



CAPÍTULO PRIMERO

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD Y LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y SOCIALES

I. LA NUEVA SITUACIÓN DEL DELITO Y LA SEGURIDAD

La situación del delito y de la seguridad pública, así como el lugar y el funcionamiento de las instituciones policiales y de justicia, han sufrido en todo el mundo importantes cambios en las últimas décadas. No han sido cambios homogéneos a nivel regional, ni en el tiempo. Sin embargo, es posible describir un conjunto de características más o menos comunes a dichos cambios y establecer así un marco contextual general en el que se posicionan las nuevas miradas sobre el actor policial y su forma de relacionarse con la comunidad.

Es deseable poder observar las relaciones, adaptaciones y posibles contradicciones que se establecen entre estos cambios y las respuestas institucionales, sociales y culturales que se han ido desarrollando. Como resultado podemos obtener una mirada general que nos muestre los cambios y respuestas como diferentes aspectos de un mismo espacio social:

Las transformaciones en la policía, las condenas judiciales, el castigo, la teoría criminológica, la filosofía penal, las políticas penales, la seguridad privada, la prevención del delito, el tratamiento de las víctimas y así sucesivamente, pueden ser entendidas más claramente viéndolas como elementos interactivos de un campo² estructurado de control del delito y justicia penal (Garland: 2005, 14).

² El concepto de “campo” es tomado del pensamiento de Pierre Bourdieu (Bourdieu y Wacquant: 1995), el cual puede ser considerado como un espacio

Estas respuestas y transformaciones institucionales se establecen sobre el trasfondo de dos características generales: a) la presencia y persistencia de altas tasas delictivas, y b) la aceptación de que las instituciones policiales y de justicia encuentran importantes limitaciones para poder brindar seguridad ante el delito y, por tanto, que han dejado de ser los únicos actores involucrados en su producción.

Estos rasgos pueden encontrarse en los diagnósticos para países desarrollados (Garland: 2005), así como para la región latinoamericana, particularmente a partir de la década de los noventa (Rico y Chinchilla: 2002, Dammert y Bailey: 2005). Como corolario de los dos anteriores rasgos surge un tercero que también condiciona y es condicionado por las respuestas institucionales, se trata del lugar que el delito ocupa en la vida cotidiana y de los sentidos sociales asociados al mismo, en particular en los centros urbanos.³

Estos nuevos sentidos y sensibilidades culturales acerca del delito son una construcción plural y heterogénea tanto de actores gubernamentales, sociedad civil, como de la población en general. En los gobiernos se destaca una interpretación acerca del delito más como consecuencia del fracaso de una serie de controles a diferentes niveles de la sociedad (familia, comunidad, Estado) y en menor medida como un fracaso de la socialización y la integración social (clave de lectura dominante del problema delictivo, al menos a nivel discursivo, previo a la crisis del estado de bienestar). En el caso de la población en general, es de subrayar la mayor conciencia y afectación del delito en la estructuración

social —relativamente autónomo—, constituido por un sistema de relaciones sociales y formas de distribución del poder en el que se pugna por diferentes tipos de capital eficientes para su funcionamiento. No se trata de una estructura inmutable y, si bien este espacio de fuerzas se impone en cierta medida a las personas actuantes en él, es a partir de sus acciones, desde distintas posiciones, que se refuerza su mantenimiento o su transformación.

³ “El campo actual del control del delito es el resultado de opciones políticas y decisiones administrativas, pero estas opciones y decisiones están radicadas en una nueva estructura de las relaciones sociales y están coloreadas por un nuevo patrón de sensibilidades culturales” (Garland: 2005, 39).

de la vida cotidiana, y un acrecentamiento de los temores a su alrededor, nuevas sensibilidades vinculadas tanto a la posibilidad objetiva de ser víctima de un delito, como a las mayores incertidumbres y ansiedades sociales vinculadas a otras transiciones socioeconómicas que se han desarrollado en paralelo.

1. *Las altas tasas delictivas*

El crecimiento del delito y la violencia desarrollada en la región latinoamericana y en gran parte del mundo en las últimas décadas (con disminuciones desde mediados de los noventa en Estados Unidos y algunas zonas de Europa, pero igualmente manteniendo niveles elevados en comparación a su prologando crecimiento desde los setentas), se han asociado a los problemas de estancamiento económico y de inequidad en la distribución del ingreso que ha afectado a América Latina en la décadas de los ochenta y noventa, así como a la expansión de actividades asociadas al narcotráfico y la existencia de ciclos delictivos con sus propios efectos inerciales (Fajnzylber, Lederman, Loayza: 2001). Sin embargo, éstas y otras posibles causas siguen en discusión, en especial por la dudosa calidad de muchas fuentes de información, la carencia de otras, y las dificultades de comparación.

La falta de información fiable y con posibilidades de comparación es una de las limitaciones importantes en la evaluación del fenómeno, así como de su impacto social, económico y político. La tasa de homicidios cada 100 mil habitantes suele ser el indicador más recurrido, ya que cuenta con los mejores registros (no exentos de problemas), y por considerarlo representativo de la situación del delito en general, en particular del delito violento. En este sentido, la región latinoamericana se ubica como la segunda región más violenta del planeta (Organización Mundial de la Salud: 2002), y con relación a los costos del delito las estimaciones alcanzan alrededor del 14% de su PIB (Londoño y Guerrero: 2000). Las tasas de homicidio en América Latina llegaron al nivel más alto a principios y mediados de los noventa para luego disminuir (no en todos

los casos), pero se trata de tasas elevadas que aumentan para el caso de las principales zonas urbanas y que suelen tener como víctimas a la población juvenil masculina (Dammert y Bayley: 2005).

