convivencia armoniosa y respeto mutuo, que permite a todos los ciudadanos el li-

bre ejercicio de sus derechos individuales, políticos y sociales, y el funcionamiento normal de las instituciones públicas y privadas” (Vourc’h & Marcus 1996).

Toda acción eficaz de prevención y de desarrollo comunitario orientada a reducir la criminalidad y garantizar la existencia de vecindarios seguros y sanos, pone en juego una dinámica local de concertación, asociatividad y proximidad. También debe estimular la participación activa de los ciudadanos, y la de los actores provenientes tanto del medio institucional (autoridades locales, planificación urbana, policía, educación, salud) como de la sociedad civil (organismos comunitarios, asociaciones de ciudadanos, ONG). La primera Conferencia europea y norteamericana para la seguridad y la prevención de la criminalidad en el medio urbano, que tuvo lugar en Montreal en 1989, estableció un plan de acción para ciudades más seguras. Luego, Naciones Unidas adoptó una resolución para la prevención de la criminalidad en contextos urbanos (Nations Unies 1990). Estos principios fundamentales destacan los aspectos locales, globales y participativos necesarios en todo enfoque eficaz y coherente de resolución de problemas locales:

- *Alcance local*: es en el ámbito y escala de la ciudad, en particular de los barrios y comunas, que deben reunirse los actores con poder para modificar las condiciones que contribuyen a la delincuencia, a fin de adaptar medidas que han demostrado ser eficaces, a las necesidades, especificidades y prioridades locales, con el apoyo financiero y técnico de otros niveles administrativos;
- *Alcance global*: la necesidad de obtener resultados a corto plazo exige el desarrollo de políticas globales y de largo plazo para la prevención y seguridad, y supone acciones comunes tanto en el ámbito local como de la aglomeración urbana;
- *Participación*: la prevención de la delincuencia debe darse en primer lugar a través de una asociación entre los gobiernos nacionales y las colectividades territoriales, que permita la elaboración de soluciones eficaces en las áreas de pobreza, educación, vivienda, policía y justicia.

Las ciudades, en tanto el nivel gubernamental más cercano a los ciudadanos, ocupan un lugar estratégico para influir positivamente

sobre los factores socioeconómicos que contribuyen a la criminalidad, reducir las oportunidades de delinquir y promover la responsabilidad cívica y la participación. Deben desarrollar un papel activo y movilizador en las políticas urbanas integrales, contribuyendo al desarrollo de enfoques y políticas eficaces de seguridad y prevención de la delincuencia.

La seguridad urbana exige de todos los gobiernos nacionales la elaboración y respaldo a políticas urbanas a través de acciones y mecanismos dirigidos a reprimir la delincuencia y a prevenirla, y también de medidas dirigidas a incrementar la inserción social. Esto va de la mano con la necesidad de reformar los sistemas policiales y judiciales, de manera que puedan responder a los problemas comunes planteados por la delincuencia y el sentimiento de inseguridad. En Francia, los expertos han visto la necesidad de reconciliar las nociones de prevención y represión, para orientar eficaz y sustentablemente la estructura y gestión policial. Esto ha llevado a la creación de una organización atenta a las necesidades de la población y capaz de diseñar políticas proactivas locales viables, con la participación de todos los actores del ámbito de la seguridad y prevención: alcaldes, representantes políticos locales, planificadores y administradores urbanos, ciudadanos, policías, jueces (Conseil National des Villes 1992). Esta colaboración se establece en el marco de un plan de acción contractual para un hábitat social más seguro.

### 3.2 Proximidad y territorialización

Las crecientes demandas por seguridad exigen la participación de una gama más amplia y diversa de actores y cambios en los mecanismos de regulación social. En el caso de la policía, estas transformaciones se caracterizan por una evolución desde una legitimidad política y centralizada, a una legitimidad social que da al territorio y a las colectividades locales un lugar y función estratégicos (Gleizal 1994). Japón sigue siendo el mejor ejemplo de una mayor participación y colaboración ciudadana en la adopción de medidas preventivas y en la descentralización de la prevención de la delincuencia. Esto se traduce en la distribución de responsabilidades en un contexto de cogestión de la seguridad en los espacios públicos y privados (Miyazawa 1990).

Una policía de proximidad, con un mandato proactivo y vocación preventiva, debe formar parte de toda política urbana destinada a identificar problemas locales y a gestionar de manera más eficaz la seguridad a partir del territorio. La adopción de políticas articuladas en torno a la ciudad, integradas a políticas globales de seguridad y desarrollo social urbano, debe establecer un equilibrio entre prevención y represión que permita actuar sustentablemente sobre el contexto global de los problemas de criminalidad y violencia, y este equilibrio debe tener en cuenta las prioridades locales e insertarse en una perspectiva de solidaridad.

La política francesa de prevención de la delincuencia, puesta en marcha en 1982, preconiza el acercamiento entre la policía, la ciudadanía y las autoridades locales, y subraya la necesidad de trabajar asociadamente. Esas nociones claves fueron integradas a los objetivos de las fuerzas policiales, y las orientaciones que se les dieron recuperan cuatro grandes principios del modelo anglosajón de *community policing*: mayor atención a la gente y sus expectativas en materia de seguridad; asociatividad en el nivel local; organización territorial de los servicios policiales, en una estructura que defina como parte de su misión el responder a las necesidades locales en materia de lucha contra la pequeña y mediana delincuencia; y patrullaje barrial (*ilotage*) como método prioritario de intervención de la policía urbana (Jankowski 1994).

En un sistema descentralizado como el de Norteamérica, los agentes de policía desempeñan un papel indispensable en la gestión de la seguridad urbana. La razón es que la policía, en tanto organización de primera línea, está mejor equipada para incorporar el saber hacer, la experiencia y la información básica que guían toda política preventiva integral en el nivel local y municipal, bajo la dirección de las autoridades elegidas por la colectividad para representarla.

### 3.3 Participación y movilización de la colectividad

Admitir que la policía por sí sola no puede refrenar la ola de criminalidad y desorden y asumir el control social, es también reconocer que otros grupos y asociaciones deben hacerse cargo de su parte de responsabilidad en la prevención y solución de problemas que afectan a su vecindario. Pero el desarrollo de estrategias de cogestión requiere

repensar la administración centralizada del Estado y, más particularmente, el concepto de orden y el funcionamiento de la administración de justicia y de la policía. Algunos gobiernos locales han puesto en práctica estos enfoques, por ejemplo en Francia y Bélgica, para apoyar las estrategias de intervención y los cambios derivados de las recientes reformas en la gestión de la seguridad urbana; vale decir, la descompartimentación del funcionamiento administrativo tradicional, la responsabilidad geográfica y los contratos de acción entre actores.

Como una de las principales soluciones de la criminalidad y la inseguridad supone la participación de los afectados, la policía debe adoptar el principio de actuar *para* y *con* los ciudadanos locales. La eficacia de la policía en asuntos locales depende en gran medida de las condiciones sociales del área involucrada, y en este marco la información aparece como un factor clave para el arraigo de prácticas policiales sólidas. La policía debe comenzar por forjar asociaciones activas y duraderas que le faciliten un conocimiento más acabado de las particularidades de cada territorio en materia de delitos, transgresiones y desórdenes públicos, lo que implica la consulta a los residentes locales y su participación activa.

Para fomentar la participación y movilización comunitaria, la policía debe reconstruir la vigilancia comunitaria, adoptar actitudes y comportamientos proactivos, respaldar la solidaridad local y responder a las necesidades de la población (Vourc'h & Marcus 1996). La policía desempeña un papel esencial en el diseño y puesta en marcha de iniciativas provenientes de las organizaciones barriales o de programas locales de vigilancia del vecindario (como el clásico *neighbourhood watch*), y también en el apoyo a las colectividades para que puedan resolver por sí mismas los problemas de delincuencia y comportamientos transgresores, en colaboración con las autoridades locales, las ONG, los ciudadanos, las asociaciones de comerciantes, etc.

Pero la policía también debe identificar y atacar las causas primarias del comportamiento criminal, a fin de reorientar las actividades de patrullaje, disminuir las demandas reiteradas de atención y prevenir la reincidencia. De esta forma puede reinvertir el tiempo en otras tareas que ayudan a la gente a desarrollar sus propios medios de control, seguridad y desarrollo social comunitario. Las intervenciones articuladas en torno a la resolución de problemas, el hacer circular y compartir la información, la participación de los ciudadanos en comi-

tés de elaboración y puesta en marcha de proyectos de prevención y de seguridad, la acción concertada y asociativa, son componentes vitales en el éxito de una misión policial preventiva.

Figura 2  
Procesos interactivos de estrategias urbanas proactivas

- Enfoques orientados a la resolución de problemas y a servicios focalizados (planificación estratégica, actitud proactiva, soluciones múltiples);
- Identificación de áreas de inseguridad y criminalidad (zonas de alto riesgo, entorno, factores de riesgo);
- Análisis y discusión de problemas y soluciones con los actores estratégicos locales (consultas, conocimiento del territorio, lógica situacional);
- Involucramiento, participación ciudadana y asociatividad policía-ciudadanos (responsabilidad, movilización comunitaria, trabajo asociado);
- Desarrollo de acciones comunes y focalizadas tanto en el ámbito barrial como de la aglomeración urbana (vivienda, educación, planificación urbana, juventud, justicia, policía).

Este proceso interactivo, entre policía y comunidad, constituye una oportunidad ideal para desarrollar relaciones de confianza y un conocimiento más sólido de los medios que permiten resolver de manera eficaz los problemas locales en función de las demandas de los ciudadanos. Para la policía, es una nueva manera de pensar y garantizar la seguridad cotidiana, que privilegia la comprensión y aceptación de las prioridades locales. Esto se logra principalmente a través de tres enfoques innovadores: la territorialización de la acción policial en el nivel comunal, una acción policial orientada a la resolución de problemas y un enfoque comunitario.

### *La territorialización en el nivel comunal*

El concepto de territorialización, que alude a prácticas administrativas o modelos de organización estructurados a partir de un territorio geográfico y administrativo dado, es una de las más importantes nociones en las actuales reformas de las policías urbanas europeas. Atañe a la organización de la acción policial (policía de proximidad, presencia policial en el vecindario, *îlotage*) y a la organización de la toma de decisiones (descentralización o desconcentración del mando). La territorialización de la acción supone básicamente el trabajo asociativo, la desconcentración administrativa, el conocimiento de la zona, la pluralidad de soluciones, la iniciativa policial, el patrullaje unitario, la polivalencia policial y el acento en la tríada relación-confianza-información.

En Francia, por ejemplo, el Informe Bonnemaison (1982) proponía hacer de las ciudades mejores lugares para vivir, a través de la erradicación de los sentimientos de inseguridad; con ello se abrió el camino a una política de territorialización, que entregaba a los alcaldes u otras autoridades locales la coordinación de las actividades de prevención y seguridad, en un marco de respeto a las competencias del gobierno central. Esta estrategia tiene en cuenta la nueva realidad del territorio como lugar de regulación e integración de los actores del sector público y del sector privado. Y en las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales, plantea como prioridad local la necesidad de cooperar en vez de oponerse (Gleizal 1994).

### *Acción policial orientada a la resolución de problemas*

Tanto en los países norteamericanos como en Suecia, Holanda y Bélgica, el desarrollo de nuevas estrategias policiales se centra más en una eficaz resolución de problemas (*problem-oriented policing*) que en la territorialización (Vourc'h & Marcus 1996). La acción policial orientada a la resolución de problemas se basa en una concepción integral que articula en un todo, en primer lugar, el diagnóstico de la situación problemática; luego, el análisis estratégico, que permite determinar la solución más adecuada para modificarla; y, finalmente, la evaluación de los resultados e impacto de la intervención. Es un enfoque holístico más que una simple reacción a la criminalidad e inseguridad y, para la

policía, constituye una nueva manera de resolver en su origen los problemas ligados a ellas. En el mediano y largo plazo, el objetivo general es desarrollar soluciones adecuadas a situaciones que requieren una acción tanto de la policía como de la colectividad. Esto se logra mediante una comprensión más cabal de los problemas de la comunidad, una respuesta más rápida a los cambios que tienen lugar en la sociedad, y una evaluación de las acciones que mejor reconcilien las demandas y expectativas de los ciudadanos (Goldstein 1990).

La puesta en marcha de mecanismos de resolución de problemas implica la cooperación entre los servicios públicos, las instituciones educacionales, los planificadores urbanos, las asociaciones comerciales, los representantes locales y vecinales, las organizaciones comunitarias, las fuerzas policiales y los ciudadanos. Una red de relaciones asociativas como esa constituye la piedra angular de todo el sistema, y ofrece una oportunidad para que la policía y los actores privados y públicos analicen conjuntamente los problemas persistentes en la colectividad, y elaboren soluciones sustentables. El punto de partida es que los métodos de resolución de conflictos no pueden depender de las tendencias de la criminalidad: para la policía, la clave del éxito en la superación de los obstáculos impuestos por la criminalidad y el sentimiento de inseguridad, se encuentra más bien en la consulta y participación ciudadana.

Fruto de una sinergia entre todos los actores involucrados, la acción concertada crea un espacio de convergencia y complementariedad, de diálogo y cooperación, que constituye el camino más adecuado a la resolución de problemas. Esto se materializa en la adopción de nuevos métodos, en particular en el ámbito de la sensibilización de la ciudadanía y las campañas educativas. La acción concertada también pone en evidencia las dificultades y límites de los métodos represivos tradicionales. El marco teórico en el que se inscribe es el diagnóstico de las encuestas comunitarias o el diagnóstico de la seguridad, que permiten conocer las demandas y expectativas de la gente en el escenario local. Para promover el mejoramiento de las condiciones sociales y los beneficios sustentables que pueden derivarse de los métodos policiales basados en la asociatividad, los ciudadanos deben comprender que la aplicación de enfoques o estrategias globales de prevención es el medio más eficaz de contribuir al desarrollo económico y social de comunas y ciudades.

Gran Bretaña constituye un buen ejemplo de institucionalización de la asociatividad local entre los servicios policiales y las entidades territoriales. La Ley sobre Criminalidad y Desorden (*Crime and Disorder Act*) promulgada en 1998 estipula que los gobiernos municipales y los 43 servicios de policía regionales que cubren la totalidad del país deben elaborar conjuntamente estrategias locales de reducción de la criminalidad e inseguridad. Estas estrategias deben involucrar a otros actores institucionales, como el sector de salud pública y el sistema judicial y correccional. Deben basarse en rigurosos diagnósticos locales de la inseguridad, validados mediante consulta a la ciudadanía local. Deberán prestar especial atención al seguimiento de los diferentes componentes de las estrategias y a la evaluación de sus resultados.

### *La policía comunitaria (community policing)*

Concebida como una suerte de democratización de la organización policial, la policía comunitaria se basa en la participación de la ciudadanía, la acción concertada, la imputabilidad de los cuerpos policiales, la transparencia y la mutua responsabilidad en la gestión eficaz de la seguridad. La policía comunitaria añade un vital aspecto proactivo al tradicional modelo policial reactivo, lo que conduce al desarrollo de nuevas maneras de actuar sobre las causas de la delincuencia y a la promoción de vecindarios más seguros. En esta perspectiva, si se quiere integrar la policía comunitaria al universo de la colectividad, es necesario que los ciudadanos en conjunto, a través de su involucramiento y participación, se sientan seguros de la presencia y peso que tienen en las organizaciones y estructuras policiales.

Es esencial, sin embargo, que esta interacción entre la población y la policía tenga lugar en el marco de un reconocimiento del papel propio de la autoridad pública. En este contexto, la descentralización hacia el nivel municipal de responsabilidades específicas en materia de seguridad urbana y prevención de la criminalidad, no puede sino constituirse en una oportunidad favorable al desarrollo de la policía comunitaria, en particular en lo tocante al análisis estratégico del entorno, la identificación de prioridades, el seguimiento de las iniciativas y la medición de los resultados.

El modelo de policía comunitaria, dado que preconiza una misión más amplia y flexible para las fuerzas policiales, les abre un abanico

más variado de áreas legítimas de intervención e incorpora la noción de que las funciones y tareas policiales emanan de las necesidades expresadas por la ciudadanía. No existe una técnica prefijada de policía comunitaria; más bien, lo que hay es un foco estratégico articulado en torno a la apertura y la flexibilidad en la utilización de diversas estrategias para resolver problemas y responder a las prioridades locales (Trojanowicz & Bucqueroux 1990).

*Los nueve principios de sir Robert Peel*

- La misión básica para la cual existe la policía, es prevenir la criminalidad y el desorden público.
- La capacidad de la policía de llevar a cabo su labor, depende de la aprobación pública de sus acciones.
- La policía debe asegurarse de la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento voluntario de la ley, para asegurar y mantener el respeto de la población.
- El grado de cooperación pública que puede asegurarse, disminuye proporcionalmente a la necesidad de uso de la fuerza física.
- La policía busca y conserva el favor público no por la vía de complacer a la opinión pública, sino demostrando constantemente un absoluto e imparcial servicio a la ley.
- La policía utiliza la fuerza física sólo en el grado necesario para asegurar el cumplimiento de la ley o para restablecer el orden cuando el ejercicio de la persuasión, exhortación y advertencias resulta ser insuficiente.
- En todo momento, la policía debe mantener una relación con la población que confirme aquella tradición histórica según la cual la policía es la gente y la gente es la policía, dado que los policías son solamente miembros de la población a quienes se les paga por realizar con dedicación exclusiva aquellas labores que incumben a cada ciudadano en relación con el bienestar y existencia de la colectividad.

- La policía debe dirigir siempre su acción estrictamente a sus funciones, y nunca aparecer usurpando los poderes del aparato judicial.
- La prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

## Capítulo 4

### MEJORES PRÁCTICAS PARA CIUDADES SEGURAS

---

Las mejores prácticas incluyen métodos innovadores desarrollados por la policía; iniciativas locales para reestructurar el entorno físico de las ciudades, de manera de reducir la criminalidad y las oportunidades de cometer delitos; programas más amplios destinados a hacer frente a las situaciones que generan la delincuencia; o enfoques integrales a través de los cuales las fuerzas policiales, los gobiernos locales y nacionales, las empresas, las organizaciones locales y los ciudadanos coordinan sus actividades para una gestión más eficiente de sus respectivos recursos. Aunque en ocasiones es difícil evaluar su impacto sobre las colectividades locales y regionales en el largo plazo, hay algunos denominadores comunes tras las acciones de seguridad y prevención del delito que han demostrado ser eficaces: descompartimentación de las prácticas institucionales, con la consiguiente sinergia entre la policía y las otras instituciones locales; el carácter selectivo y la proximidad de las intervenciones; la participación ciudadana, y la asociación contractual para las acciones en el ámbito local.

#### 4.1 Fuerzas policiales innovadoras para soluciones sustentables

Si la expansión de los cuerpos policiales por sí sola no tiene sino un impacto mínimo en la prevención de la criminalidad, las intervenciones policiales proactivas y selectivas han demostrado resultados sustanciales. Con métodos innovadores se ha logrado prevenir robos,

comportamientos dañinos, violencia armada, conducción de vehículos en estado de ebriedad y violencia intrafamiliar. Tanto en países desarrollados como en otros en vías de desarrollo, las instituciones policiales han demostrado su capacidad para innovar y provocar cambios sustentables en la dinámica social, y sus intervenciones concretas en terreno dan cuenta de nuevas orientaciones, como la acción concertada y la resolución de problemas. Estas innovaciones han contribuido a mejorar los servicios prestados a la población, a crear sinergias y a reducir la criminalidad.

### *Asociatividad entre policía y ciudadanos*

La asociatividad local permite a los agentes policiales una mayor comprensión de las prácticas más adecuadas y promisorias. Aumenta el campo de acción de la policía en el área de la prevención social, en el cual coopera para la producción de soluciones que a menudo resultan en cambios duraderos.

### BUENAS PRÁCTICAS

Con vistas a *dar soluciones sustentables a los problemas de violencia intrafamiliar a través de la acción concertada, policías y trabajadores sociales de London (Ontario, Canadá)*, fundaron en 1973 el Servicio de Consulta Familiar. Financiado por la municipalidad, el equipo multidisciplinario de este Servicio sensibiliza a la población respecto del papel social de la policía y entrega a los agentes una formación teórica y práctica. El objetivo principal es prevenir la violencia doméstica ofreciendo, tras la respuesta inicial de la policía, servicios de evaluación, intervención, información y de referencia. Diversos estudios han demostrado que los agentes de policía recurren al Servicio y que las víctimas se benefician de él. Tras el inicio de sus operaciones, ha disminuido la cantidad de casos de violencia denunciados en el seno de las familias involucradas, ha habido un marcado descenso en los problemas de delincuencia de jóvenes de esas familias y una baja en el número de llamados reiterados, al igual que menos intervenciones de policías en las vidas de familias de London (Jaffe et al. 1984).

En 1983, considerando *la violencia contra las mujeres* y atribuyendo la impunidad de los agresores familiares a la negligencia de la policía y al bajo nivel de denuncias, el Consejo para la Condición de las Mujeres del Estado de São Paulo, apoyado por la Asociación de Abogados de Brasil y varios grupos de mujeres, obtuvo el apoyo del gobierno, la Ciudad de São Paulo (15,8 millones de habitantes) y de la policía para *crear puestos de policía a cargo exclusivamente de mujeres*. Con la atribución de recibir quejas oficiales, conducir investigaciones amplias y procesar a los agresores, estos puestos también ofrecen refugio y apoyo a las víctimas y organizan talleres para los cónyuges violentos.

La cantidad de casos de violencia intrafamiliar denunciados en la primera estación de policía de mujeres de São Paulo subió de 2 mil en 1985 a 7 mil en 1989. Tras la instalación de estaciones similares en Rio de Janeiro, las amenazas a mujeres se redujeron en 63 por ciento, y los casos de asaltos sexuales, en 37 por ciento. Con el apoyo de las autoridades policiales, el programa cuenta ahora con 70 estaciones de policía femeninas a lo largo de todo el Brasil (*Jornal do Brasil* 1991; Eluf 1992).

En Argentina, Australia, Israel, Canadá, México y Perú se han establecido servicios (sociales, legales, policiales) y *políticas más focalizadas en las mujeres víctimas de violencia conyugal*, destinados a promover una mayor seguridad de las mujeres, reafirmar la responsabilidad legal de la policía e impulsar la cooperación entre la policía y los servicios comunitarios para prevenir la escalada de violencia (United Nations 1993).

En la ciudad de *Cebu (Filipinas)*, la Fundación Lihok-Pilipina ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de *soluciones duraderas a problemas de violencia doméstica y abuso sexual*, incluida la apertura de un centro de crisis y de apoyo a las mujeres. Esta iniciativa ha permitido consolidar diversos esfuerzos orientados a apoyar a las mujeres víctimas de abusos y a sus hijos, y promover la prevención primaria de la violencia doméstica en estrecha cooperación entre la policía y diversas redes de servicios comunitarios. Sobre todo, los monitores de la Fundación han facilitado la formación de policías para la resolución de problemas de violencia doméstica en la mayor parte de los barrios de la ciudad (Banaynal-Fernandez 1994).

### *Oferta de respuestas a problemas reales*

La asociación entre policía y ciudadanos lleva a responder a las demandas reales de los ciudadanos, y se centra en la solución de problemas reales. Tras una década de haberse puesto en práctica, la reorientación de la acción policial hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing*) demuestra ser particularmente eficaz cuando la policía define los problemas locales en función de las demandas de los ciudadanos. Este enfoque, derivado de un riguroso proceso de resolución de problemas (identificación, análisis estratégico, respuesta y evaluación) ha sido aplicado exitosamente a una amplia gama de situaciones, y a menudo estas experiencias se han convertido en modelos de buenas prácticas.

Al trabajar en asociación con los ciudadanos que se encuentren en mejores condiciones para discernir los problemas de criminalidad a escala de la ciudad, y a la vez con las agencias gubernamentales, con los gestores urbanos y los representantes municipales, la policía puede adaptarse mejor y mantener la calidad de sus servicios. Esta focalización de la actividad policial en las necesidades de la gente favorece el surgimiento de un clima de confianza entre la policía y la población, que permite incrementar la seguridad de las comunas y aglomeraciones mayores.

### BUENAS PRÁCTICAS

En *Newcastle (Inglaterra)*, una urbanización obrera para sectores de escasos recursos presentaba las mayores tasas de criminalidad del país, y demostraciones populares violentas atribuibles a las difíciles relaciones entre la población y la policía. *La creación de una unidad policial comunitaria especial instalada en el área y orientada a la resolución de problemas* dio como resultado la renovación de los vínculos con los ciudadanos, con los que la policía pudo trabajar en la identificación de los conflictos existentes y la elaboración de soluciones adecuadas. La experiencia rectificó la opinión negativa de los ciudadanos respecto de los funcionarios policiales, vistos ahora como socios en una eficaz prevención de la criminalidad y aliados en la promoción de un sentimiento de mayor seguridad (Morris 1996).

En 1997, *la policía chilena, Carabineros, inauguró un inédito proyecto de radio comunitaria orientada a la educación de la población*

*en temas sociales.* La programación cubre aspectos como el abuso de drogas, el alcoholismo, la violencia intrafamiliar y la delincuencia. Sus contenidos, basados en la difusión de experiencias, tienen como objetivo prevenir y educar a la población a través de un proceso interactivo diseñado para promover relaciones positivas con la colectividad y el respeto por los derechos individuales. La estación también emite diariamente boletines informativos que promueven la seguridad ciudadana. Así, ya sea a través de sus objetivos o por el papel que ha asumido en tanto cuerpo policial orientado a la prevención, Carabineros está involucrado no sólo en el mantenimiento del orden público, sino también en la educación de la población y la promoción de la solidaridad social y la integración nacional (Carabineros de Chile 1997).

El sistema policial japonés, caracterizado por los *Koban* (*puestos de policía comunitarios y de proximidad incorporados a la cultura japonesa*), es un modelo excepcional de policía orientada a la solución de problemas. Basado en la premisa de que la seguridad nacional se logra manteniendo la paz y la seguridad en cada localidad en particular, este enfoque tiene como requisito ineludible la colaboración estrecha entre la ciudadanía y los funcionarios policiales, vistos estos últimos, en primer lugar, como miembros de la colectividad. Además de realizar patrullajes a pie y de llevar a cabo arrestos, se espera de la policía local que interactúe con los diversos grupos de ciudadanos involucrados en el mantenimiento del orden público; que ofrezca apoyo a las víctimas de actos criminales, y que sirva de vínculo entre los ciudadanos y la administración municipal, por ejemplo para la creación de un entorno físico más seguro.

Además del énfasis en la resolución de problemas locales, y siempre en el marco prioritario de cautelar la seguridad comunitaria, la policía japonesa privilegia el intercambio de información a través de boletines y redes de comunicación vía faxes. Por esta vía, se propone mantener informados a los ciudadanos sobre incidentes recientes en sus vecindarios, o también sensibilizarlos sobre la importancia de la prevención de la criminalidad.

Otras medidas de prevención social combinan las operaciones policiales con los esfuerzos que realizan organizaciones del voluntariado y de especialistas para reducir el riesgo de comportamiento violento en los jóvenes (National Police Agency 1993).

Ya sea en América, Asia o Europa, las prácticas policiales eficaces orientadas a la resolución de problemas han demostrado que las estrategias proactivas, preventivas y selectivas producen mucho mejores resultados que los obtenidos por las intervenciones policiales clásicas basadas en la represión del delito. Al priorizar acciones específicas en áreas identificadas como de riesgo (conjuntos de vivienda social, zonas urbanas despobladas), la adopción de esos enfoques estratégicos ha dado lugar a mejores desempeños de las fuerzas policiales, puesto que reduce el número de demandas reiteradas de servicios que, de otra forma, exigirían más al tiempo de los funcionarios.

Al dedicar una parte de sus esfuerzos a comprender una zona y las necesidades de la colectividad a la que sirve, la policía orientada a la resolución de problemas está más preparada para captar las dinámicas y factores locales que inciden sobre la delincuencia y la inseguridad en el sector o en sus alrededores. Con la mayor flexibilidad generada por sus relaciones asociativas con actores estratégicos —como los servicios de seguridad, planificadores urbanos, servicios de vivienda, autoridades locales y residentes y organizaciones territoriales—, la policía se encuentra en mejores condiciones para desarrollar soluciones adecuadas y sustentables, con impacto no sólo en los síntomas de inseguridad y la pequeña delincuencia urbana, sino también, y sobre todo, en sus causas.

#### 4.2 Gestión comunitaria para medio ambientes seguros

Las estrategias de administración de la ciudad demuestran la eficacia de una intervención policial selectiva basada en un análisis riguroso de la situación, y destacan el éxito de medidas orientadas a reducir las oportunidades para la comisión de delitos y desarrollar sistemas de protección. Ilustran también la ineludible necesidad de una acción conjunta de todos los actores, en la búsqueda de enfoques adecuados y sustentables capaces de beneficiar a toda la comunidad.

Para avanzar en la creación de un hábitat sano y viable, la prevención a través de cambios en el entorno requiere la colaboración entre las fuerzas policiales, los ciudadanos, los concejos municipales, los gestores urbanos y los sectores público y privado. La planificación participativa y la administración del entorno sientan las bases para una eficaz

y duradera prevención de la delincuencia y, así, para el logro de ciudades más seguras.

La criminalidad y el desorden público generan el deterioro en el medio ambiente urbano físico y social, debilitando el tejido comunitario y exacerbando el sentimiento de inseguridad, en particular en las zonas identificadas como de alto riesgo. Se produce el abandono de los espacios públicos, disminuye la actividad comercial y se deterioran los servicios colectivos, con el consiguiente aumento de la movilidad residencial y un dilatado sentimiento de inseguridad. Todos estos factores tienen un impacto negativo en la solidaridad y en la calidad de vida de la colectividad, y afectan su capacidad para llevar a la práctica mecanismos eficaces de control social.

En su evaluación de programas de prevención de la criminalidad local en la Unión Europea, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana identificó los elementos claves de las políticas y prácticas más adecuadas para garantizar eficazmente la seguridad en las ciudades y promover vecindarios más protegidos:

- introducción de mecanismos de coalición para identificar los problemas y los recursos disponibles, diseñar planes de acción, delegar responsabilidades a actores que realizan trabajo en terreno y realizar seguimientos;
- establecimiento de un dispositivo de coordinación en el que participa de manera activa la policía, para supervisar a la coalición en la consecución de sus objetivos y asegurar la participación de los ciudadanos y autoridades locales;
- evaluación de los impactos en el nivel local mediante sondeos sobre el punto de vista de grupos que pueden contribuir a reducir la inseguridad, a fin de establecer mediciones más precisas de las tasas de criminalidad, grado de inquietud y victimización oculta (Forum européen pour la sécurité urbaine 1996).

Con la aplicación de estos principios, el manejo preventivo del medio ambiente urbano se ofrece como un método eficaz para reducir las oportunidades de cometer delitos y fortalecer los sentimientos de seguridad de los residentes.

## *Seguridad del medio ambiente local o de áreas urbanas específicas*

### BUENAS PRÁCTICAS

Inspirados en el enfoque británico de protección del hábitat (*secured by design*), los servicios policiales del triángulo Rotterdam-Leyden-La Haya en los Países Bajos crearon el programa de calificación como *Hábitat Seguro*. Este programa confirma la eficacia y replicabilidad de las estrategias de prevención de la delincuencia basadas en el manejo del medio ambiente, al proponer líneas directrices formales para mejorar el espacio urbano y promover la creación de un tejido social caracterizado por la cooperación en la prevención. Con el objetivo de reducir los delitos contra la propiedad y el sentimiento de inseguridad, el programa combina medidas medioambientales y refuerzos focalizados, en un clima de apertura y flexibilidad.