Las encuestas de victimización son otra posibilidad confiable y de gran utilidad en la caracterización del fenómeno delictivo, en particular para delitos de alta ocurrencia como es el caso de distintas modalidades de robos. Sin embargo, o no se realizan en muchos países (en particular en países en desarrollo), o no se realizan de forma sistemática, o sus categorías delictivas son poco comparables. Además, si bien permiten completar y complementar algunos trazos de la imagen del delito, tampoco posibilitan obtener una imagen acabada del fenómeno delictivo al no poder registrar varias de sus modalidades. Es decir, es un instrumento sumamente útil y necesario para conocer la realidad delictiva, así como también sus limitaciones.⁴

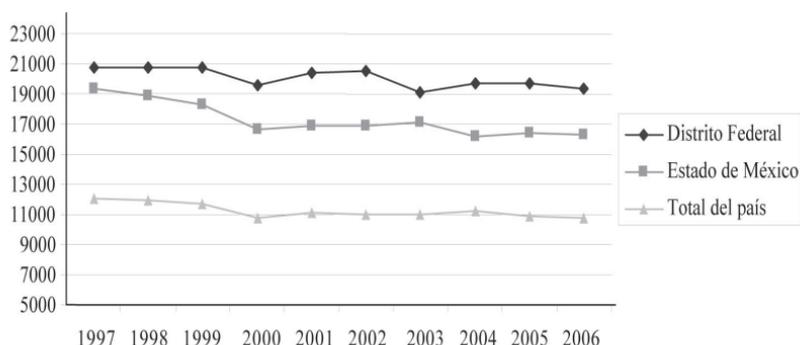
Como resultados generales de las encuestas de victimización para América Latina, destaca el creciente y sostenido miedo al delito (con cierto nivel de independencia de las cifras delictivas “objetivas”), las elevadas tasas de victimización en las ciudades grandes e intermedias, las bajas tasas de denuncia de los delitos y, salvo excepciones, la baja confianza en las instituciones policiales y de justicia (Dammert y Bayley: 2005).

En el caso de México, las encuestas de victimización señalan índices delictivos muy por encima de los oficiales. Estimaciones

⁴ Las encuestas de victimización han surgido como respuesta a los variados problemas que tienen las cifras oficiales en materia delictiva, entre ellos la baja denuncia de la población de muchos tipos de delitos. Han sido un gran aporte para dibujar de mejor manera esta realidad. Sin embargo, tampoco dan la imagen total de la llamada “cifra negra”. Las encuestas de victimización captan de mucha mejor forma una serie de delitos comunes, como el robo, por ejemplo. Pero también tienen sus zonas ciegas: no captan los delitos poco frecuentes, sólo delitos a miembros de un hogar, pero no delitos dentro de negocios o delitos de “cuello blanco”, paradójicamente tampoco comprenden delitos que ocurren al interior del hogar, como la violencia doméstica, no captan delitos “sin víctima” como la venta de drogas, ni delitos del crimen organizado, también incluyen delitos dudosos y delitos que ocurrieron antes del plazo por el que se pregunta (Mosher *et al.*: 2005).

para la última década en materia de incidencia delictiva (calculadas por el Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad —ICESI— a partir de la Encuesta Nacional de Inseguridad 2005 y de la proporción de delitos denunciados a las autoridades ministeriales), nos muestran que luego de los aumentos delictivos de los noventa, las cifras se mantienen elevadas más allá de una mínima disminución. Presentamos las estimaciones para el Distrito Federal y para el Estado de México, entidad federativa a la que pertenecen varios de los municipios conurbados a la Ciudad de México que presentan una elevada incidencia delictiva:

Cuadro 1.1
Incidencia delictiva. Tasas por cien mil habitantes.
Estimación 1997-2006



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del ICESI.
www.icesi.org.mx.

Los perfiles de víctimas y ofensores mantienen una tendencia regional de una mayor participación de hombres jóvenes, y también se observa una relación más estrecha entre delincuencia común y crimen organizado, lo cual refleja los fenómenos de regionalización e internacionalización del delito (Rico y Chinchilla: 2002).

2. El reconocimiento a las limitaciones del actor estatal

El reconocimiento de que el Estado, por medio de sus instituciones de seguridad y justicia, no es un actor que en solitario pueda dar respuesta a las exigencias en materia de seguridad ciudadana tiene varias vertientes y algunas contradicciones. Por un lado, es un reflejo más de los reacomodos generales del Estado en su nueva relación con la sociedad civil y el mercado. La llamada crisis del modelo estatal desarrollista trajo consigo la recuperación y reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil. En términos políticos, la derecha privilegiaba más una recuperación de la “sociedad civil” en su versión clásica liberal de esfera para la libre persecución de los intereses individuales (particularmente económicos), mientras que la izquierda marcaba el acento en su conjunción con la democracia participativa y el autogobierno, orientándose mediante fuentes republicanas y el asociacionismo.

Esta reformulación de las relaciones, donde se comenzó a dar otro protagonismo a la sociedad civil y a los espacios locales, fue parte importante de la reforma de la administración pública iniciada desde hace varias décadas. Pero, el lugar central que ha ocupado en el concepto de Estado-nación, la garantía del “orden interno” (el Estado como “juez y gendarme”), junto con el monopolio estatal de la coacción física legítima, explican su llegada “tardía” al ámbito de la seguridad pública, donde, ahora sí, ya puede verse al Estado interpelado por las semánticas de la “corresponsabilidad”.

Bajo estos reacomodos, se considera que el “orden”⁵ en la sociedad depende de una construcción compleja que involucra controles sociales en distintos niveles, muchos de ellos ajenos

⁵ Decimos “orden” en el sentido de una sociedad con un patrón predominante de comportamientos en el marco de la legalidad y de una convivencia sin graves conflictos, y no en un sentido más propio de la sociología donde pueden existir diversos “órdenes sociales”, fuertemente sedimentados, sin que la legalidad sea un referente relevante para su conformación.

al funcionamiento de las instituciones públicas de seguridad y justicia. Desde esa premisa surgen un conjunto de desarrollos que buscan que la “comunidad” y el sector privado participen en la coproducción de la seguridad, adquiriendo responsabilidades por temas en los que pueden incidir con su comportamiento u organización, subrayando en todo momento que el Estado no puede, sin el concurso de otros actores sociales, lograr prevenir y controlar el delito.

Sin embargo, el abandono de la idea del Estado como el actor capaz de imponer el control y el orden en la sociedad es vivida de manera ambigua por los gobiernos. A la vez que se asume y reafirma el hecho de no poder ser el único proveedor de seguridad, y convocar a toda la sociedad a la tarea; por otro lado, y en función de los costos políticos, se vuelve a expresar con mayor fuerza la pretensión de sí poder lograrlo, relanzando “guerras contra la delincuencia” que vuelven a animar las expectativas normalmente insatisfechas de la población. A su vez, las expectativas de que el Estado sí puede controlar los índices delictivos y proveer mucho mejores niveles de seguridad, vuelven a renovarse a partir de nuevas modalidades de trabajo policial y de políticas de seguridad pública. Estas respuestas se difunden e implementan en la región, aunque no necesariamente de forma completa, o bajo un modelo claro, o tomando en cuenta las diferencias sociales y la disparidad en los desarrollos institucionales de cada país.