A partir de la consideración y análisis de los puntos de vista de diversos actores —delincuentes, víctimas, residentes y funcionarios policiales—, este enfoque propone, en su manual, los elementos que deben tener en cuenta los representantes de un distrito dado para obtener la calificación de *Hábitat Seguro*, otorgada con aprobación de la policía. Los criterios con que se examinan las solicitudes son el tamaño y densidad del distrito, la distribución del suelo, las características específicas del entorno inmediato, la arquitectura de los edificios y, por supuesto, la participación y grado de involucramiento de los residentes en la organización y desempeño de las tareas de vigilancia vecinal. La primera calificación como *Hábitat Seguro* fue otorgada en 1995, con resultados muy positivos, en particular un brusco descenso (70 por ciento) en la cantidad de robos en las viviendas cubiertas por el programa (van Soomeren & Wilendorp 1996).

Es cada vez mayor el consenso entre las autoridades locales respecto de la importancia de desarrollar mecanismos de vigilancia comunitarios materializados en redes de protección, para hacer frente a la delincuencia y a los cada vez más extendidos sentimientos de inseguridad de los ciudadanos. *La vigilancia del vecindario por la gente (neighbourhood watch)* constituye un ejemplo clásico del barrio que se hace cargo del barrio para prevenir la criminalidad. El *proyecto de vigilancia del vecindario "cocoon"*, instaurado en el conjunto habitacional obrero *Kirkholt (Inglaterra)* en 1985, se caracterizó por la implantación de métodos preventivos para hacer más seguras las viviendas; entre ellos, medidas situacionales como el refuerzo de las

cerraduras y el grabado de los objetos de valor, y la introducción de un programa de vigilancia del vecindario que invitaba a los vecinos a estar alertas e informar a la policía sobre cualquier actividad sospechosa en su sector (Forrester et al. 1990). Combinar la prevención situacional con la prevención social, la colaboración estrecha entre ciudadanos, policía y autoridades municipales, es una de las mejores estrategias para reducir los robos en las viviendas, en especial en las zonas de alto riesgo.

Para cautelar la seguridad de los ciudadanos y detener la delincuencia, los *programas de guardias de la ciudad* parecen ofrecer una solución a los problemas que plantea la creciente cantidad de hechos no cívicos e inseguridad. Más comunes en *Europa*, estos programas involucran a jóvenes que ayudan a la policía a identificar problemas de criminalidad o desorden público, y sugieren maneras de resolverlos dándoles a los servicios municipales pistas para intervenir en casos como los graffiti, iluminación de calles e infracciones relativas a mal estacionamiento de vehículos. Esto parece constituir un método sensato y viable de prevención, según lo evidencia su popularidad en los Países Bajos, donde ha llevado a la creación de una organización de guardias de ciudad con más de 2.500 afiliados en 154 ciudades (Kop 1996).

*En Durban y en Johannesburgo, Sudáfrica*, se crearon *programas de guardias de estacionamientos* en 1996 y 1998, y en el caso de Durban, integrados en un 80 por ciento por mujeres, la mayoría del sector informal de la economía. Estas iniciativas han resultado ser un método práctico para la prevención civil de la delincuencia callejera y la sensibilización de la población, al convocar a la totalidad de la red de servicios comunitarios (negocios, policía, turismo, concejo municipal). Aunque la policía sudafricana no está involucrada formalmente, la visibilidad de los guardias y sus vínculos con la policía evidencian el potencial de la acción conjunta focalizada para atacar las causas de la delincuencia y de la vulnerabilidad (Robertshaw & Maeko 1997).

Iniciativas locales y nacionales como las señaladas ponen de relieve la necesidad de que la policía haga frente a los problemas de criminalidad y violencia en su fuente misma, para prevenir su expansión, ofrecer apoyo a la colectividad y desarrollar estrategias que combinen medidas de prevención social y situacional, con acciones basadas en la

asociatividad. Y todo ello teniendo como meta la creación de un hábitat más seguro.

## BUENAS PRÁCTICAS

La *Agenda Hábitat de la ONU* sostiene el derecho de todos a una vivienda adecuada y segura, para el desarrollo sustentable de asentamientos humanos. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) apoya a los gobiernos y a las instituciones municipales en los procesos tendientes a descentralizar el poder y promover la participación ciudadana en la transformación positiva del medio ambiente urbano (UNCHS-Habitat 1996).

Para garantizar un hábitat accesible y adecuado, en primer lugar es esencial *adoptar políticas para la preservación y renovación de la vivienda social* de hogares de escasos recursos, y orientar la investigación hacia la elaboración de soluciones sustentables que permitan asegurar la viabilidad de la vivienda social en su totalidad. Si la meta es reducir el desorden en el hábitat social —en particular en los conjuntos de vivienda social, donde se dan los más altos niveles de criminalidad y violencia (Waller 1996, cf. Welsh & Roy 1996)—, se debe poner en marcha programas de manejo del medio ambiente urbano, de renovación de las viviendas deterioradas, de mejoramiento de la calidad de vida y prevención de la delincuencia.

Para una mejor gestión de la vivienda social, los *programas preventivos* deben basar sus acciones en iniciativas asociativas que involucren a los organismos relacionados con la vivienda, a los representantes políticos, a las organizaciones privadas y públicas y a los ciudadanos, todos actores que pueden intervenir de manera conjunta sobre las condiciones generadoras de la delincuencia, la inseguridad y el deterioro urbano.

El desarrollo de actividades y dinámicas sociales que estimulan a los residentes a hacerse cargo de su propia seguridad y a gestionar las transformaciones de su hábitat, constituye una excelente plataforma para poner en práctica medidas focalizadas en ciertos tipos de delitos y eliminar el miedo a la delincuencia en las ciudades o zonas riesgosas (Rosenbaum 1988).

### *La seguridad en medio ambientes semi-públicos*

El siglo veinte fue testigo del desarrollo de espacios semi-públicos (por ejemplo, supermercados), en oposición a los espacios privados (hogares) o públicos (caminos); entre ellos, los espacios culturales, los centros comerciales, el transporte público, los locales nocturnos, donde puede encontrarse un público heterogéneo y no hay exclusión o exclusividad de culturas. Estos ámbitos son fuente de producción y creación de cultura urbana, se encuentran abiertos a la ciudad, y han sido co-creados por las colectividades locales, los actores privados y públicos asociados y las redes locales. Por su misma complejidad, a lo que se agrega la separación de poderes entre las administraciones municipales y otros niveles de gobierno, su seguridad es difícil de gestionar y manejar. Más aún, en estos sitios, o en sus cercanías, los problemas no sólo son de seguridad, sino también de cultura urbana, solidaridad y humanidad, y en este sentido cuestionan la manera de “hacer ciudad”.

Estas complejas y sensibles zonas de la ciudad exigen una actitud abierta y soluciones diversas para manejar la seguridad y la inseguridad, en especial a través de una mejor ciudadanía, compromiso ciudadano y vigilancia colectiva. Múltiples actores —representantes de la policía y del sistema judicial, funcionarios políticos elegidos, expertos en desarrollo y gobierno de la ciudad, servicios públicos, ciudadanos— deben unir fuerzas y compartir conocimientos para manejar de manera exitosa este proceso multidimensional, vale decir, la gestión de la interfaz entre el espacio cultural y su entorno social e institucional (Vourc’h & Marcus 1996).

### 4.3 Prevención por medio del desarrollo social

La prevención a través del desarrollo social es parte de un enfoque holístico que se despliega en iniciativas capaces de promover el bienestar de la colectividad, la participación ciudadana y mejores condiciones de vida, con miras a la construcción sustentable de barrios más seguros. “El desarrollo social es una modalidad de desarrollo que apunta a mejorar la capacidad de la gente de vivir en un entorno seguro y permitirle participar plenamente en la sociedad” (Nations Unies 1990). Esto presupone intervenir en el origen de disfunciones sociales como la marginalidad crónica, una inadecuada educación parental, insufi-

ciencia de espacios y equipamientos recreacionales colectivos en los distintos barrios, y abuso de drogas y alcohol, en especial entre los jóvenes.

### *Focalización en la juventud en situación de riesgo*

Tanto en el Norte como en el Sur, se reconoce la transversalidad de los problemas de exclusión, incluidas la violencia y la criminalidad, situación que refuerza la idea de diseñar acciones basadas en mecanismos asociativos donde se encuentren sinérgicamente actores provenientes del sector institucional (autoridades públicas, de la policía, de los sectores de educación y salud) y de la sociedad civil (organizaciones comunitarias, ONG).

En América Latina, las ciudades han adoptado un enfoque global de la prevención de la criminalidad, iniciado por las autoridades municipales. Durante la década de los noventa, Ciudad de México dio los primeros pasos para la creación de una Comisión y lanzó una campaña de sensibilización de la población. La ciudad de Córdoba, en Argentina, impulsó un enfoque integral de prevención de la delincuencia basado en la participación activa en los distintos distritos y en una serie de programas destinados a los jóvenes (Provincia de Córdoba 1990).

### BUENAS PRÁCTICAS

En 1991, la ciudad de Cali, Colombia, inició *un proyecto de prevención de la violencia en el medio urbano*. Focalizado en las áreas más violentas de la ciudad, el programa Desepaz (desarrollo, seguridad, paz) apunta a promover el desarrollo social, los valores pacifistas y la gestión policial democrática. Descansa sobre una participación y liderazgo comunitarios articulados en torno al propósito de motivar a los ciudadanos y elaborar soluciones sustentables a los problemas de criminalidad y violencia. Estas iniciativas dan prioridad a la salud, la vivienda y la rehabilitación de jóvenes en situación de riesgo involucrados con pandillas de delincuentes, y al desarrollo de pequeñas empresas.

También forma parte de Desepaz un grupo de promotores de la paz, constituido por jóvenes voluntarios capacitados para ayudar en la resolución de conflictos en los barrios. Además, el programa da cur-

sos para padres y sobre relaciones conyugales, y promueve una mejor aplicación de la ley, en particular al apoyar la adopción y aplicación de una legislación que regula la venta de alcohol después de ciertas horas, destinada a reducir el riesgo de crímenes violentos asociados al abuso de alcohol (Eastman et al. 1995). En un área objetivo, una primera evaluación mostró una importante reducción de la violencia y mayor compromiso de los residentes con el resguardo de la paz en su vecindario. También se han realizado sesiones formativas sobre temas vinculados a los derechos humanos y las relaciones entre la policía y la población. El desarrollo de medidas centradas en la policía contempla su mandato, responsabilidades, concentración de las intervenciones policiales en zonas de alto riesgo y mejores relaciones con la colectividad.

*En Bélgica, las administraciones municipales elaboraron en 1990 una fórmula de contratos de seguridad urbana.* Estos consisten en mecanismos para la coordinación entre el apoyo financiero del gobierno central y los esfuerzos de las autoridades municipales, tendientes a mejorar la calidad de vida de los residentes y focalizar iniciativas en los jóvenes en situación de riesgo, salvaguardando su seguridad y protección a través de medidas como:

- *mejoramiento de medidas preventivas:* contrato de funcionarios de policía y personal civil adicionales para promover el control social a través de actividades preventivas, a la vez que se asegura la disponibilidad de agentes regulares para los servicios existentes;
- *iniciativas focalizadas de desarrollo social:* trabajo de calle para la reinserción social y rehabilitación de jóvenes que hayan tenido problemas con la justicia, prevención y tratamiento de la drogadicción;
- *mejoramiento de la seguridad:* a través de medidas de prevención situacional en las zonas residenciales; medidas más rigurosas de control del acceso y empleo de mayordomos-vigilantes en los conjuntos de vivienda social (Ministère de l'Intérieur 1995).

Las condiciones generales de éxito, de acuerdo con iniciativas de desarrollo social focalizadas en jóvenes en situación de riesgo, son, en primer lugar:

- apoyo de los actores involucrados, como gobierno, municipalidades, entidades vinculadas a la vivienda y policía;

- liderazgo de parte de las autoridades locales, y apoyo de la población;
- estabilidad de un grupo de expertos familiarizados con la realidad local y la creación de equipos de trabajo;
- participación de la juventud y su apropiación de estas iniciativas;
- programas dirigidos a la juventud para el desarrollo de sus capacidades y autoconfianza.

### *Iniciativas innovadoras dirigidas a los delincuentes jóvenes*

Los esfuerzos concertados de prevención social deberían considerar también medidas referidas a los delincuentes jóvenes, que distingan entre delincuentes ocasionales y reincidentes. Esta distinción propone dos vías de acción: por una parte, respaldo de la familia, que desempeña una función esencial en el proceso de rehabilitación social y que ocasionalmente puede requerir de asesoría y apoyo; y por otra, identificación de los jóvenes en riesgo de reincidencia delictiva, para proveerlos de servicios más adecuados.

La justicia comunitaria o rehabilitadora ofrece un modelo de participación de la colectividad en que el involucramiento de diversos grupos e individuos aparece como factor clave para la puesta en práctica de soluciones eficaces y sustentables. La justicia rehabilitadora puede ser vista, así, como un componente de la prevención realizada a través del desarrollo social, según lo demuestran los dos ejemplos siguientes.

### BUENAS PRÁCTICAS

*En Tasmania, Australia*, representantes de la policía, los tribunales de justicia, las instituciones correccionales, la comunidad, la juventud y el sistema educacional, iniciaron *un proyecto innovador de reestructuración del sistema judicial*, dirigido a descargar la agenda de los tribunales y reducir la sobrepoblación de los centros de detención. Basándose en los principios enunciados por los Grupos de las Conferencias Familiares realizadas en Nueva Zelanda en la década de los ochenta, un proceso de mediación reúne al delincuente, la víctima y sus respectivos grupos de apoyo, a fin de buscar una solución mutuamente satisfactoria (Brown & Polk 1996).

*En Portugal, las Comisiones de Protección de Menores* son entidades oficiales no judiciales, también basadas en los principios de una justicia orientada a la rehabilitación. Incorporan la cooperación de los padres, los servicios de salud, la policía y el sistema educacional en la búsqueda de soluciones para ayudar a los jóvenes abandonados o cuya salud, educación y seguridad estén en riesgo. A tal fin, combinan la prevención y la represión de la delincuencia en medidas alternativas que ofrecen una oportunidad privilegiada de cooperación entre organismos institucionales y la colectividad, en el desarrollo de medios y mecanismos para asumir responsabilidades que incorporen el respeto por la justicia y los intereses colectivos.

Estos programas de mediación, forjadores de relaciones asociativas activas y duraderas entre los ciudadanos y los servicios comunitarios, en conjunto con la policía, contienen un doble potencial: dan voz a las víctimas y responden de manera más adecuada a sus necesidades, y al mismo tiempo ofician en el sentido de hacer más responsables a los autores de comportamientos transgresores. Las colectividades locales participan en la búsqueda de métodos alternativos de rehabilitación más adecuados en el caso de ciertos delitos menores. El objetivo es que quien los haya cometido se haga responsable de sus actos, y de esta manera prevenir eficazmente la reincidencia y resguardar la seguridad personal y comunitaria.

La mediación, la conciliación y las sanciones compensatorias en el tratamiento de los delitos menores, son consideradas eficaces medidas de prevención. Ofrecen un acceso real al sistema judicial, disminuyen los costos de los procesos de justicia tradicionales, hacen más responsables a los delincuentes por la vía de la acción cooperativa, y crean vínculos asociativos duraderos entre los servicios públicos y la comunidad (Ministère de la Justice [Francia] 1997).

#### 4.4 Políticas y estrategias urbanas integrales

El otorgamiento de subsidios está directamente asociado a la coherencia y eficacia futura de los mecanismos de reducción de la criminalidad (Waller 1994). En muchos países del Norte y del Sur, estos mecanismos integran como socios esenciales a los cuerpos de policía.

## BUENAS PRÁCTICAS

Desde hace largo tiempo, los países escandinavos reconocen que la delincuencia, la violencia y la inseguridad se dan en el contexto más amplio de políticas socioeconómicas que pueden influir sobre ellas. Este enfoque fue confirmado por Suecia en 1996, al adoptar un *programa nacional de prevención de la criminalidad* cuya visión se basa en dos principios fundamentales:

- la reducción de la criminalidad requiere de acciones focalizadas en las condiciones que generan la delincuencia, con particular énfasis en las estrategias de intervención entre niños y adolescentes;
- la puesta en operación de estrategias locales, para que sea eficaz, requiere la cooperación de los distintos actores representantes de los sectores empleo, salud, vivienda, servicios juveniles, y debe estar impulsada a escala nacional.

A partir de estos principios, las intervenciones se articulan en torno a la prevención en todos los sectores, a la adaptación del marco legislativo, a la creación de programas de apoyo a los jóvenes y sus familias, a la promoción del compromiso de la ciudadanía y al desarrollo local de soluciones asociativas para prevenir la criminalidad, en especial entre los delincuentes reincidentes. En Suecia, el Consejo Nacional para la Prevención de la Criminalidad apoya estas acciones y supervisa la ejecución de las políticas nacionales (Ministry of Justice [Suecia] 1997).

La política francesa de prevención de la criminalidad refleja una visión descentralizada, basada en el concepto de proximidad geográfica. Este enfoque subraya las medidas de desarrollo social y de lucha contra la exclusión y la inseguridad a través de una acción global, concertada, en asociación con los delegados de la colectividad, las fuerzas policiales municipales, los representantes políticos y las organizaciones comunitarias.

## BUENAS PRÁCTICAS

En Francia, los ministerios de Asuntos Sociales, de Salud y de la Ciudad, del Interior, de Justicia, y de la Juventud y Deportes, adoptaron en 1994 *una nueva política de prevención*. Esta iniciativa tuvo su origen en la voluntad, presente en los funcionarios de todos los

niveles, de responder a las prioridades de la gente y ofrecer soluciones integrales a los problemas de los distritos con carencias en los ámbitos de empleo, vivienda, desarrollo y seguridad. Así orientada, *forma parte integral de las políticas relativas a la ciudad y al desarrollo social urbano.*

La nueva política de prevención depende de la participación activa de los miembros de la *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV, Delegación Interministerial a la Ciudad) y del *Conseil National des Villes* (CNV, Consejo Nacional de Ciudades). Su principal instrumento es el ‘contrato de ciudad’, que focaliza intervenciones en áreas difíciles de ciudades prioritarias (en 1995, hubo 214 ‘contratos de ciudad’ que implicaron a más de 750 comunas y 1.300 barrios), integrando acciones preventivas específicas en un marco más amplio de desarrollo social urbano (vivienda, medio ambiente urbano, economía local, empleo, servicios públicos). La nueva estructura apunta a coordinar mejor la prevención especializada en ámbitos prioritarios. Es el caso del apoyo a adultos para que asuman su responsabilidad en tanto autoridades y educadores, la prevención de la drogadicción y la reincidencia en el consumo de drogas, el mejoramiento de la información, la ayuda y apoyo a las víctimas y el resguardo de la seguridad en áreas sensibles, como el comercio, transporte público y escuelas (*Délégation Interministérielle à la Ville* 1995).

Creados en 1983 en Francia, los *Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance* (CCPD, Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia), al comienzo estuvieron pensados para integrar en un mismo organismo las tareas de represión y prevención. Con los años, han dejado de lado la primera para centrarse en la prevención a través del desarrollo social. Esto ha llevado a la instauración de un marco de acción departamental —delimitado a un sector de la comuna o ciudad— para la prevención de la delincuencia, y a la elaboración de planes que fijan en cada sector así definido la responsabilidad por la seguridad. Dicho planes se articulan en torno a la coordinación de las fuerzas de seguridad y a la consolidación de relaciones asociativas entre las policías municipales y los actores privados. En forma paralela a esta reestructuración, los CCPD constituyen en Francia un vínculo esencial entre la ciudad y el gobierno central, con promisorias dinámicas asociativas.

Estos consejos coordinan la acción de todos los actores capaces de promover un hábitat más seguro.

## BUENAS PRÁCTICAS

*Nigeria:* En el simposio internacional sobre gestión urbana y violencia urbana en África, realizado en Ibadán en 1994, se plantearon diversas soluciones para hacer frente a los problemas urbanos existentes en África; las propuestas apuntaban a detener el incremento de los delitos violentos mediante la aplicación de una estrategia global de prevención centrada en la revitalización comunitaria, y que daba prioridad al empleo, la vivienda, el cuidado de la salud y la provisión de transporte público adecuado (Albert et al. 1994).

*Sudáfrica:* Frente a tasas de homicidio que habían aumentado 50 por ciento entre 1988 y 1993 —aunque estas manifestaciones de violencia comenzaron a declinar en 1994—, el gobierno dio carácter de prioridad nacional al problema de la delincuencia grave. En esta línea, aprobó y puso en práctica, en 1996, la Estrategia Nacional de Prevención de la Criminalidad (ENPC), que planteaba un enfoque de prevención más que de control (Inter-Departmental Strategy Team 1996). Por otra parte, el *Documento de política del gobierno (White Paper) sobre seguridad y tranquilidad* adoptado en 1998, promueve un enfoque equilibrado que persigue una mayor eficacia tanto en la aplicación de la ley —especialmente en aspectos relativos a la investigación criminal— como en medidas focalizadas de prevención social.

*Emiratos Árabes Unidos:* Las principales recomendaciones de las autoridades gubernamentales, funcionarios de la policía y especialistas internacionales, reunidos para ayudar a los Emiratos Árabes Unidos a diseñar estrategias globales y concertadas de prevención de la criminalidad, apuntan a establecer un consejo nacional de prevención del delito que formulará medidas para el desarrollo social y la reducción de las oportunidades de comisión de actos delictivos, las cuales formarían parte de una perspectiva más amplia de renovación del diseño urbano.

La adopción de estrategias asociativas, internacionales y regionales, depende cada vez más de la capacidad que tienen los gobiernos, en todos sus niveles, de responder a las preocupaciones de la gente; de

estimular el desarrollo local y guiar las inversiones; y de forjar relaciones asociativas entre la policía, las autoridades locales y los actores de los sectores público y privado, del voluntariado y de la comunidad (UNCHS-Habitat 1996).

## BUENAS PRÁCTICAS

En el marco de su Estrategia Nacional de Prevención de la Criminalidad, *Australia* creó en 1995 el *Safer Australia Board* [Consejo para una Australia más Segura], cuyo objetivo era *unificar las estrategias de prevención a escala nacional*. Con miembros como el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y territoriales, las colectividades y el sector empresarial, el Consejo responde a la necesidad de coordinar la puesta en marcha de las mejores prácticas en el ámbito de la prevención, al mismo tiempo que promueve la investigación (Australia 1995). Con el mandato de promover una Australia más segura, este organismo asesora al ministro de Justicia en orden a: tener en cuenta las prioridades de la gente en materia de seguridad, formular recomendaciones relativas al financiamiento de iniciativas locales de prevención, e impulsar un enfoque nacional orientado a reforzar los recursos y las capacidades de intervención de los actores involucrados.

*En Filipinas*, el Consejo Nacional para el Orden Público tiene a su cargo asegurar una estrecha colaboración entre los consejos regionales y locales, a fin de desarrollar mecanismos que permitan *abordar el tema de la prevención de manera participativa y multidisciplinaria*. También existen planes para organizar comités de prevención en el nivel local (por ejemplo, *Barangay Crime Prevention Council*) y en escuelas y universidades. Se espera que los resultados de una encuesta llevada a cabo en las principales ciudades permitan identificar los factores y programas más eficaces para una prevención sustentable de la criminalidad en el medio urbano, y así consolidar estos esfuerzos (National Police Commission 1994).

Las principales condiciones para el éxito de estas relaciones asociativas, que incluyen a la policía en el diseño y aplicación de estrategias urbanas integrales, son:

- disponibilidad de información relativa a la eficacia de los métodos de intervención y su difusión entre los actores involucrados, incluidos gobiernos, fuerzas policiales, empresas del sector privado (bancos, compañías aseguradoras, comercio), administraciones municipales, gestores urbanos, organizaciones de jóvenes y organismos comunitarios;
- sensibilización de la opinión pública, invitada a trabajar de manera conjunta en la difusión de información sobre el éxito y los beneficios de la prevención y de las iniciativas orientadas a un desarrollo sustentable;
- compromiso de largo plazo de los gobiernos locales y nacionales, con los objetivos y con el esquema cooperativo y concertacional de esta estrategia;
- percepción de la policía como 'socio', esto es, como un organismo de nivel comunitario, una 'policía de proximidad', capaz de coestionar las prácticas de represión y prevención de la delincuencia.

## Capítulo 5

### POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

---

La década de los noventa, desde sus inicios, vio imponerse la noción de “buen gobierno” como exigencia clave del desarrollo sustentable en general, y de los centros urbanos en particular. Dicha noción remite a la capacidad de ejercer la autoridad al interior de una sociedad de manera eficaz, honesta, equitativa y sujeta al escrutinio público, en el respeto a los derechos individuales en un contexto democrático (World Bank 1992; Harpham & Boateng 1997). Esta capacidad debe traducirse en el diseño y aplicación de políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de relaciones asociativas e interacciones entre el Estado y la sociedad civil. La policía puede contribuir al buen gobierno, siempre que existan procedimientos y mecanismos estructurales que le permitan desempeñar esa función.

#### BUENAS PRÁCTICAS

*El buen gobierno de las ciudades se materializa en las estrategias de gestión urbana y de desarrollo que fomentan los valores cívicos, la participación comunitaria, sentimientos de pertenencia y los principios de responsabilidad, transparencia y equidad al interior de las instituciones locales. La capacidad de las autoridades municipales para planificar y gestionar las ciudades de manera democrática, eficaz y responsable, es primordial en el desarrollo social, económico y medioambiental de los asentamientos humanos (Canadian International Development Agency 1997).*

*El informe mundial sobre asentamientos humanos* (UNCHS-Habitat 1996) señalaba que, en las dos últimas décadas, hubo tres factores que contribuyeron a incrementar la importancia del gobierno a escala de las ciudades: el diseño y puesta en operaciones de políticas de descentralización (incluida la noción de subsidiaridad); el retorno —en muchos países— a mecanismos democráticos, tanto en el ámbito nacional como en los niveles locales; y la creciente reivindicación de una mayor participación en la toma de decisiones locales, por parte de los ciudadanos y diversas organizaciones.

*La Declaración de Recife (1996) y el Foro Internacional sobre Pobreza Urbana (1997)* destacaron el vínculo existente entre un buen gobernar y la reducción de la pobreza urbana; en particular, en la perspectiva del desarrollo de estrategias y programas orientados a atacar las causas de este complejo fenómeno y a ofrecer alternativas viables a los planes de empleo, de vivienda y de acceso a los servicios públicos. La participación ciudadana y la puesta en marcha de procesos de consulta pública son también importantes desafíos del buen gobierno. La violencia y la criminalidad tienen un impacto devastador sobre los sectores más pobres, los cuales, además de ser ya las principales víctimas de tales fenómenos, carecen de los medios adecuados para prevenirlos o atenuarlos. Más aún, el acceso de los pobres a la justicia es limitado, cuando no inexistente. Toda política de desarrollo urbano debe tomar en cuenta rigurosamente y hacer frente a realidades de la vida social como son la pobreza, la delincuencia y la inseguridad en la vida cotidiana, e intentar por todos los medios necesarios contrarrestar su avance y su cronicidad.

*El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* ha puesto en marcha una *campaña mundial de promoción del buen gobierno urbano*. Esta campaña se centra en el principio de la inclusión, que debiera guiar todos los procesos de toma de decisiones a escala de la ciudad, y apunta a la descentralización, la democracia participativa local, la eficacia, la equidad y la seguridad. Se inscribe en una perspectiva de desarrollo sustentable, y se propone desarrollar normas que permitan dimensionar los progresos logrados. Hará posible la promoción de modelos de “ciudades inclusivas”, cuyos enfoques y prácticas han permitido luchar contra la exclusión y, en particular, fomentar la participación de los pobres y de las mujeres en la vida y gestión de la colectividad. Esta tendencia se vincula también al movimiento por el desarrollo de ciudades más solidarias y donde sea posible un ejercicio más cabal de la ciudadanía, que

subraya la importancia de luchar contra la exclusión y la intolerancia en los centros urbanos (Unesco 1996). La promoción de la diversidad étnico-cultural en toda su riqueza, la educación para el ejercicio de la ciudadanía y la cultura de la paz, son medios para alcanzar esta meta, que involucra la afirmación de los derechos básicos del individuo y la instauración de una verdadera democracia participativa, que vaya más allá de la democracia representativa tradicional.

### 5.1 Policía: un servicio público para el buen gobierno

La delincuencia, la violencia y el temor en los sectores urbanos constituyen importantes desafíos para el desarrollo de ciudades seguras y solidarias. Si se quiere reducir y prevenir de manera eficaz y duradera la criminalidad y la inseguridad, los principios básicos del buen gobernar deben poder ser aplicados directamente en el ámbito de la seguridad. En el Programa para el Hábitat que se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos realizada en Estambul en 1996 (Habitat II 1996), los gobiernos de todos los niveles, incluidos los municipales, dieron curso a una serie de nuevos enfoques y medidas destinadas a reducir y eliminar la violencia y la criminalidad en las ciudades. Una de esas medidas consiste en reforzar la seguridad personal y reducir el temor. Para ello se propone, por una parte, mejorar las organizaciones policiales y hacerlas responsables por sus acciones ante la colectividad con que trabajan; y por otra, facilitar la aplicación de medidas y sistemas lícitos de prevención de la delincuencia en el nivel comunitario.

Hoy en día, está cada vez más difundida la noción de que el papel tradicional de la policía, basado en la supresión de la delincuencia y el mantenimiento de la ley y el orden, debe evolucionar hacia uno en que lo primordial sea el de un servicio público responsable por la calidad de la seguridad urbana, en asociación con la sociedad civil. Son numerosos los ejemplos que ilustran la importancia de realizar cambios radicales en las organizaciones policiales, muchas de las cuales arrastran una imagen de ineficacia, violencia y corrupción que socava la legitimidad del Estado de derecho.

Al avanzar desde una legitimidad política a una legitimidad social, la modernización de la misión de los organismos policiales involucra una especie de retorno a los principios enunciados por sir

Robert Peel al crear la policía metropolitana de Londres en el siglo diecinueve; esto es, un modelo en el cual la principal función de la policía era reconciliar el mantenimiento de la ley y el orden, la libertad de los ciudadanos y las relaciones estrechas entre la organización policial y la colectividad. Sin embargo, estos cambios son difíciles en muchos países donde las fuerzas policiales han estado por mucho tiempo asociadas a la represión y control políticos.

Las fuerzas policiales siempre serán responsables por mantener la ley y el orden allí donde sea necesario, aun si operan en un contexto democrático respetuoso de los derechos humanos. Siempre deberán ir tras quienes hayan delinquido para colocarlos en manos de las autoridades judiciales, y en especial tendrán a su cargo la lucha contra el crimen organizado a escala nacional e internacional. Se trata, entonces, de agregar a esta función tradicional de la policía una nueva dimensión proactiva, vinculada a su papel en tanto servicio público que opera asociativamente con la comunidad para prevenir problemas locales de delincuencia e inseguridad. Este enfoque se inserta en la corriente del reconocimiento de la seguridad como un bien público coproducido por el conjunto de los actores sociales, que garantiza los derechos y libertades de todos los ciudadanos (Glowacki et al., cf. Forum européen pour la sécurité urbaine 1996).