Como uno de los ejemplos más publicitado de las nuevas formas de trabajo en las instituciones policiales y en las políticas de seguridad pública se encuentran los cambios en el manejo de la información delictiva y su gerenciamiento, así como las estrategias de calidad de vida en la ciudad de Nueva York (Bratton y Knobler: 1998), un modelo con cierta repercusión en Latinoamérica, por ejemplo, en México. Como otro ejemplo en Latinoamérica, podemos mencionar los programas de reforma institucional y las propuestas culturales alrededor de la violencia y la seguridad en la ciudad de Bogotá en Colombia (Acero: 2006). Igualmente, a pesar de las renovadas pretensiones y las búsquedas de legiti-

midades políticas, en los discursos contemporáneos se asume que el control del delito excede las capacidades y posibilidades de las agencias gubernamentales.

3. Las nuevas sensibilidades culturales

Altas tasas delictivas y el consenso acerca de las limitaciones institucionales para el control del delito son, entre otras, nuevas exigencias bajo las que se desarrolla actualmente la formulación de políticas de seguridad pública. A su vez, estas condiciones —y las reacciones de los actores institucionales y de la población—, fueron parte de la causa de un cambio cultural en el entendimiento del delito. Cambio que también se correlaciona con otras dimensiones del cambio estructural de la sociedad moderna. Entre ellos, uno de particular relevancia para las nuevas respuestas institucionales y la jerarquización de sus objetivos, es el incremento del miedo a ser víctima del delito, sensación que crecientes sectores de la población experimentan. Muchos cambios conductuales y actitudinales de la población alrededor del delito derivan y/o son constitutivos de este fenómeno.

Son muchas las modificaciones de las pautas de comportamiento de la población afectadas por el nuevo entorno y sentido social del delito: gastos de seguridad en las viviendas y en el desarrollo de barrios enteros (con consecuencias de segmentación residencial), las modificaciones de rutas y desplazamientos de las personas por distintas áreas de los centros urbanos, modificaciones en los horarios de las rutinas cotidianas, en la vestimenta, en las pautas sociales de la forma de relacionarse, en las actividades desarrolladas en los espacios públicos, en el uso del tiempo libre, etcétera. A su vez, con la expansión de la presencia de los medios de comunicación, también se han ampliado las representaciones del delito y la violencia en las pantallas de la opinión pública.

Todo esto indica una conciencia mayor del “delito” por parte de la población (particularmente en las ciudades), un tenerlo presente como posibilidad y como un riesgo normal de la vida

contemporánea. Este lugar destacado en la estructuración de las prácticas y significados de la población⁶ y esta nueva posición, que no es ajena a los cambios sociales, económicos y culturales de las últimas décadas, incide en los objetivos, exigencias y nuevos estilos de trabajo que buscan llevar a cabo las agencias gubernamentales de seguridad, en particular la policía que tiene un contacto directo y cotidiano con la población.

La existencia de otros cambios sociales, económicos y políticos de las últimas décadas fortalecen una mayor experiencia de incertidumbres y riesgos, a la que se suma los nuevos sentidos sociales alrededor del delito. La familia o las organizaciones estatal-partidarias otorgan hoy menos seguridades para distintos ámbitos de la vida, y estos problemas quedan más a cargo de las posibilidades y las capacidades de inclusión social de las distintas esferas de la sociedad, cada una con una mayor autonomía (al menos relativamente). El éxito en la educación no da plena seguridad en lo económico, o viceversa, y las fronteras entre economía y política tienden a estar más marcadas. Por otro lado, grupos enteros de individuos son arrojados a espacios de exclusión (o al menos de la informalidad) quedando al margen, directamente, de una serie de beneficios. Disminuyen entonces las posibilidades de cálculo y previsibilidad en la construcción del futuro y se abren mayores incertidumbres, todo lo cual coadyuva tanto a la percepción y la preocupación por la “inseguridad”, así como a la posibilidad del “desvío”. Ante los posibles fracasos de la inclusión social, una de las alternativas es la incorporación desde la exclusión a partir de actos o redes delictivas, con una amplia gama de posibilidades que en algunos casos se han fuertemente sedimentado: el robo de bienes, la venta de droga, el arreglo de

⁶ En la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada en México en el 2004 por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 26% de los entrevistados respondieron que por temor a ser víctimas del delito durante ese año habían cambiado algún hábito o dejado de realizar actividades, en el año 2007 (Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad) ante la misma interrogante contestaron afirmativamente 65% de los entrevistados, www.icesi.org.mx.

una licitación, la compra de un título universitario, conseguir el éxito laboral por amistades, etcétera.

Hoy en día las previsiones y los cálculos son también más precarios para las personas que están incluidas socialmente: se puede perder el empleo, perder un examen, o fracasar amorosa o familiarmente. De esta forma la inseguridad percibida puede transformarse en miedo, en angustia, y cargarse de agresividad hacia sí mismo o hacia otros como deseo de obtención de “seguridad”. Éstos son elementos que refuerzan, junto con una realidad delictiva que ha experimentado directa o cercanamente la gran mayoría de la población, el respaldo creciente a medidas fuertemente punitivas, más expresivas que eficaces y a contramarcha de los discursos contemporáneos en materia de derechos humanos. Ejemplos: aumentar, una vez más, las penas a los delitos más graves (en lugar de la más dificultosa mejora de la eficacia institucional) o querer reeditar condenas de por vida o la pena de muerte contra cierto tipo de delitos violentos de gran conmoción pública. Se trata de mecanismos que buscan dar a entender que se es políticamente sensible ante las demandas de la población y que “se está haciendo algo”.

En las respuestas de los actores institucionales también podemos señalar nuevos entendimientos del fenómeno del delito, o al menos, nuevas tendencias en su interpretación. Entre ellas destaca el abandono de la idea de la rehabilitación. Este objetivo, aunque más en el plano discursivo que en su realidad, había dirigido el entendimiento del delito como un problema de deficiencias en la inclusión social y en el desarrollo de la personalidad durante gran parte del siglo XX. La nueva fuerza que ha cobrado apelar al aumento de la población carcelaria como medio para lograr la disminución del delito, tanto en los discursos institucionales como en la mayor parte de los mediáticos, deriva de su capacidad para la inhabilitación directa de delincuentes y por su posible efecto disuasivo como ejemplo de aplicación de la pena, pero no como espacio de posible resocialización integradora. A su vez, los espacios de la comunidad y la familia son interpelados en su calidad de

poder ejercer otra serie de controles que deben prevenir, anticipar y complementar aquellos de las instituciones formalmente definidas para la consecución de la seguridad de la población.