La afirmación clara de este nuevo equilibrio en la misión policial es una primera etapa indispensable en toda reforma profunda de las operaciones, prioridades y modos de funcionamiento de los servicios policiales. Muchos ejemplos ilustran este enfoque, que apunta a conciliar y equilibrar la imposición de la ley en sus aspectos represivos, la prevención y la solidaridad en la gestión de la seguridad, en el marco del respeto a las normas democráticas y códigos éticos.

## BUENAS PRÁCTICAS

*En la provincia de Ontario, Canadá, la Ley de Servicios Policiales* específica tanto el marco legal como los principios y criterios que deben regir a la policía en el cumplimiento de su mandato. En particular, esta ley insiste en muy elevadas normas de profesionalismo y define objetivos comunes para los servicios de policía y sus miembros:

- salvaguardar la seguridad de las personas y de su entorno;
- garantizar los derechos y las libertades;

- cooperar con la comunidad;
- dar respaldo a las víctimas y sus necesidades;
- promover el respeto al pluralismo cultural;
- asegurar una adecuada representación de la población al interior de las fuerzas policiales.

*La misión del Servicio de Policía de la Comunidad Urbana de Montreal*, que cuenta con más de 4 mil policías hombres y mujeres y atiende a una población de casi dos millones, fue redefinida en 1996 según el principio de asociatividad entre las instituciones públicas, privadas y organismos no gubernamentales, las asociaciones territoriales, las organizaciones comunitarias, y los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Urbana de Montreal. En ese marco, las fuerzas policiales promueven la calidad de vida de la ciudadanía a través de medidas destinadas a reducir la criminalidad, aumentar la seguridad vial, fomentar el sentimiento de seguridad y desarrollar un clima de paz y tranquilidad en el respeto a los derechos y libertades de las personas.

*En Sudáfrica, la Ley de Servicios Policiales* adoptada en 1995 descansa en principios similares a los de la policía canadiense, y promueve la creación de un ambiente seguro para todos los ciudadanos, el respeto por los valores fundamentales y elevadas normas de profesionalismo.

*En Inglaterra y Gales, la Asociación de Jefes de Policía* adhiere a una visión de la policía en tanto servicio público que actúa con el consentimiento y legitimidad popular, responsable de una amplia gama de funciones, tales como la prevención de la criminalidad, la aplicación de la ley y el mantenimiento de la paz y el orden.

Cualquiera sea la modalidad institucional, se debe plantear claramente la modernización de la misión policial en lo referente a la visión y principios democráticos, pero también en lo tocante al marco legislativo y reglamentario y a los mecanismos adecuados para asegurar la imputabilidad y transparencia de las acciones policiales. Estas medidas constituyen condiciones previas para la propuesta y desarrollo de un buen gobierno de comunas y ciudades.

## 5.2 Policía y ciudades: mecanismos para una asociación eficaz

El verdadero desafío en este ámbito es articular y materializar una relación asociativa (*partnership*, esto es, una asociación de alguna manera contractual, con responsabilidades definidas claramente) entre la policía y la sociedad civil, en particular entre la policía y las colectividades territoriales, en una práctica de concertación y cooperación para el enfrentamiento de los problemas cotidianos. En esta línea, las fuerzas policiales y los gobiernos locales han impulsado numerosos y diversos enfoques, todos tras el objetivo de establecer relaciones más cercanas con la población, adaptar sus métodos de funcionamiento y movilizar a los actores sociales y económicos en torno a la gestión de la seguridad y prevención de la delincuencia. Es necesario definir con precisión los procesos y mecanismos que pueden consolidar en el largo plazo la asociación entre las fuerzas policiales locales y las colectividades territoriales; a la vez, los principios en que se basa dicha asociación deben ser asentados en un marco legislativo y reglamentario adecuado, a fin de asegurar la transparencia e imputabilidad de las acciones policiales en un contexto de buen gobierno.

En la promoción de la seguridad como un bien común y de la función de la policía como un servicio público, es primordial buscar fórmulas adaptadas a cada realidad local y nacional, que permitan a las autoridades locales establecer un diálogo abierto con las directivas policiales sobre las principales materias de seguridad pública; en particular, sobre los enfoques que se deben priorizar a fin de dar soluciones sustentables a los problemas de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. No se trata de que los representantes políticos municipales interfieran en las operaciones de las fuerzas policiales, sino más bien que asuman las responsabilidades de orientación y liderazgo que les corresponden en uno de los más importantes aspectos del desarrollo urbano. Las fuerzas policiales pueden utilizar esos mecanismos para compartir su visión de las cuestiones estratégicas vinculadas a la seguridad, y obtener el apoyo de las autoridades civiles y de la población en lo concerniente a sus acciones.

## BUENAS PRÁCTICAS

Un seminario realizado en Ouagadougou, Burkina Faso (Centre international pour la prévention de la criminalité 1997), reunió a responsables de la policía y autoridades locales de cinco países francófonos de África Occidental, en torno a la seguridad urbana. En esa ocasión, se destacó la importancia que tenía para todos los niveles de gobierno, y para la sociedad civil en su conjunto, ver en la seguridad pública un elemento esencial de la calidad de vida en los centros urbanos y, junto con ello, incrementar los recursos destinados a la prevención de la criminalidad y la delincuencia. El seminario propuso una colaboración estrecha entre las fuerzas policiales y las colectividades, con la movilización de todos los actores institucionales y comunitarios en torno a la constitución de mesas de diálogo y mecanismos de concertación permanentes, a escala de la ciudad y de las comunas. Los modelos asociativos y de concertación de ese tipo exigen reexaminar continuamente las relaciones entre la policía y las autoridades civiles en un contexto democrático.

En los países donde *las fuerzas policiales están centralizadas* a escala nacional, es más difícil establecer mecanismos de cooperación y diálogo entre la policía y las colectividades locales, debido a la ausencia de un marco legislativo adecuado. Algunos casos recientes muestran que se puede lograr la cooperación, siempre que se defina ese marco y se realice el seguimiento y evaluación de las prácticas respectivas. En Sudáfrica, por ejemplo, existe una voluntad nacional de fomentar los intercambios entre las fuerzas policiales y las comunidades locales. La ley nacional que rige a los cuerpos policiales contempla la realización de foros comunitarios sobre la policía en cada distrito policial a lo largo del país; el objetivo de estos encuentros es dar mayor legitimidad a la policía y hacerla más abierta al escrutinio público, y a la vez aumentar la confianza de la población en ella. Este enfoque ha abierto el camino al desarrollo de relaciones asociativas entre las fuerzas de policía nacionales y las organizaciones de la sociedad civil. En el *Documento de política del gobierno (White Paper)* publicado en 1998, el Ministerio de Seguridad de Sudáfrica proponía reforzar la cooperación y la participación de representantes de las autoridades municipales en esos foros, principalmente para elaborar programas focalizados de prevención de la criminalidad.

## BUENAS PRÁCTICAS

En 1995, las autoridades de *Burkina Faso* organizaron una *conferencia sobre la instauración de una sociedad (partnership) entre la policía y la colectividad*, en la cual tomaron parte funcionarios de la policía nacional y representantes de diversos servicios y organizaciones y de las autoridades locales, para abocarse en conjunto a la prevención de la delincuencia y la inseguridad en la vida cotidiana. Este coloquio ofreció la oportunidad para que los organismos asociados a la policía manifestaran sus necesidades y demandas, se hicieran más conscientes de las nuevas modalidades de intervención policial basadas en la aplicación de un enfoque comunitario, se identificaran los problemas más preocupantes y urgentes, y se establecieran las bases de la asociación entre las partes.

*En el Reino Unido, la Ley sobre Crimen y Desorden*, promulgada en 1998, exige que la policía y las autoridades locales cooperen en la elaboración de soluciones adecuadas para reducir la criminalidad y la delincuencia en su territorio. El desarrollo de esta estrategia innovadora debe basarse en una consulta pública y en un diagnóstico de la seguridad que reúna toda la información pertinente sobre un área específica. Se debe poner en ejecución bajo la égida de un consejo de asociados compuesto por la policía, autoridades locales y representantes de los servicios de salud pública y de vigilancia. La ley establece que los encargados de la coordinación de las acciones en terreno sean grupos de trabajo focalizados en ámbitos específicos, como la juventud, las drogas y los sectores de alto riesgo, que evaluarán rigurosamente las medidas tomadas por las entidades asociadas, a la luz de los objetivos fijados en un comienzo.

En los países donde *las estructuras de mando policiales están descentralizadas* y puestas bajo el control de autoridades municipales o metropolitanas, operan distintos mecanismos de intercambio y concertación. Muchos concejos municipales o metropolitanos cuentan con comisiones formadas por miembros elegidos en votación popular, encargados de identificar las prioridades estratégicas, llevar a cabo el seguimiento de los programas y ejercer el control presupuestario y administrativo pertinente en el ámbito de la seguridad pública local. Su área de responsabilidad a menudo incluye, además de la policía, medidas de emergencia, prevención de incendios y mantenimiento de ambulancias. En varios casos, estas comisiones tienen autoridad para realizar consultas

públicas sobre diversos aspectos relacionados con la seguridad del medio urbano y la prevención de la delincuencia e inseguridad.

Son muchas las ciudades, entre ellas Dakar y Durban, que han instaurado policías municipales o metropolitanas; otras, como Johannesburgo y Dar es Salaam, lo harán pronto. Esta tendencia debiera acentuarse en los próximos años, dadas las políticas de descentralización adoptadas en muchos países. Ello constituye una oportunidad única de fortalecer las colectividades locales en su capacidad de gestionar la seguridad en las ciudades, y debiera facilitar tanto el desarrollo de mecanismos tendientes a aumentar la eficacia de los servicios públicos en este ámbito, como la asociatividad con las otras instituciones y las organizaciones comunitarias. También debiera fomentar el ejercicio de la democracia local y la participación ciudadana, y al mismo tiempo favorecer una mayor transparencia de las actividades policiales.

## BUENAS PRÁCTICAS

La contribución de las comisiones públicas municipales o metropolitanas al buen gobierno tiene un claro exponente en la *Comisión de Seguridad Pública de la Comunidad Urbana de Montreal*. Creada en 1983, la Comisión, que rinde cuentas al Consejo metropolitano, está integrada por representantes municipales elegidos, y es responsable de manejar los grandes temas de seguridad pública. Tiene una función asesora, pero la ley le exige entregar al Consejo su opinión sobre los objetivos de la policía de la Comunidad Urbana, los recursos disponibles en materia de efectivos policiales y las normas de reclutamiento. También tiene a su cargo revisar el presupuesto anual de la policía. La Comisión de Seguridad Pública tiene amplios poderes asesores. Cada sesión pública de la Comisión contempla un período de consultas reservado a los ciudadanos, que pueden dirigirse a los miembros de la Comisión o de la dirección de la policía.

A lo largo de los últimos años, la Comisión ha demostrado ser un muy útil instrumento de apoyo a la policía, en especial para:

- presentar y analizar públicamente las prioridades identificadas por la policía;
- consultar a la población sobre materias importantes, como la ética policial y los mecanismos para quejas contra la policía, inter-

venciones policiales relativas a la juventud, prevención de la delincuencia en las ciudades y barrios, y reorganización de los servicios policiales;

- asegurar un debate público tras incidentes desafortunados o actos abusivos de la policía, y el seguimiento de las medidas tomadas al respecto;
- mejorar los procedimientos policiales que tengan un impacto importante sobre la población (uso de armas de fuego y métodos policiales alternativos, persecuciones a alta velocidad y respuestas a llamadas de urgencia).

Más aún, la policía desempeña un papel clave en el diseño y aplicación de estrategias y planes de acción que, cada vez con mayor frecuencia, desarrollan las entidades locales para reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad de manera sustentable y democrática. Los servicios de policía aportan información esencial sobre la criminalidad, su evolución y distribución geográfica. Ellos son los peritos, y su saber técnico y experiencia son invaluable en la propuesta de medidas tanto para reducir como para prevenir la criminalidad, los conflictos y las tensiones en las ciudades. Cuentan, además, con los recursos que les permiten participar en el apoyo, puesta en marcha y seguimiento de programas de seguridad urbana y prevención de la delincuencia.

Las fuerzas policiales, sean nacionales, metropolitanas o municipales, pueden contribuir de manera importante a los esfuerzos desplegados por las autoridades territoriales y sus asociados para hacer de las ciudades ambientes más seguros. En los últimos veinte años, muchos cuerpos policiales han iniciado una planificación estratégica de sus operaciones y actividades. En muchos casos, esta planificación toma en cuenta el entorno social en el que evolucionan las fuerzas de policía, e identifica las necesidades y percepciones de la población local. Cuando tiene lugar en un marco municipal, este ejercicio permite acercar la misión de la policía a la de otros servicios suministrados por la ciudad, y ofrece una oportunidad para la búsqueda y logro de una mayor eficacia y coherencia en la prestación de servicios de alcance local.

## BUENAS PRÁCTICAS

El *Departamento de Policía de Boston* constituye un ejemplo del potencial de una *planificación estratégica* como la mencionada. Orientado por la visión de una policía al servicio de la comunidad, su meta es aumentar la calidad de los servicios prestados a la población, una mejor concertación entre las partes asociadas y la búsqueda de soluciones concretas y sustentables a la criminalidad y la inseguridad, en particular a través de una acción preventiva entre los jóvenes.

### 5.3 Policía y ciudadanos

La verdadera medida de la contribución de la policía al buen gobierno urbano es su capacidad para establecer y mantener buenas relaciones con los ciudadanos dentro de los parámetros del ejercicio de su mandato. Modernizar la misión de las fuerzas policiales, adoptar enfoques orientados a las relaciones asociativas y a la resolución de problemas, formar a los funcionarios policiales en métodos de trabajo eficaces y respetuosos de los derechos humanos, son caminos que permiten avanzar en una interacción positiva entre la policía y la población.

No obstante, es necesario constatar que en muchos países la percepción general de los ciudadanos respecto de la policía es negativa, y reina la desconfianza. Hay razones históricas tras esta situación, en especial el papel casi militar, centrado en la represión política y social, desempeñado hasta hace muy poco tiempo por algunas fuerzas policiales de distintos países del mundo. Es el caso de Sudáfrica, por citar sólo un ejemplo.

Otras fuerzas policiales se enfrentan a importantes problemas de corrupción, producto de factores tan diversos como la ausencia de ética profesional, inadecuadas condiciones laborales y lagunas en la supervisión del trabajo policial. Incluso fuerzas policiales consolidadas, con una larga tradición de profesionalismo, no están a salvo de comportamientos transgresores en algunos de sus miembros, según lo señalan habitualmente los medios.

Durante los años ochenta y noventa, la *ética policial*, en el sentido de la definición de sus obligaciones y deberes, continuó siendo un elemento ineludible en la calidad de los servicios prestados a la pobla-

ción. Ella ha ido evolucionando a través del desarrollo de *códigos* de disciplina y ética, los cuales rigen el comportamiento de los funcionarios policiales en sus relaciones con la población, y con sus superiores y colegas al interior de la institución. En particular es en países anglosajones, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Australia, donde los sistemas policiales —sean ellos de rango nacional, provincial, regional o municipal— han adoptado ese tipo de códigos y promueven relaciones más estrechas con la población. En sus normas definen el uso excesivo de la fuerza y el poder, la cortesía en las relaciones con los ciudadanos, la observancia de los procedimientos, la honestidad, los conflictos de intereses y el tratamiento de los detenidos. En muchos casos, los códigos éticos forman parte del marco legislativo y reglamentario que prescribe la función y responsabilidades de la policía.