En este sentido, las propuestas de acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones policiales y otros actores gubernamentales, como veremos más adelante —propuestas que buscan el estrechamiento de lazos y confianzas entre policía y sociedad—, no implican necesariamente que el delito busque ser entendido como una resultante de las características y las oportunidades de la estructura social vigente, lo cual podría conducir a una mayor responsabilización colectiva por este fenómeno. La responsabilidad de la comunidad es convocada en tanto colaboración para desarrollar controles más eficientes contra una delincuencia que “llega” para apropiarse de los espacios comunitarios. Al decir de David Garland, en las tendencias actuales del entendimiento institucional y cultural del fenómeno delictivo el problema del orden ha pasado de ser un problema durkheimiano de solidaridad a uno hobbesiano de orden (Garland: 2005).⁷

II. LAS RESPUESTAS Y LOS ACTORES

Describamos, en términos generales, cómo los actores políticos, sociales y gubernamentales, en particular la policía, han enfrentado y enfrentan este nuevo conjunto de exigencias. Para comenzar es importante subrayar que existe una variedad de respuestas ensayadas, aunque algunas perspectivas predominan más que otras. Es decir, no se pueden subsumir las distintas respuestas, adaptaciones o reacciones a una línea y/o lógica única. Entre los distintos actores del campo de la seguridad y la justicia pueden cohabitar propuestas de “mano dura” policiales, reformas a los códigos que buscan una mayor punición, discursos oficiales

⁷ En términos sociológicos generales sería pasar de entender al desvío delictivo como un problema *normativo*, por no compartir los valores y normas comunes a la sociedad, a entender el problema delictivo como un problema *instrumental* de controles y sanciones que no llegan a aplicarse.

con puestas en escena que apelan a una alta emotividad, pero también estrategias de acercamiento a la comunidad, programas de prevención social, situacional o programas de mediación y justicia restaurativa (estas últimas menos frecuentes). Muchas de estas respuestas y reacciones son fragmentarias y suelen no institucionalizarse, siendo sustituidas por otras nuevas respuestas, en particular en función de los cambios políticos. Estas variadas respuestas en ocasiones entablan exigencias que pueden vivirse como contradictorias para algunos actores (y que en cierta medida lo son), por ejemplo para las instituciones policiales.⁸

1. *Intentos de reforma policial*

En general la respuesta de los gobiernos en Latinoamérica ante las amenazas a la seguridad se ha manifestado en planes nacionales de seguridad, privilegiando en los países federales de la región los aspectos de coordinación financiera y operativa entre distintos niveles de gobierno, así como la formación de nuevas instituciones y fuerzas a nivel nacional. México claramente se enmarca en esa línea, como señalaremos más adelante. Por otro lado, la relación de las policías con el Ejército ha sido un tema que ha cruzado las discusiones y los procesos de cambio en las policías de América Latina. Incluso uno de los cambios relevan-

⁸ Por ejemplo, los llamados coexistentes dentro y fuera de las instituciones policiales tanto a una mayor “dureza con la delincuencia”, así como a un “trato más respetuoso y cercano con la comunidad”, como si existiera una clara delimitación empírica entre ambos y como si la delincuencia fuera un grupo exógeno a la comunidad. Ésta es una construcción categorial que comúnmente se propone desde el discurso policial y que hoy en día tiende a reforzarse (en particular, en México, a través de ese “otro social” que se ha vuelto el narcotráfico y el crimen organizado). Una forma de evitar esa *doble coacción* para las policías, que también es una manera de evitar reformas de mayor profundidad, es destinar un porcentaje pequeño de policías operativos para una unidad o área de “policía comunitaria”, mientras que la mayor parte de la corporación sigue haciendo su trabajo de manera “tradicional” [el “verdadero trabajo policial” en el discurso (in)formal de la institución].

tes que se han experimentado en muchos países es el referente al reconocimiento del carácter civil de la institución policial (así como apolítico y profesional), el cuál se ha reflejado en la promulgación de leyes orgánicas (Rico y Chinchilla: 2002).

A los retos de las nuevas condiciones se sumaban características institucionales de las policías latinoamericanas (con alguna excepción) que dificultaban los procesos de adaptación. Entre esas características destacan el manejo burocrático y central en la toma de decisiones, una inadecuada construcción y manejo de la información sobre su desempeño operativo, malas relaciones con la comunidad, desconfianza mutua y baja legitimidad a su accionar, sistemas disciplinarios arbitrarios y opacos, corrupción y violaciones a los derechos fundamentales como resultante sistemática de su funcionamiento, debilidad de sistemas internos y externos de control y rendición de cuentas (con un análisis caso a caso de investigaciones —generalmente poco confiables— sin la búsqueda de patrones estructurales) y carencias en su coordinación con otras instancias del sistema de seguridad y justicia (Rico y Chinchilla: 2002). Una galería de dificultades y carencias institucionales que en gran medida serían predicables de las policías mexicanas.

En dicho marco destacan los intentos de reforma y las reformulaciones, de diversa intensidad y constancia, en los objetivos o formas de trabajo de la policía y las instituciones de justicia. En el caso de las policías, las reformas más frecuentes buscan una mayor profesionalización en el manejo de la información y en los estilos del trabajo policial. Se trata, en cierta medida, de la llegada de la reforma del Estado y de la administración pública a las instituciones de seguridad y justicia que, como señalamos anteriormente, se vienen implementando en diferentes áreas gubernamentales desde hace ya varias décadas.

Asimismo las instituciones policiales son interpeladas no solamente por su falta de respuesta ante el crecimiento del delito y la violencia, también se busca que cobren mayor conciencia de los resultados no deseados y de los riesgos que estas institucio-

nes pueden tener para el público al que supuestamente protegen. Bajo la idea de seguridad ciudadana, las instituciones policiales son también vistas como parte del problema. Esta última dimensión deriva en buena medida, al menos para el caso latinoamericano, de las demandas democratizadoras de las instituciones de seguridad, luego de su vinculación a regímenes autoritarios y a violaciones de los derechos humanos. A estas perspectivas se han agregado demandas referidas a la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas.

La modernización, los sistemas de información y el gerenciamiento permiten mayor reflexividad institucional y capacidad de control del rendimiento y de evaluación del personal, así como su introducción para nuevas estrategias de seguimiento delictivo con base en sistemas de georreferenciación. Estas nuevas formas de gestión pueden también impulsar la transparencia, generando nuevas modalidades para la toma de decisiones que buscan reducir o redirigir la discrecionalidad, en particular para el difícil caso del personal policial de base.

En cuanto a la redefinición de los objetivos del trabajo policial y del éxito en su cumplimiento, los cambios actuales dan un menor énfasis a una disminución significativa y perdurable de las tasas delictivas globales o a la solución de los delitos patrimoniales más frecuentes, realizándose más declaraciones de focalizar sus esfuerzos en problemas delictivos de alto impacto, o en la recuperación de espacios y zonas, de menor o mayor magnitud según los contextos, que habrían sido ganados por la delincuencia, ya sea común u organizada. Sin embargo, las tasas de incidencia delictiva siguen siendo un indicador políticamente relevante. A su vez, se buscan otras evaluaciones con base en indicadores internos de desempeño (*outputs*) y no externos de resultados (*outcomes*). Ante las limitaciones para la incidencia y la multifactorialidad de las tasas delictivas también se subraya el número de personal y el equipamiento, su despliegue, las incautaciones y en particular el número de remisiones o detenciones realizadas.

Por otro lado, las limitaciones en el control del delito han re-dirigido parte de la atención hacia reparar muchas de sus consecuencias, apareciendo nuevos objetivos: por ejemplo, todo el campo y el desarrollo institucional en policía y justicia alrededor de la atención a víctimas, así como el ya mencionado “miedo al delito”. En este último caso la “sensación de inseguridad” pasó a ser un objetivo clave de las instituciones policiales estableciéndose como parte de los objetivos de muchos programas o incluso siendo el principal objetivo, o la característica que define algunas modalidades de trabajo policial.⁹

Las reformas, en menor medida, han modificado en profundidad los diseños institucionales en materias que otorgan el entorno adecuado a modelos democráticos de trabajo policial. Entre ellos los criterios para ingreso y selección de candidatos, las condiciones laborales precarias de la mayoría de las policías y las debilidades para poder garantizar el cumplimiento de sus derechos. El servicio civil de carrera busca subsanar muchos de estos aspectos, pero de su reglamentación a su implementación efectiva se abre una brecha no siempre salvada con éxito. Mayores dificultades se presentan para el establecimiento de controles internos y externos con los equilibrios necesarios, como para volverlos procedimientos medianamente confiables. En este sentido, los controles internos suelen ser cooptados por lógicas internas de protección y los externos, sin la colaboración de los primeros, suelen carecer de la eficacia necesaria. De ahí la importancia del alto liderazgo político y policial a las reformas para que puedan imbuirse sus nuevos principios en toda la institución y a distintos

⁹ Por ejemplo, en una primera instancia las iniciativas de “calidad de vida” aplicadas en Nueva York se pensaron desde la perspectiva de la sensación de inseguridad, para sólo luego considerarse como mecanismo para la disminución de tasas delictivas a partir de las hipótesis tomadas de la teoría de las “ventanas rotas” (Harcourt: 2001). Así también la disminución de la “sensación de inseguridad” ha sido uno de los pocos resultados evaluados positivamente de programas de policía comunitaria implementados en América Latina (Rico y Chinchilla: 2002).

niveles jerárquicos, haciendo que las señales de cambio sean coherentes a lo largo de la organización.

2. Estrategias de prevención: situacional y social

Ante la realidad de altas tasas delictivas y el reconocimiento de las limitaciones del Estado para su control, cobraron fuerza las preocupaciones teóricas y prácticas por distintas estrategias de prevención, por ejemplo, todos los desarrollos alrededor del análisis situacional del delito. Teóricamente la perspectiva implica algunos desplazamientos: el enfoque situacional considera normal (o toman como dada) la motivación del delincuente y se focaliza en reducir las oportunidades para la comisión del delito. Aparte de un potencial delincuente motivado existe un blanco de la acción delictiva, así como un conjunto de controles que pueden hacer el delito más o menos costoso. Si el potencial delincuente es un actor racional, el aumento de los costos situacionales inhibirá aquellos delitos en que el cálculo dejó de percibirse como beneficioso.¹⁰

¹⁰ El delincuente como un actor racional que realiza un cálculo costo-beneficio acerca de su accionar es el fundamento implícito de muchas políticas públicas de seguridad actuales basadas en la disuasión, entre ellas el aumento de penas y/o el aumento de la probabilidad de ser aprehendido y sancionado, así como las políticas de prevención situacional a las que hacemos referencia (por ejemplo, los desarrollos de prevención por el diseño urbano). A su vez, y ante su actual predominio, se abre todo un frente interesante de reflexión sobre la pertinencia de esta perspectiva, más allá de plantearse como perspectiva ontológica o metodología, en el caso de la delincuencia, o más bien para distintos tipos de delincuencia. Sin desconocer la dimensión racional o de cálculo de la acción social, ésta puede ponerse en duda en el desarrollo de algunos de sus tramos para cierto tipo de potenciales victimarios. En situaciones de gran apremio y necesidades, el potencial delincuente sólo realiza un cálculo de carácter muy precario y muy limitado en su temporalidad, dejando de lado las posibles consecuencias negativas de su accionar (que se incluirían si se integraran en una cadena causal y temporal más amplia). Sería un ejemplo de lo que Jon Elster califica como “irracionalidad motivada”, algo así como dejar en suspenso el cálculo costo-beneficio para no pensar en las consecuencias negativas que pue-

Bajo este nuevo enfoque, las limitadas posibilidades del sistema de justicia para distribuir castigos, así como fracasos de la inclusión social, de la adquisición de normas establecidas de convivencia o de los rasgos de una personalidad, acordes con las expectativas sociales dominantes, son desplazados por las consideraciones de costo-beneficio en función del abanico de incentivos o desincentivos presentes en una situación y un contexto espacial concreto, y por ende, mucho más manejable. En palabras de Garland:

En lugar de confiar en la amenaza incierta de las sanciones disuasivas o en la dudosa habilidad de la policía para atrapar bandidos, pone en movimiento un conjunto más mundano de reformas, diseñada no para cambiar personas, sino para rediseñar objetos y reconstruir situaciones (219).