Las directrices que rigen el comportamiento policial alcanzan su verdadero significado sólo cuando constituyen *mecanismos eficaces y creíbles para manejar las quejas de los ciudadanos*. Tradicionalmente, las fuerzas policiales han considerado las quejas de la población como asunto de control interno, sin cuidado alguno por la transparencia y la imputabilidad. Hoy en día, muchas policías asignan gran importancia a estas materias, y fomentan la creación de estructuras para evaluar y, si es necesario, sancionar el comportamiento policial. En los mecanismos tradicionales de recepción de quejas, muy rara vez quienes las presentaban tenían oportunidad de ser escuchados directamente por los funcionarios responsables del cuerpo policial; e incluso si se llevaba a cabo una investigación, sólo los policías tenían derecho a juzgar el comportamiento de sus colegas y recomendar sanciones (amonestaciones, suspensiones, descensos de rango, despidos) que, por lo general, no se hacían públicas. La inexistencia de consulta pública y de participación tenía por consecuencia la difundida percepción negativa de una policía que se dictaba justicia a sí misma, que operaba como juez y jurado al mismo tiempo, sin ninguna garantía de imparcialidad, equidad o transparencia.

Como resultado de la presión de un número cada vez mayor de ciudadanos, grupos comunitarios y organismos de protección de los derechos humanos, se han modificado muchos de los mecanismos de tratamiento de las quejas a la policía, a fin de darles mayor transparencia ante la sociedad civil y responder mejor a las demandas de ésta. Un

primer cambio de envergadura ha sido la creación de instancias civiles, independientes de los organismos policiales, para recibir y garantizar el seguimiento de las quejas de los ciudadanos sobre la policía y, en ciertas circunstancias, realizar investigaciones al respecto. Tal fue el caso en la Comunidad Urbana de Toronto, con la creación del puesto de Comisionado de quejas del público; o en Australia, donde tal responsabilidad ha sido asignada al *ombudsman* —el defensor del pueblo— de cada uno de los estados. Otro cambio importante ha sido permitir la participación de representantes de los ciudadanos en los comités, a menudo compuestos por abogados y funcionarios de la policía, encargados de juzgar el comportamiento de los policías e informar al público sobre dicha labor. Algunos de estos comités tienen el poder de imponer las sanciones pertinentes a aquellos cuyo comportamiento ha sido encontrado en falta, antes sola prerrogativa de la dirección de los cuerpos de policía.

Los mecanismos que fijan y supervisan la ética policial, sus deberes y derechos, incluyen cada vez con mayor frecuencia instancias destinadas a facilitar la mediación entre las partes. En particular, apuntan a garantizar un manejo eficaz y rápido de las quejas menores, en que el diálogo entre los ciudadanos y los funcionarios de la policía puede ser una oportunidad para el ofrecimiento de excusas y explicaciones aceptables. Junto con ser más expedita, esta modalidad también reduce el costo del proceso general de tratamiento de las quejas, costo que puede ser alto, dada la actual tendencia a recurrir a juicios legales para dirimir estos casos.

En la perspectiva de contar con un personal más capacitado, muchos cuerpos de policía han establecido *programas de formación y sensibilización* orientados a dar a los funcionarios policiales una mayor comprensión de los complejos y contradictorios entornos urbanos en que deben actuar, y así una mayor capacidad de adaptarse a ellos. Estas medidas se vinculan en particular a las intervenciones policiales en zonas multiétnicas o multirraciales, o que involucran a poblaciones marginalizadas. Apuntan a reforzar en la policía su comprensión de las diferencias culturales y la aplicación de enfoques diferenciados y adaptados a esas diferencias, con miras a mitigar los conflictos y prestar apoyo a las víctimas. Estos programas de formación y sensibilización se benefician enormemente de la experiencia de las organizaciones comunitarias, que son convocadas a colaborar y que aportan a la poli-

cía una visión de la realidad local tal como es percibida al interior mismo de los barrios.

Sin embargo, es indudable que la corrupción continúa siendo un tema especialmente arduo cuando se trata de garantizar una fuerza de policía óptima, imparcial y transparente. De hecho, constituye uno de los principales obstáculos a la consolidación de relaciones de confianza entre la policía y los ciudadanos y a la valoración del trabajo policial. En la mayoría de los países desarrollados la corrupción ha sido erradicada casi por completo, a través del mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios policiales, la instauración de mecanismos éticos, y una fuerte ética profesional contra la corrupción policial. Pero, aun así, las fuerzas policiales de los países desarrollados continúan vulnerables a la ocurrencia de conductas desviadas de la norma que las rige.

La corrupción —definible como el uso del poder público para fines y beneficios privados— puede tomar la forma de soborno, robo y fraude, o de influencias indebidas sobre quienes tienen poder de decisión o ejecución, por razones personales o partidarias (Heymans & Lipietz 1999). Por su misma complejidad demanda soluciones complejas, que requieren de cambios radicales en todos los niveles de la sociedad. Y tales cambios aparecen hoy revestidos de urgencia, pues en la corrupción se reconoce cada vez con mayor precisión uno de los principales obstáculos al ejercicio de un buen gobierno.

En el caso de las organizaciones policiales, en muchos países es primordial atacar, antes que ninguna otra forma de corrupción, aquella que es “visible” en la vida cotidiana, y que agrava en la población la desconfianza y desprecio por la policía. Este tipo de corrupción se caracteriza por acciones ilegales o abuso del poder con miras a obtener beneficios monetarios o de otro tipo para los agentes de policía y sus superiores. En los hechos, toma la forma de barreras viales donde el control de los vehículos opera como pretexto para cobrar un “impuesto” a la circulación, o favores otorgados a ciertos individuos detenidos en los puestos de policía, favoritismos en la obtención de cédulas de identidad o pagos exigidos a los comerciantes para asegurar la tranquilidad en sus barrios, tolerancia con los distribuidores de drogas a cambio de sobornos o información útil a la policía. En muchos casos, estas manifestaciones de corrupción, posibles en todos los niveles de la organización, han llegado a constituir parte integral de la cultura poli-

cial y son legitimadas mediante argumentaciones fundadas en los bajos salarios y otras condiciones laborales del personal.

La corrupción también se hace patente en el tratamiento diferenciado que dan los funcionarios policiales a los infractores o a las víctimas, según sea, por ejemplo, su origen étnico. Las contravenciones en la conducta policial también pueden tomar la forma de un ponerse por sobre la ley, o abusos de confianza respecto de grupos vulnerables, como los ancianos y los sin casa. Ciertas acciones —como la recepción de artículos robados, el robo o la venta de bienes confiscados— son menos visibles, pero no por ello menos graves. Finalmente, entre las formas más comunes de corrupción están las redadas sorpresivas organizadas sistemáticamente por la policía en los asentamientos populares, que les permiten apoderarse de objetos, o robarlos, o hacer pagar a los propietarios legítimos una cierta suma para que se los restituyan. Estas operaciones, legitimadas por las autoridades policiales y a menudo también por las autoridades políticas, constituyen una forma de abuso de poder que tiende a crear “el miedo a la policía” y a reforzar el poder político.

En la sección siguiente se describen las etapas posibles en una transformación cualitativa de las organizaciones policiales. En este marco, es importante que en cada fase del proceso se tomen medidas contra la corrupción. Las medidas iniciales debieran focalizarse en los aspectos más visibles de la corrupción policial, y de esta forma enviar un mensaje claro tanto a los funcionarios policiales como a la población. Es esencial que las fuerzas policiales ratifiquen su integridad y su voluntad de luchar activamente contra la corrupción. Y es de primordial importancia que los funcionarios que supervisan el trabajo en terreno encarnen esa integridad y voluntad en una práctica que incluya tanto la prevención como la sanción de los comportamientos policiales transgresores.

#### 5.4 Hacia un cambio cualitativo en las organizaciones policiales

Para que la policía desempeñe cabalmente su papel de socio de primera línea en la construcción de una sociedad urbana justa, equitativa y segura, se debe seguir una serie de pasos tendientes, por una parte, a modernizar las organizaciones policiales; por otra, a definir con mayor precisión y fuerza su obligación de rendir cuenta de su que-

hacer ante las autoridades civiles; y, también importante, a lograr en la policía una acción más focalizada y preventiva. En los últimos treinta años se han hecho importantes avances al respecto, pero aún queda mucho por hacer en el logro de tales objetivos, sea en países desarrollados, en vías de desarrollo o en transición.

Son varias las tendencias que favorecen los cambios señalados. La democratización y la vigencia del Estado de derecho están alcanzando de manera cada vez más amplia el rango de valores incuestionables, objeto de especial atención por la comunidad internacional, la cual muestra gran disposición a apoyar los esfuerzos realizados en ese ámbito por diversas democracias emergentes. En muchos países, una parte importante de esa ayuda va al desarrollo del sistema legislativo, a mejorar el sistema judicial y a profundizar la participación ciudadana en el proceso democrático. Por otra parte, los procesos de descentralización y de fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales, que también se dan a escala mundial, han estrechado las relaciones entre la población y la administración pública, ofreciendo a la ciudadanía mejores perspectivas de satisfacción de sus necesidades en el medio en que se desenvuelven. Recordemos que la seguridad pública es una demanda universal, y piedra angular de la calidad de vida en las aglomeraciones urbanas.

Estas grandes reformas de alcance nacional se traducen crecientemente en una progresiva desmilitarización de la policía, la ratificación del respeto a la autoridad civil y democrática y la creación de fuerzas policiales a escala local (ciudades o regiones metropolitanas). En esta misma línea, tanto las autoridades civiles como los cuerpos directivos de las fuerzas policiales reconocen la importancia de valorizar la función policial, a fin de acrecentar el profesionalismo y competencia de los funcionarios. En muchos casos, esta valorización implica mejorar sus condiciones de trabajo y equipamiento. Obviamente los recursos para ello son limitados y las necesidades, inmensas. No obstante, para promover un desarrollo sustentable y un buen gobernar, conviene a todos los países adoptar estrategias de largo plazo tendientes a garantizar que la policía esté al servicio de una política de seguridad pública integral y democrática.

La transformación de las organizaciones policiales exige un enfoque gradual y medidas planificadas puestas en marcha por etapas. Tal transformación puede articularse en torno a cinco elementos.

a) *La modernización de la misión de las fuerzas policiales y el refuerzo de las competencias básicas de su personal*

Es esencial que la primera etapa esté dirigida a actualizar y modernizar la misión y los valores de las organizaciones policiales. Este proceso genera una corriente de reflexión sobre la función de la policía y sus relaciones con la sociedad civil. Testimonia la voluntad de la policía de insertarse como actor asociado en el desarrollo del país y de las ciudades, y de relacionarse de manera más estrecha con la población. Finalmente, es un mensaje claro a todos los funcionarios policiales en el sentido de que hay procesos de cambio en marcha.

De igual importancia es la inversión en el refuerzo de las competencias básicas necesarias a todo funcionario policial. En algunos países en vías de desarrollo, por ejemplo, se requiere impulsar una alfabetización completa o funcional entre un cierto número de funcionarios policiales, y ofrecerles una capacitación básica en la conducción de vehículos, uso de computadoras, etc. Por sobre todo, deben aprender técnicas modernas de control de masas y el uso adecuado de la fuerza. Igualmente indispensable es una mejor formación en el campo de la investigación policial. Todas estas reformas deben ir de la mano de una revisión del proceso de enrolamiento, en especial para mejorar la calidad de los nuevos reclutas y lograr que los diferentes sectores que componen la sociedad (por ejemplo, mujeres, grupos étnicos y culturales) estén representados en las organizaciones policiales.

Otra meta de esta primera fase en la reforma de la policía debe ser mejorar la calidad de los policías encargados de la vigilancia. Los funcionarios que desempeñan esta función ocupan una posición estratégica ideal para garantizar que las actividades diarias de la policía reflejen los más altos valores de profesionalismo, equidad y justicia. La mayor parte de los policías desea verdaderamente estar al servicio de sus conciudadanos, y las autoridades policiales debieran aprovechar esta aspiración para mejorar la calidad de los servicios prestados a la comunidad.

*b) Aplicación de mecanismos éticos y disciplinarios, y mejor planificación de las operaciones policiales*

La misión y valores de una organización policial sólo alcanzan su verdadero sentido cuando se declaran explícita y claramente las reglas que rigen el logro de los objetivos que la misma organización ha definido para su labor. Tal declaración explícita toma la forma de códigos de ética y disciplina que norman, por una parte, las relaciones entre la policía y los ciudadanos; y por otra, las relaciones y comportamientos al interior mismo de las fuerzas policiales. Si las circunstancias lo permiten, puede ser de gran utilidad un debate público de estas materias con distintos representantes de la sociedad civil, lo que incrementaría la transparencia y credibilidad de la policía y reforzaría su imagen como servicio público.

En esta segunda etapa del proceso de transformación, es también crucial iniciar la descentralización de la autoridad y transferir gradualmente la responsabilidad a los diferentes escalones de mando. Dado el tamaño de las fuerzas policiales y la tradicional estructura piramidal de su organización, esta medida apunta a desarrollar en la policía su capacidad de adaptarse y reaccionar a las situaciones y prioridades reales, o más próximas a las necesidades de la población. Muchos cuerpos de policía de todo el mundo han optado por reducir la cantidad de niveles jerárquicos en su organización y multiplicar los puntos de servicio.

En los últimos años, diversas organizaciones policiales también han fortalecido su capacidad de planificar de manera estratégica sus intervenciones. Alejándose de una modalidad reactiva frente a los hechos criminales, gradualmente han ido priorizando sus acciones a partir del análisis de las tendencias delictivas, del conocimiento del entorno local y los factores de riesgo, y de la consideración del fenómeno de la inseguridad. Este tipo de enfoque es esencial si se quiere lograr cualquier objetivo en el ámbito de la reducción o prevención sustentable de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en el entorno urbano.

c) *Mejoramiento de la percepción de la labor policial, por su focalización en los problemas y expectativas de la gente en relación con la seguridad*

El enfoque de planificación estratégica mencionado antes debiera incluir un diagnóstico local de la seguridad que trace una imagen clara de las manifestaciones y causas de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Esto implica la construcción y mantenimiento de bases de datos y su análisis estratégico. También requiere que las diferentes entidades públicas —como los sistemas de policía, justicia, salud y educación—compartan la información en su poder, y busquen armonizar mejor los límites geográficos de los territorios cubiertos por cada una de ellas.

Este enfoque puede enriquecerse si hay un avance gradual, dirigido por las fuerzas policiales, hacia el establecimiento de consultas con las autoridades municipales, grupos objetivo (mujeres, comerciantes, jóvenes) y residentes locales, respecto de sus expectativas en materia de seguridad pública y prioridades en relación con la policía. Este tipo de apertura hacia el entorno social y urbano no puede sino contribuir a sensibilizar a la policía sobre las necesidades de seguridad de la sociedad civil y a consolidar su función como servicio público de primera línea.

Paralelamente, la formación policial debe poner el acento en un enfoque de resolución de problemas, y en la capacidad de ajustar las intervenciones policíacas en función de situaciones problemáticas específicas y de las posibilidades de actuar en asociación con la colectividad. Sólo si los agentes que operan en terreno se inician en estos nuevos métodos policiales, la policía podrá dejar de ser esencialmente reactiva, para transformarse en un verdadero actor en la gestión de la seguridad.

Esta etapa también debe ofrecer la oportunidad de llevar a la práctica los mecanismos de ética policial mencionados antes, a fin de incrementar el grado de confianza de la población en su policía y de garantizar un tratamiento justo y equitativo de las quejas de la ciudadanía ante hechos de abuso o corrupción policial.

d) *Desarrollo de relaciones asociativas con las colectividades locales y de credibilidad en la sociedad civil*

En esta etapa, las fuerzas policiales deben ir más allá de una simple consulta, y establecer mecanismos formales de asociatividad con las colectividades locales. Esto implica avances difíciles tanto para las organizaciones policiales como para las administraciones municipales o regionales. Al respecto, podría ser útil considerar el establecimiento de un foro permanente, por ejemplo una comisión de seguridad pública, para fomentar la cooperación entre ambos actores y crear un espacio democrático y legítimo donde la policía pueda, entre otras cosas, rendir cuenta de sus actividades. Un mecanismo de este tipo debe privilegiar el examen de las orientaciones y prioridades de la policía y el diálogo en torno a ellas, pero no debe utilizarse como vía de injerencia en las operaciones policiales, las que deben mantenerse enteramente bajo el control de los funcionarios policiales.

La creación de un foro de cooperación entre la policía y las autoridades locales daría pie a una mayor transparencia de la policía, a una comprensión más cabal de los límites y obstáculos con que se enfrenta en sus acciones, y fortalecería su credibilidad frente a los diversos actores de la sociedad civil. En cierta medida, favorecería y legitimaría la evolución de la policía hacia valores y métodos de trabajo más justos, equitativos y eficaces. Es esencial que se instaure esta modalidad de trabajo con las colectividades locales, si se quiere que la policía salga del aislamiento que la ha caracterizado por tan largo tiempo. Ello puede contribuir a reforzar ese primer nivel de gobierno que representa la comuna, la ciudad o la región metropolitana, según sea el caso, obviamente el más próximo a las preocupaciones y expectativas de la población.

e) *La policía, actor de primera línea en la coproducción de la seguridad*

Esta etapa contempla la total participación de la policía en el diseño y aplicación de estrategias integrales de seguridad urbana y prevención de la criminalidad a escala de las ciudades. En esta fase, todos los actores asociados a las fuerzas policiales comprenden y aceptan el papel que ellas desempeñan y su contribución. Las operaciones policiales reflejan también los objetivos comunes que los diferentes

grupos institucionales y comunitarios comparten con miras a hacer más segura la aglomeración urbana. Estas operaciones son percibidas como legítimas, democráticas y respetuosas de los derechos humanos. Sus resultados pueden medirse en función tanto de la reducción de la criminalidad como de la percepción de inseguridad de los habitantes.

El proceso descrito involucra a todos los niveles de la organización policial, cuya credibilidad aparece reforzada, a la vez que se arraiga gradualmente una cultura de transparencia y apertura al escrutinio público. En esta perspectiva, pueden introducirse procedimientos de conciliación y mediación en los mecanismos de fijación de deberes y derechos policiales. Obviamente, esta etapa supone un alto grado de confianza de la población en la policía.

Una organización policial que ha alcanzado esta etapa se preocupa de actualizar permanentemente la formación de los funcionarios, fomenta una mayor responsabilidad en todos los niveles y se focaliza de manera más precisa en la realidad territorial en que opera. Una policía de este tipo otorga gran importancia a la preparación de las promociones entre sus efectivos y a la transmisión de las capacidades y experiencias adquiridas.

## Capítulo 6

### FUTUROS DESAFÍOS Y PLANES DE ACCIÓN

---

Los capítulos anteriores han rastreado la evolución de la policía a lo largo de las dos últimas décadas, y dan cuenta del papel clave que debe desempeñar en la elaboración y aplicación de toda política de seguridad urbana inserta en un contexto de democratización y descentralización. El examen de la acción de las fuerzas policiales ha puesto a la luz, a partir de ejemplos prácticos, la contribución que en todas partes del mundo han hecho al desarrollo de un buen gobierno de las aglomeraciones urbanas.

Si se quiere que las fuerzas policiales participen eficazmente en la construcción de aglomeraciones urbanas seguras y sustentables, habrá que tomar en consideración una serie de aspectos que constituyen los desafíos de un buen gobernar. Ellos se relacionan con una transformación cualitativa de las organizaciones policiales, el mejoramiento de sus relaciones con la sociedad civil y la participación de la policía como actor cooperador esencial en el desarrollo urbano.

#### a) *La modernización de la policía*

En las dos últimas décadas, las organizaciones policiales han experimentado importantes transformaciones. Muchas se han desmilitarizado gradualmente. Otras se han descentralizado para hacerse más accesibles y eficaces, y algunas han adoptado enfoques innovadores para adaptarse a las demandas y esperanzas de la población e incidir

de manera sustentable en las condiciones generadoras de la criminalidad e inseguridad.

Para contribuir al desarrollo de comunas y ciudades, es necesario equilibrar la función represiva tradicional de la policía, con la función preventiva articulada en torno a la búsqueda de soluciones sustentables a los problemas persistentes de una aglomeración urbana. La misión de la policía debe definir específicamente, como meta de la organización, la reducción —y no sólo el control— de la criminalidad, y ello en el marco del respeto a los derechos humanos.

Se debe modernizar la configuración estructural y organizacional de las fuerzas policiales para que estén en posición de cumplir cabalmente su misión. Esta nueva configuración debe caracterizarse por su flexibilidad, y dar lugar a que las responsabilidades se distribuyan adecuadamente en todos y cada uno de los niveles de la organización, en contraste con una estructura basada únicamente en la autoridad jerárquica y la centralización.

En el ámbito nacional, es esencial que la estructura policial en su conjunto promueva tanto la desconcentración administrativa, como una creciente descentralización en la toma de decisiones y un esquema de responsabilidades compartidas con las autoridades locales. Allí donde las estructuras policiales ya se encuentran descentralizadas, las autoridades municipales o regionales disponen de un margen de maniobra más amplio para adaptar el funcionamiento de los servicios policiales a las circunstancias particulares de una aglomeración urbana dada. En las organizaciones policiales centralizadas a escala nacional, los jefes de policía y la administración civil deben estar conscientes de la necesidad de promover el despliegue en terreno de los efectivos y de las estructuras de mando, para así posibilitar una interacción eficaz y la proximidad con las colectividades locales y regionales.

#### *b) Profesionalismo y ética policial*

La ratificación de la función de servicio público de la policía y su adscripción a los valores democráticos, que cruza todos los niveles organizacionales, debe traducirse concretamente en una ética y un profesionalismo sustentados en la imputabilidad, la imparcialidad, la dignidad de los funcionarios policiales y la valorización de su labor. Estos valores deben ir de la mano con mecanismos que gocen de credi-

bilidad y permitan sancionar de manera transparente aquellos actos de la policía que quebrantan las normas que rigen su trato diario con la ciudadanía. La corrupción y los abusos de poder, aún prevalecientes en las fuerzas policiales de muchos países, constituyen los principales obstáculos que deben superarse para lograr el objetivo de una fuerza policial al servicio de la población.

La consolidación de la ética y el profesionalismo policial es esencial para organizaciones policiales que, en su misión y funcionamiento, están volcadas al futuro. Este enfoque debe materializarse en prácticas que las autoridades policiales deben guiar y fomentar para garantizar la primacía del derecho y el respeto a los derechos humanos. Tales prácticas deben fundamentarse claramente en un código de ética policial que defina la función y competencias de la policía, a la vez que los principios y mecanismos disciplinarios pertinentes.

La confianza en la policía depende, en parte, de que la población que se considera víctima de comportamientos abusivos, tenga posibilidad de denunciarlos ante instancias competentes. Estas quejas exigen un tratamiento transparente y confiable, y los comportamientos policiales considerados inaceptables deben ser objeto de una sanción adecuada. En muchos países, las autoridades gubernamentales y municipales y las fuerzas policiales han adoptado mecanismos éticos que demandan la participación de representantes de la colectividad en el examen del comportamiento policial. Son ejemplo de ello la fórmula del *ombudsman*, los procesos de conciliación y los comités mixtos para el examen de las quejas, o los comités éticos que reúnen a representantes de la sociedad civil, de la policía y del sistema judicial.

En casi todo el mundo, las autoridades locales y regionales están instaurando cuerpos de policía municipales o metropolitanos. Estas nuevas estructuras ofrecen una excelente oportunidad para incorporar en su quehacer los valores del servicio público y el respeto a los derechos humanos. La modernización de las organizaciones policiales de escala nacional ofrece las mismas oportunidades.

### c) *Asociación con la sociedad civil*

Los nuevos enfoques en materia de policía comunitaria, policía de proximidad, policía orientada a la resolución de problemas, tienen su eje en los vínculos de confianza y relaciones de colaboración con las

distintas instancias de la sociedad civil, sean ellas instituciones, organizaciones o los ciudadanos mismos. Para que estos modelos participativos, ampliamente favorecidos por la generalidad de los actores asociados a la policía, produzcan todos sus frutos y contribuyan a un buen gobernar, son necesarias ciertas condiciones preexistentes.

En el contexto de la descentralización, las autoridades locales deben asumir nuevas responsabilidades en materia de desarrollo urbano, en particular en lo relativo a la seguridad pública. Las poblaciones urbanas se vuelcan cada vez más hacia sus representantes locales y autoridades municipales en busca de acciones concretas orientadas a la reducción de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Esta demanda local de seguridad emana de todos los estratos sociales, desde los sectores de más altos ingresos a los más desfavorecidos. Ella legitima el liderazgo que las autoridades locales buscan ejercer en el área de la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia, y justifica la inserción de la policía como actor asociado a la colectividad en la co-producción de la seguridad urbana.

La instauración de relaciones asociativas entre las autoridades locales y la policía constituye la médula misma de toda estrategia eficaz orientada a la prevención de la delincuencia y el fortalecimiento de la seguridad en las aglomeraciones urbanas. Los representantes municipales y la policía deben construir espacios de diálogo e intercambio, oportunos para establecer prioridades comunes en relación con las acciones dirigidas a contrarrestar la criminalidad y la inseguridad de los espacios urbanos. Asumiendo que tanto la responsabilidad como la gestión son compartidas, este objetivo puede lograrse más fácilmente cuando las fuerzas policiales están bajo el control de autoridades municipales o metropolitanas, y no centralizadas.

En el ámbito nacional, incluso con una estructura policial centralizada, la policía y las autoridades locales deben llevar a cabo esfuerzos conjuntos para establecer mecanismos de cooperación y concertación. Esta interacción no implica necesariamente injerencia política en las operaciones policiales. Más bien, hace evidente la necesidad de un diálogo franco sobre las principales cuestiones en materia de seguridad urbana, y genera un consenso sobre los medios más eficaces para la gestión y promoción de la seguridad como un bien común; y ello en un marco de respeto por el mandato y las prerrogativas de cada una de las partes.

La postulación de un nuevo cometido para la policía pone en el tapete la necesidad de instituir una cultura de la asociatividad. En el caso de la policía, la asociatividad con los actores territoriales exige una ingeniería específica y rigurosa. En particular, impone un análisis minucioso de los problemas locales, compartir información, consulta pública, establecimiento de objetivos y metas comunes, compartir recursos y liderazgo institucional, y la evaluación de los resultados de las acciones de todos los actores asociados en el territorio.

El problema, sin embargo, no es tanto establecer un cuerpo de relaciones asociativas, como subestimar la resistencia que puede darse en las organizaciones policiales frente a esa apertura hacia la sociedad civil. Las modalidades tradicionales de recopilación y control de la información, las dificultades para captar las cuestiones políticas y sociales que se encuentran en juego, la estructura todavía demasiado militarizada de muchas fuerzas policiales, el hecho de que no están obligadas a responder de su labor ante instancias civiles ni están abiertas al escrutinio público, el aislamiento y desvalorización de la función policial y la escasa confianza en la policía manifestada por amplios sectores de la población, constituyen obstáculos serios al desarrollo de una asociatividad eficaz entre la policía y la colectividad. Por esta razón, las fuerzas policiales deben impulsar cambios organizacionales y estructurales que les permitan desempeñar a cabalidad su parte en esa asociación.

La eficacia en el cumplimiento del mandato recibido por las fuerzas policiales, cuando se trata de las ciudades, implica estrecha cooperación y coordinación con los servicios de seguridad privados, que han proliferado enormemente en las dos últimas décadas. Esta colaboración exige distinguir con toda nitidez entre el interés público, representado por la policía al servicio de toda la comunidad, y el interés privado encarnado en las empresas de seguridad contratadas por el comercio, las compañías de distinto tipo o los particulares. Tal separación requiere que la policía esté inequívocamente a cargo del espacio público, en particular en las aglomeraciones urbanas.

De manera creciente, la policía deberá coordinar y armonizar su quehacer con el de diferentes tipos de fuerzas auxiliares (guardias urbanos, vigilantes de estacionamientos públicos, inspectores municipales), a las que recurren cada vez más las administraciones locales y regionales para garantizar una aplicación más estricta de ciertos regla-

mentos y normas municipales, y una presencia capaz de ofrecer seguridad en los espacios públicos.

*d) Formación y sensibilización*

La formación es una herramienta indispensable a la hora de responder a los desafíos de la seguridad urbana y del buen gobierno. Ante las rápidas transformaciones sociales de distinto origen que caracterizan el mundo actual, las fuerzas policiales se han hecho plenamente conscientes de que el cumplimiento cabal de su misión exige la formación y sensibilización de sus efectivos.

La capacitación policial tradicional, basada en su mayor parte en aspectos técnicos (patrullaje, investigación, control de masas), poco a poco ha ido incorporando programas de formación y sensibilización más ligados a las realidades sociales, como relaciones interculturales, respeto por los derechos y libertades individuales, enfoques orientados a la resolución de problemas y la prevención. Es importante continuar en esta dirección, prestando especial atención a los contenidos pedagógicos y a los métodos de transmisión de conocimientos y habilidades, en un entorno caracterizado por la transversalidad de los problemas locales (marginalidad crónica, actos no cívicos, delincuencia callejera, inseguridad, violencia doméstica, problemas de la infancia y juventud).

La formación dada tanto a la policía como al personal civil, en todos los niveles de la organización, debe constituirse en un mecanismo eficiente de promoción de la policía en tanto servicio público, e insistir no sólo en el traspaso de técnicas policiales, sino también en la capacidad de interacción entre las fuerzas policiales y la comunidad local. El desarrollo de la capacidad de analizar problemas, de comunicar eficazmente, de comprender los contextos multiculturales y multiétnicos, de concebir estrategias para resolver problemas en conjunto con otros actores asociados, de estar atento a ofrecer apoyo a las víctimas, son parte de una formación policial que se ajusta a las necesidades de las personas en el medio urbano. Sobre todo, la formación policial debe tener sus raíces en la realidad de la ciudad y sus distintos distritos, de manera de analizar mejor las situaciones de riesgo o prevenir incidentes, y promover mejores prácticas que contribuyan al desarrollo social y urbano.

e) *Difusión de experiencias y saberes acumulados*

Para garantizar el derecho básico a un hábitat seguro para todos los ciudadanos, es esencial reconocer y difundir la diversidad y riqueza de los nuevos enfoques y experiencias en materia de seguridad y prevención de la criminalidad urbana, que han tenido lugar en todo el mundo por iniciativa de las fuerzas policiales y colectividades territoriales. Es imprescindible, también, analizar las prácticas y experiencias que se han demostrado eficaces, pues ello deberá aportar elementos claves para el éxito de su reproducción en otros entornos sociales y culturales. Así, se debe impulsar a escala internacional, y de manera estructurada, el intercambio de experiencias y conocimientos de los organismos peritos en la materia, a fin de que las organizaciones policiales y las colectividades territoriales de distintas latitudes obtengan de ese bagaje acumulado todo el beneficio posible y puedan contribuir al buen gobierno de la ciudad, de sus comunas y barrios.

## REFERENCIAS

### Capítulo 1

#### TENDENCIAS E INDICADORES DE CRIMINALIDAD URBANA

##### 1.1 Urbanización y desarrollo humano

Marcus, Michel (1995) *Justice, villes et pauvretés/Faces of Justice and Poverty in the City*. EFUS, *Sécurité & Démocratie*, Saint-Denis, 4-8 décembre, France.

Population Action International (1990) *Cities: Life in the World's 100 Largest Metropolitan Areas*. Population Crisis Committee. Washington, D.C.

Tesfaye, Andargatchew (1992) *Rural-Urban Migration and the Problems of Crime and Delinquency*, in T. M. Mushanga (ed.). *Criminology in Africa*, 179-190. Rome, *Unicri Series*, Publication No. 47.

UNCHS-United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*. Oxford: Oxford University Press.

Unicef-United Nations Children's Fund (1993) *The Progress of Nations*. New York.

United Nations (1993) *Third United Nations Survey of Crime Trends, Operations of Criminal Justice Systems and Crime Prevention Strategies*. New York.

United Nations (1994) *Report on Human Development*. Cary, North Carolina: Oxford University Press.