Pero estas perspectivas, que buscan elevar los costos al delincuente visto como un actor racional, también han favorecido la renovación de políticas que establecen penas más severas como factor de disuasión, aunque también son propuestas que tienen objetivos políticos y de reparación simbólica ante sectores sociales que se sienten agraviados por delitos de alto impacto. Las propuestas de penas cada vez más severas y la apelación como principales estrategias a la privación de la libertad, eran propuestas que habían perdido fuerza por el hecho de considerarse inútiles y/o poco humanitarias, en particular si se agrega la escasa probabilidad de que el sistema de justicia sea efectivo en la aplicación de castigos. En esta línea, puede decirse que la prisión ha recuperado su “utilidad”, luego de ser considerada durante mucho tiempo como inefectiva y contraproducente, volviendo a ser propuesta como mecanismo para disminuir la incidencia delictiva,

de traer la acción (Elster: 1984). Para un desarrollo con mayor profundidad de estas observaciones, véase el estudio de Gabriel Kessler para el caso de jóvenes que se están iniciando en el delito en Argentina en contextos de exclusión social y alta precariedad laboral (Kessler: 2004).

pero ya no bajo algún principio de rehabilitación, sino como recurso de inhabilitación y como efecto disuasorio a su exterior. De esta forma, la prisión puede llamar por su nombre su objetivo de proveer de un “merecido castigo”, una vez que se constata el fracaso de las promesas de rehabilitación y reinserción social. Hoy en día se trata de mantener a los delincuentes lejos de las oportunidades el mayor tiempo, y servir como ejemplo de posible castigo para los que piensan delinquir. Tal perspectiva ha llevado en varios contextos a aumentos muy significativos de las poblaciones carcelarias.¹¹

La aceptación de la realidad de altas tasas delictivas se manifiesta entonces en perspectivas que ven al delito desde la normalidad de la vida cotidiana: teoría de las actividades rutinarias, prevención del delito a través del diseño urbano, prevención situacional, etcétera. Hay una respuesta adaptativa que amplía las posibilidades de intervención bajo nuevos ángulos, y considerando además aspectos que tienen mayor capacidad de incidencia o modificación en plazos más breves. Es decir, las oportunidades situacionales del delito (la iluminación, una cámara, una alarma, la presencia natural de personas en un espacio) son mucho más fácilmente modificables en el corto plazo que factores sociales o psicológicos, a lo que se suma la aceptación de que el Estado no

¹¹ Las altas tasas de encarcelamiento en los Estados Unidos son una mención habitual, aunque son un caso extremo, pero también hay otros ejemplos sobre la importancia que la prisión ha cobrado en la realidad, en el discurso oficial y en la sensibilidad de la población con relación al delito. En México, en el Distrito Federal, donde gobierna la izquierda, no sólo ha crecido notoriamente la tasa de encarcelamiento, sino que el aumento del total de población en prisión es motivo de satisfacción e indicador de resultados del gobierno de la ciudad donde se afirma su relación causal con la baja de la incidencia delictiva (considerada a partir de cifras oficiales de delitos denunciados). Ver Informe Sexenal de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, www.ssp.df.gob.mx. También el incremento de la población penitenciaria ha sido significativo en el Estado de México. En el periodo 1995-2005, el promedio anual de incremento de dicha población ha sido del 13.5% en el Distrito Federal y del 12.7% en el Estado de México (Bergman, Azaola y Magaloni: 2006, 16).

tiene las capacidades de reingeniería del orden social que su mito fundacional le adjudica.

Este aprender a lidiar con la posibilidad y la realidad del delito en el entorno cotidiano, tiene ventajas sobre una visión previa donde el delito era una patología y un desvío de socialización que el Estado debía solucionar desde una dudosa capacidad de moldear subjetividades. Sin embargo, y paradójicamente, la estrechez del análisis de la dimensión moral de la acción que se establece desde una perspectiva que toma las preferencias del delincuente como dadas, hace que la reflexión moral reingrese nuevamente, pero esta vez bajo la forma más básica del sentido común que considera a los que optan por el delito como “personas malas” o personas con “propensión al delito” o a “quebrar la ley”, que merecen el castigo adecuado y ser alejadas de las personas honestas.

Si el delito se visualiza preferentemente como un problema de un mayor abanico de controles formales e informales, su relación causal con la desigual estructura de oportunidades laborales, económicas y educativas de la sociedad corre el riesgo de quedar en un segundo plano. Se proclaman, y en menos ocasiones se aplican, políticas que buscan atacar ambas perspectivas, pero la estrategia dominante deja de ser la ampliación de las oportunidades de inclusión y el análisis de las dimensiones económicas, sociales y culturales involucradas para pasar a ser la de un conjunto de controles punitivos complementados con un llamamiento a una integración moral tradicional que sólo se predica para los grupos considerado más “riesgosos”.¹²

¹² Se trata de “recuperar” los controles informales de una moral rígida sustentada en la familia y la buena comunidad. Pero el llamado, discursivamente general, es más bien dirigido a los grupos sociales objetos de mayor preocupación y “peligrosidad”, los grupos de mayor riesgo de conductas delictivas. Surge así un predicamento que con dificultad puede ser tomado en serio por los sectores más acomodados de la sociedad, que pueden disfrutar de las mayores libertades del hombre y la mujer contemporáneos, pero que parece ser el adecuado para los deteriorados grupos marginales: “...el nuevo conservadurismo proclamaba un mensaje moral exhortando a todos a volver a los valores de

En el caso de México, actualmente, el desarrollo de programas preventivos impulsados por el gobierno federal optan por estrategias de tipo situacional, como la recuperación de espacios públicos, que implica la activación participativa de grupos comunitarios para reforzar el tejido social (y asegurar el mantenimiento del espacio recuperado), así como distintas formas de fomento de valores y “estilos de vida” que alejen a los jóvenes estudiantes de los riesgos de entornos delictivos y de consumo de drogas en las escuelas (a partir de diagnósticos locales con participación comunitaria), a lo que se suma la instalación de centros de rehabilitación para adicciones. También figuran talleres, seminarios u obras de teatro que buscan transmitir y formar en valores, familia, cultura de la legalidad y comportamientos seguros, buscando generar que sean las preferencias “culturales” inculcadas y no las posibilidades existentes en la estructura de oportunidades las que logren que no se dé el paso moralmente incorrecto de acercarse a prácticas de riesgo o delictivas.¹³

La prevención de tipo social, según diferentes perspectivas, busca intervenir en las carencias de la socialización y en la conformación psicológica e identitaria de los individuos, en las condiciones y características de sus grupos de pertenencia y/o referencia, así como en las condiciones y oportunidades educativas, laborales y sociales que se presentan para poder alcanzar objetivos socialmente valorados. Es evidente que algunos de estos problemas difícilmente pueden solucionarse sólo desde la acción local e implican problemas de largo plazo, por ejemplo,

la familia, el trabajo, la abstinencia y el autocontrol, pero en la práctica sus regulaciones morales efectivas se imponían a la conducta de los trabajadores desocupados, las madres que recibían beneficios del *welfare*, los inmigrantes, los delincuentes y los consumidores de drogas” (Garland: 2001, 174).