Vanderschueren, Franz (1996) *From Violence to Justice, Environment and Urbanization*, Vol. 8, No. 1, 93-112.

##### 1.2 La criminalidad urbana en el mundo

Miyazawa, K. (1990) *The Changing Situation of Crime and Crime Prevention Measures*, *International Forum on Crime Prevention*, 228-231, Tokyo, Japan.

Population Action International (1990), *citado*.

Sherman, Lawrence W. (1997) *Policing for crime prevention*, in L. W. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, and S. Bushway (eds.). *Preventing Crime: What works, What doesn't, What's Promising*, 410-478. A Report for the United States Congress. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

- Sloane, J., A. Kellerman, D. Rey, J. Ferris, T. Koepsell, F. Rivara, C. Rice, L. Gray, and J. LoGerfo (1988) Handgun regulations, crimes, assaults and homicide: a tale of two cities, *New England Journal of Medicine*, 319, 1256-1262.
- UNDP-United Nations Development Programme (1994) *International Colloquium of Mayors on Social Development*. New York.
- Unicef-United Nations Children's Fund (1997) *Children and Violence, Innocenti Digest*, No. 2, Unicef International Child Development Centre, Florence, Italy.
- Unicri-United Nations International Crime and Justice Research Institute (1995) *Criminal Victimization of the Developing World*, Rome, Unicri.
- Van Dijk, Jan J. (1996), Ministry of Justice, Strategic planning service, Pays-Bas, *Excerpt from speech*, Setting for Community Safety: Report on Progress Towards World Change. Final Report on the First International Conference for Crime prevention practitioners. Prepared by P. Pearcey, B. Welsh, I. Waller and S. French (16 July), 31 March and 1-4 April, Vancouver, Canada.

### 1.3 Costo y tamaño del sistema de justicia penal

- Alvazzi del Frate, Anna, Ugljesa Zvekic, and Jan J. van Dijk (eds.) (1993) *Understanding Crime Experiences of Crime and Crime Control*. Acts of the International Conference, 18-20 November 1992, Rome, Ministry of Justice of the Netherlands, Ministry of the Interior Italy, *Unicri Series*, Publication No. 49.
- Business Week (1993). The Economics of Crime, *Business Week*, December 13, 72-81.
- Findlay, Mark and Ugljesa Zvekic (eds.) (1993) *Alternative Policing Styles: Cross Cultural Perspectives*. Unicri (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute). Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands.
- Godefroy, Thierry et Bernard Laffargue (1993) *Les coûts du crime en France/Cost of crime in France*. Cespip, Paris.
- Sherman, Lawrence W. (1997), *citado*.
- United Nations (1992) *Second United Nations Survey of Crime Trends, Operations of Criminal Justice Systems and Crime Prevention Strategies*. New York.
- United Nations (1995) *Fourth United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of criminal justice systems*. Cairo, Egypt.

## Capítulo 2 EVOLUCIÓN DE LA POLICÍA

### 2.1 Los principios de Peel

Emsley, Clive, Herbert Reinke et René Lévy (1994) Les polices au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles: Aperçus sur les historiographies anglaise, allemande et française/Overview of English, German and French Police History, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 17, 13-33.

### 2.2 Reformas de la policía moderna

Jankowski, Barbara (1993) La police de proximité/Proximity Police, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 13, 209-230.

Normandeau, André et Barry Leighton (1992) La police communautaire en Amérique/Community Policing in America, *Revue Internationale de criminologie et de police technique*, Vol. 45, No. 1.

Reiner, Robert (1993) Du mythe à la réalité : le modèle britannique/The British Model, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 13, 25-59.

Sarre, Rick (1997) Community Policing: Themes for South Africa, *Acta Criminologica*, Vol. 10, No. 1, 5-10.

Skogan, Wesley G. (1993) La police communautaire aux Etats-Unis/Community Policing in the United States, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 13, 121-149.

### 2.3 Sistemas centralizados y descentralizados

Bonnet, Bernard (1993) L'adaptation du modèle français de police aux demandes locales de sécurité/The French police adaptation to local security demands, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 13, 103-108.

Gleizal, Jean-Jacques (1994) L'État, les collectivités locales et la sécurité: concepts et politiques/State, local collectivities and security: concepts and policies, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 16, 13-24.

Mogase, Issac (1996), Mayor of Johannesburg, International Conference of Crime Prevention Practitioners, Canada, *citado*.

Monjardet, Dominique (1993) Le modèle français de police/The French Police Model, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, No. 13, 61-82.

Reiner, Robert (1993), *citado*.

Souliez, Christophe et Luc Rudolph (2000) *La Police en France*. Toulouse: Éditions Milan.

## 2.4 Adaptación a las demandas de seguridad

- Brodeur, Jean-Paul (1990) *Police et sécurité en Amérique du Nord: bilan des recherches récentes/Police and Security in North America: a synthesis, in International Conference of l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), 2-3 November 1989, Paris, Cahiers de la Sécurité Intérieure, 203-240.*
- Guelke, Adrian (1995) *Policing and the South African Miracle, Social & Legal Studies, Vol. 4, No. 3, 413-419.*
- Horn, J. (1991) *A Plea for a New Police Organization. International Seminar on Crime Prevention and the Police, Eindhoven, 2-3 May.*
- Irish, Jenny (1999) *Policing for Profit – The future of South Africa's private security industry. Monograph 39. Institute for Security Studies, Pretoria, South Africa.*
- Levin, Andrew (1995) *Civil Society and Democratization in Haiti. J. D. Harvard Law School, United States.*
- Marcus, Michel (1995), *citado.*
- Normandeau, André et Barry Leighton (1992), *citado.*
- Reiner, Robert (1993), *citado.*
- Vourc'h, Catherine et Michel Marcus (1996) *Espaces culturels urbains et sécurité urbaine/Urban Cultural Spaces and Urban Security, International Meeting, 21-22 October, La Villette, FESU, Paris.*

## Capítulo 3

### SEGURIDAD Y REESTRUCTURACIÓN POLICIAL

#### 3.1 Seguridad y prevención: aspectos prioritarios

- Conseil National des Villes (1992) *Bilan des 64 propositions. Rapport de la Commission des Maires sur la sécurité : 1982/1992/Synthesis of 64 Propositions : Report of the Mayors Commission on Security, juin, France.*
- Nations Unies (1990) *Prévention de la délinquance en milieu urbain: Rapport du huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants/Eighth Annual Congress of the United Nations on Crime Prevention. Assemblée générale, 5 octobre, La Havane.*
- Vourc'h, Catherine and Michel Marcus (1996), *citado.*

### 3.2 Proximidad y territorialización

Gleizal, Jean-Jacques (1994), *citado*.

Jankowski, Barbara (1994) La police de proximité/Proximity Police, in Institut de sciences pénales et de criminologie. *Les pays de l'Est à l'épreuve de la criminalité en milieu urbain*, 105-117. Séminaire paneuropéen de formation, Conseil de l'Europe, Aix-en-Provence, 25-28 mai, 1993, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM).

Miyazawa, K. (1990) The Changing Situation of Crime and Crime Prevention Measures, *International Forum on Crime Prevention*, 228-231, Tokyo, Japan.

### 3.3 Participación y movilización de la colectividad

Gleizal, Jean-Jacques (1994), *citado*.

Goldstein, Herman (1990) *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.

Trojanowicz, Robert and Bonnie Bucqueroux (1990) *Community Policing*. Cincinnati, OH: Anderson.

Vourc'h, Catherine and Michel Marcus (1996), *citado*.

## Capítulo 4

### MEJORES PRÁCTICAS PARA CIUDADES MÁS SEGURAS

#### 4.1 Fuerzas policiales innovadoras para soluciones sustentables

Banaynal-Fernandez, Tessie (1994) Fighting Violence Against Women: The Experience of the Lihok-Pilipina Foundation in Cebu, *Environment and Urbanization*, Vol. 6, No. 2, 31-56.

Carabineros de Chile (1997) *CB-82 Radioemisora Carabineros de Chile*. Santiago, Chile.

Eluf, L. N. (1992) A New Approach to Law Enforcement: The Special Women's Police Stations in Brazil, in M. Schuler (dir.). *Freedom from Violence: Women's Strategies From Around the World*. New York. United Nations Development Fund for Women (Unifem).

Jaffe, Peter and al. (1984) Evaluating the Impact of a Specialized Civilian Family Crisis Unit Within a Police Force on the Resolution of Family Conflicts, *Journal of Preventive Psychiatry*, Vol. 2, No. 1.

Jornal Do Brasil. Trabalho das assistentes foi pionero, *Jornal Do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 marzo, p. 6, 1991.

- Morris, S. (1996) *Policing Problem Housing Estates*. London, Policing Research Group, Crime Detection and Prevention Series, Paper No. 74.
- National Police Agency (1993) *White Paper on Police*. Government of Japan, Tokyo: The Japan Times.
- Sherman, Lawrence. W. (1997), *citado*.
- Smaoun, Soraya (2000) *Violencia urbana contra la mujer: análisis del problema desde la perspectiva de género*. Cuaderno de Trabajo No. 74, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- United Nations (1993) *Family Violence Strategies: Guide for Practitioners/Stratégies de lutte contre la violence dans la famille: Manuel destiné aux intervenants*. New York.

#### 4.2 Gestión comunitaria para medio ambientes más seguros

- Forrester, D., S. Frenz, M. O'Connell, and K. Pease (1990) *The Kirkholt Burglary Prevention Project: Phase II*. Crime Prevention Unit, Document No. 23, Home Office, London.
- Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (1996) *Pratiques de sécurité urbaine/Urban Security Practices*. EFUS, Paris.
- Habitat, United Nations (1996), *citado*.
- Kop, J. (1996) (Chef, Stadswacht Dordrecht). *Introducing Stadswacht* [City Guards of Dordrecht]. Dordrecht, Pays-Bas (inédito).
- Robertshaw, Rory and Hillow Maeko (1997) *City Guards/Car Watch Programmes: Implementation Guidelines for GJMC*. Safer City Project, Johannesburg, Cf. Conference, June 30, 1997, Metro Centre, Braamfontein.
- Rosenbaum, Dennis P. (1988) *Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature*, *Justice Quarterly*, Vol. 5, No. 3, 323-395.
- van Soomeren, P. and T. Wilendorp (1996) *Secured by Design in The Netherlands*, *Security Journal*, Vol. 7, No 2.
- Vourc'h, Catherine et Michel Marcus (1996), *citado*.
- Waller, Irvin (1996), General Director of the International Centre for the Prevention of Crime, in Brandon Welsh and Claude Roy. *A Safer Social Habitat: North American Reunion on Crime Prevention in Social Housing/Un habitat social plus sûr: réunion nord-américaine et européenne sur la prévention de la criminalité dans les collectivités de logement social*. Canada Mortgage and Housing Corporation, Canada.

#### 4.3 Prevención por medio del desarrollo social

- Brown, Mark and Kenneth Polk (1996) Taking Fear of Crime Seriously: The Tasmanian Approach to Community Crime Prevention, *Crime & Delinquency*, Vol. 42, No. 3, 398-420.
- Eastman, A. C., F. Carrion y G. Cobo (eds.) (1995) *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana. Cf. *I Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre Ciudad y Violencia* (1993), 1-3 diciembre, Cali, Colombia.
- Eisenhower Foundation (1990) *Youth Investment and Community Reconstruction: Street Lessons on Drugs and Crime for the Nineties*. Washington, D.C.
- John Howard Society of Alberta (1995) *Crime Prevention through Social Development: A Resource Guide*. Edmonton, Alberta.
- Ministère de l'Intérieur (1995) *Contrats de sécurité/Security Contracts*. Secrétariat Permanent à la politique de prévention, Belgium.
- Ministère de la Justice (1997) *État des lieux des maisons de justice et du droit/Synthesis of Houses of Justice*. Paris.
- Nations Unies (1990), *citado*.
- Provincia de Córdoba (1990) Declaración de Córdoba, Primer Congreso Internacional de Seguridad Urbana, noviembre 26-29, Córdoba, Argentina.
- Thames Valley Police (1995/1996) Chief Constable's Annual Report. Milton Keynes.
- Waller, Irvin (1996), *citado*.
- World Association of the Major Metropolises (1996) *Conflict Resolution in Schools*. Quaker Council for European Affairs, Council of European Cooperation, Strasbourg.

#### 4.4 Políticas y estrategias urbanas integrales

- Australia (1995) *National Anti-Crime Strategy*. Australia.
- Albert, I. O., J. Adisa, T. Agbola et G. Hérault (eds.) (1994). Gestion urbaine et violence en milieu urbain en Afrique/Urban Management and Violence in Urban Context in Africa, Volumes 1 and 2. Travaux: *Symposium international sur la gestion urbaine et la violence en milieu urbain en Afrique*, 7-11 novembre, Ibadan, Nigéria, Institut Français pour la recherche en Afrique and Université d'Ibadan.

- Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (1996) *Coopération technique et renforcement du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale /Technical Cooperation and reinforcement of the United Nations programmes for crime prevention and penal justice*. Cinquième session, 21-31 mai, Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, Vienne.
- Délégation interministérielle à la ville (1995) *Politique urbaine et développement social/Urban Policy and Social Development*. La Plaine Saint-Denis: Éditions d'Ensembles, France.
- Forum européen pour la sécurité urbaine (1996), *citado*.
- Habitat-United Nations (1996), *citado*.
- Inter-Departmental Strategy Team (1996) *National Crime Prevention Strategy*. Pretoria, South Africa.
- Ministry of Justice (1997) *Our Collective Responsibility: A National Programme for Crime Prevention*. Stockholm, Sweden, National Council for Crime Prevention.
- National Police Commission (1994) *Crime Prevention Achievements of the Philippines*. Makati, Metro Manila: National Police Commission, Department of the Interior and Local Government.
- Waller, Irvin (1994) Tendances internationales en matière de politique de prévention/International Trends in prevention policies, in Institut de sciences pénales et de criminologie. *Les pays de l'Est à l'épreuve de la criminalité en milieu urbain*, 65-94, Séminaire paneuropéen de formation, Conseil de l'Europe, Aix-en-Provence, 25-28 mai, 1993, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM).

## Capítulo 5

### POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

- Harpham, Trudy and Kwasi A. Boateng (1997) Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in Developing Countries, *Habitat International*, Vol. 21, No. 1, 65-77.
- World Bank (1992) *Government and Development*. Washington, D.C.
- Canadian International Development Agency (1997) *An Urbanizing World. Statement on Sustainable Cities*. Canada.
- Habitat, United Nations (1996), *citado*.
- Unesco (1996) *Vers la ville de la solidarité et de la citoyenneté /Towards the city of solidarity and citizenship* Habitat II, 3-14 juin, Istanbul.

### 5.1 Policía: un servicio público para el buen gobierno

Glowacki, Frantz, Michel Marcus, Gwendoline Mennetrier, Clotilde T. Mennetrier et Catherine Yourc'h (1996) *Pratiques de sécurité urbaine/Urban Security Practices*, FESU, Sécurité & Démocraties, Sécu-cités, Europe, Paris.

Habitat-United Nations (1996), *citado*.

### 5.2 Policía y ciudades: mecanismos para una asociación eficaz

Centre international pour la prévention de la criminalité (1997) *Securité publique et prévention de la criminalité: rôles et responsabilités de la police et des collectivités territoriales dans le contexte de la démocratisation/Public Security and Crime Prevention: roles and responsibilities of the police and territorial collectivities in the context of democratisation*. Séminaire, 22-25 janvier, Ouagadougou, Burkina Faso.

### 5.3 Policía y ciudadanos

Heymans, Chris and Barbara Lipietz (1999) *Corruption and Development: Some perspectives*. *Monograph 40*. Institute for Security Studies, Pretoria, South Africa.



En el diseño se utilizaron las fuentes Palatino y Óptima. Ambas fueron diseñadas por Hermann Zapf para la Stempel Foundry en 1929. El libro se terminó de imprimir en octubre del 2001, en la imprenta de Ediciones LOM, en Santiago de Chile.