¹³ Se trata de tres programas de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Desarrollo Social (Recuperación de Espacios Públicos), Secretaría de Educación (Escuelas Seguras) y Secretaría de Salud (Programa Nacional contra las Adicciones), que se agrupan bajo el significativo y poco cuestionado nombre de “Limpiemos México”. Ver también los programas de prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública: www.ssp.gob.mx.

las graves inequidades en la distribución del ingreso, o el inequitativo acceso a servicios públicos por discriminación, por razones políticas o de condición social. Sin embargo, los programas de intervención suelen focalizarse en grupos específicos de población, a los que se considera “población en riesgo”, en los que se busca aumentar las oportunidades educativas o laborales, por ejemplo, con programas de becas o talleres para el desarrollo de alguna actividad económica. Así también se desarrollan programas deportivos para jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva para evitar comportamientos de riesgo, así como para fomentar la integración a la comunidad. Si bien la prevención social es la que más se aleja de modelos punitivos, también puede favorecer la estigmatización de los grupos a atender como “pre-delictuales”, reforzando otras formas de discriminación y de rechazo. En su lugar deben pensarse los programas como la búsqueda de una justa inserción educativa, social y económica que disminuya las posibilidades del inicio de actividades o carreras delictivas como forma de vida.

En cuanto al rol de la policía, la prevención de tipo social es la que más se aleja de su participación y liderazgo. En el caso de los programas de prevención situacional, si bien se trata de colaboraciones entre varias instituciones, la policía suele jugar un papel importante, ya sea como promotor o como directo participante en su implementación. En el caso de las nuevas propuestas de trabajo policial y su relación con otros actores comunitarios, la policía mantiene el liderazgo de la colaboración y es el actor clave o único de su implementación.

3. Los nuevos estilos policiales

Entre los cambios en el sector policial en las últimas décadas, en particular en el ambiente anglosajón pero luego con gran influencia en otras regiones, se ha destacado el pasaje de un estilo reactivo de trabajo, vinculado al desarrollo de tecnologías de

comunicación y a respuestas rápidas a llamadas telefónicas, a un modelo más proactivo de cercanía con la comunidad, en muchos casos asociado a la introducción de perspectivas de orientación a la solución de problemas.¹⁴ Sin embargo, en el caso de varias policías latinoamericanas sus necesidades de reforma plantean una superposición de ambos esquemas, ya que gran parte de la modernización institucional y tecnológica propia del modelo “tradicional” aún está pendiente.

Entre las tendencias en el estilo del trabajo policial, de importancia en los Estados Unidos y que luego se ha difundido a algunos países de la región con disímil profundidad y constancia (entre ellos México), se encuentra la mayor preocupación policial por una serie de faltas menores o “incivildades” y otras formas del desorden urbano. Esta perspectiva busca recuperar o reforzar la función policial de “mantenimiento del orden” que fue desplazada por la mayor insistencia en el “combate al delito”. Sin embargo, estas tareas, más allá de su formalización como estrategia, nunca se dejaron de realizar en muchas policías, y las detenciones por faltas menores, el control de comportamientos “inciviles” y la resolución de conflictos interpersonales cotidianos representan gran parte de su trabajo.

Esta tendencia tuvo su origen como respuesta a las nuevas sensibilidades de la población con relación al miedo al delito, pero posteriormente también se adoptó como estrategia para buscar la disminución de las tasas delictivas a partir de la vinculación entre desorden y pequeñas faltas y otros delitos más graves, vinculación causal que aún es sumamente debatida (Harcourt: 2001). Se trata de los distintos desarrollos e iniciativas a partir de la multi-

¹⁴ Los nuevos enfoques también buscan diferenciarse de los “clásicos”, por apoyarse en la demostración empírica de la eficiencia o ineficiencia de sus resultados, así como por basarse en diagnósticos previos y en su posterior seguimiento y evaluación. Sin embargo, éste es uno de los aspectos donde las experiencias han sido bastante incompletas, en particular en América Latina, con escasas evaluaciones integrales sobre sus distintos resultados (con algunas excepciones en Chile o Brasil, por ejemplo) (Rico y Chinchilla: 2002).

citada teoría de las “ventanas rotas”,¹⁵ por ejemplo las políticas de trabajo policial alrededor de la “calidad de vida”.¹⁶ Todas estas nuevas modalidades implican una redefinición de las relaciones policía-público, de sus expectativas mutuas, y en el caso de la institución policial, de la mirada hacia los comportamientos, de la búsqueda de confianzas y de vinculaciones con grupos de la sociedad.

Sin embargo, más allá de estas iniciativas y su aplicación en Latinoamérica o México, que según el país y la institución po-

¹⁵ La teoría de las “ventanas rotas” se plantea en el artículo de James Q. Wilson y George Kelling “Broken Windows” (Atlantic Monthly, 1982). Básicamente establece un vínculo causal, o secuencia en etapas, desde comportamientos sociales de desorden hacia delitos más graves. Si se deja que se acumule basura, que haya personas (en particular jóvenes) caminando o habitando el espacio “sin propósito” (holgazaneando), si se permite el consumo de alcohol en público, si se permite que personas pidan dinero, en particular con actitudes de acoso, si se permite la prostitución, todo esto genera un entorno que favorece o atrae el delito. Da la señal (a los delincuentes) de que nadie se preocupa y de que nadie será reportado. Una ventana rota que no se repara a tiempo invita a romper más ventanas, o a conductas más graves. A partir de allí establecen una serie de clasificaciones dicotómicas que cruzan la propuesta. La gente de las comunidades se divide entre las personas decentes y los “desordenados”, la externa entre los visitantes y los “delincuentes”. La principal consecuencia en materia de política pública de seguridad: la policía debe recuperar su función de “mantenimiento del orden” (arrestos por faltas menores, detenciones y revisiones, sacar a borrachos, acosadores, *graffiteros*, posibles pandilleros, etcétera) (Wilson y Kelling: 1982, Harcourt: 2001).

¹⁶ Las iniciativas de “calidad de vida” fueron implementadas como estrategia policial en la ciudad de Nueva York hacia fines de 1993 (aunque con antecedentes previos) y expresamente consideraron la teoría de las ventanas rotas como una de sus fuentes. Basado en su experiencia previa de arrestos por faltas en el metro de New York, William Bratton implementó la estrategia de aplicar la ley ante ofensas a la “calidad de vida” de la población (aunque no se sabe bien de cuál población): personas borrachas, orinar en la vía pública, estar merodeando, saltar el torniquete del metro, limpiar parabrisas, solicitar o ejercer la prostitución, etcétera. Las iniciativas fueron acompañadas de un crecimiento notable de la estrategia de “detener y esculcar” (*stop and search*) a un número considerable de personas. Las iniciativas de “calidad de vida” sólo fueron un aspecto más dentro de un conjunto importante de cambios que sufrió la policía de New York a inicios de 1990.

licial a que hagamos referencia pueden llegar a ser muy incipientes, gran parte de las prácticas sugeridas (arrestos por faltas, detenciones y revisiones, etcétera) han sido y siguen siendo prácticas tradicionales del trabajo cotidiano de la policía. Prácticas que se realizan bajo esquemas de funcionamiento y control institucional que no han alcanzado aún niveles adecuados de desarrollo en términos administrativos burocráticos y de modelos de rendición de cuentas, más allá de estilos viejos o nuevos de trabajo policial. Es decir, intentos parciales de instaurar nuevos estilos de trabajo policial en una policía que aún no se profesionaliza ni rinde cuentas.

Las nuevas perspectivas con respecto a las faltas menores han hecho retroceder argumentos liberales de mayor permisividad ante comportamientos que, siguiendo un principio utilitario, no parecían generar daño directo a persona alguna distinta de quien tiene la preferencia por tal conducta social, tales como beber en la calle, vagar, algunos casos de *graffiti*, o solicitar o ejercer la prostitución. Sin embargo, ahora se invoca a la comunidad como víctima colectiva que ve deteriorada su calidad de vida, al tiempo que puede ser un primer paso que propiciaría delitos de mayor gravedad (Harcourt: 2001). Las nuevas formas de pensar el delito recuperan entonces la importancia de los controles policiales y pasan a un segundo plano las intervenciones de tipo social o psicológico. La policía es considerada nuevamente como un actor que puede reducir el delito mediante la disuasión, la prevención, las asociaciones con la sociedad civil y los controles policiales severos. A partir de la fuerza que ha cobrado en el discurso y en la práctica una labor policial orientada al “mantenimiento del orden”, que puede derivar en numerosas, y en ocasiones agresivas, prácticas de control sobre la población, se vuelve imperioso comenzar a conocer de manera más sistemática los encuentros que se desarrollan entre policía y población. Muchos de estos controles han existido desde hace tiempo en la labor policial, pero ahora se articulan con nuevos objetivos y sentidos que se otorgan a su trabajo. En el caso mexicano una de sus manifestaciones

más directas fue la promulgación de la Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal en mayo del 2004, donde se replicaban varias de las medidas de “calidad de vida” aplicadas en el caso de la ciudad de Nueva York, las cuales habían sido sugeridas como parte del importante informe de consultoría realizada por el Grupo Giuliani.¹⁷

El nuevo énfasis por el “desorden” y por comportamientos de riesgo de la población como fuente de mayor delincuencia se ha reflejado también en discursos gubernamentales a distintos niveles. Uno de los motivos que más se repite es la diferencia, al parecer clara, entre personas con una propensión a quebrar las normas y las leyes y un grupo de gente respetuosa de la misma (la mayoría) que debe ganar terreno para impedir el avance de los primeros. En México, es una idea que figura en el trasfondo de algunos usos discursivos sobre la falta de “cultura de la legalidad”, vista como un problema de carencias de valores en individuos propensos a la violación de la ley. También puede apreciarse en la presentación de las políticas de seguridad a nivel federal, donde los problemas alrededor del narcotráfico parecen haber acaparado todo el campo de “seguridad” hasta volverse sinónimo de la política pública en la materia. El discurso publicitario institucional, y en alguna medida el que subyace a algunos de sus programas preventivos, parece establecer sin ambages un continuo inexorable entre defecciones morales, como puede ser el consumo de alguna droga, y un camino hacia cometer delitos mucho más graves (hasta formar parte del sector más violento del

¹⁷ Reporte Giuliani-SSP, agosto de 2003, apartado 4, “Calidad de vida”, pp. 36-40. Para el caso del Distrito Federal, la orientación hacia arrestos por faltas administrativas no tuvo mucha duración y al poco tiempo se asumía una estrategia de trabajo policial que buscaba privilegiar las detenciones por delitos tanto en términos absolutos como relativos con relación a las faltas. Del total de remisiones al 2006, 30% son ante el Ministerio Público por delitos mientras que al 2002 sólo alcanzaban 15% y en el 2004, 25%. Sin embargo, aún en el 2006, siete de cada diez remisiones son al juez cívico por faltas administrativas (Informe Sexenal de Actividades del Secretaría de Seguridad Pública del D.F., 2000-2006).

crimen organizado). Sin desconocer el aumento de la violencia que genera el desarrollo del narcotráfico, se trata de un pensamiento moral binario y conservador, que divide a la población entre los que siguen el buen camino y los que elijen el camino incorrecto. Se criminalizan y se estigmatizan así conductas como el consumo de drogas sin que se conozcan diagnósticos o pruebas empíricas que establezcan conexiones con el inicio de carreras delictivas, ya sea del delito común o del crimen organizado. El grupo de referencia en cuanto sujeto de preocupación y de justificación de las políticas de seguridad, así como objeto de las medidas de mayor control y disciplinamiento, son los jóvenes.¹⁸

El mayor énfasis que los nuevos modelos de trabajo policial otorgan a la penetración y complementariedad de un conjunto de controles sociales e institucionales, del espacio y de las conductas sociales, traen a colación los diagnósticos de Michel Foucault acerca del disciplinamiento y normalización de los sujetos y sus cuerpos (Foucault: 1976). Foucault analiza el poder, sus mecanismos y estrategias, a partir de sus “formas capilares de existencia”, en su materialidad y contacto con los cuerpos, y en sus efectos en el “alma”, en la creación de los “sujetos”. Describe cómo la prisión y sus prácticas de poder-saber “fabrican” a los delincuentes en dos sentidos, en cuanto a consolidar las condiciones para una carrera criminal y para su reincidencia (aspecto más abordado),

¹⁸ Por supuesto que este tipo de pensamiento no es novedoso, en realidad lo que suena extemporáneo es la fuerza de su reaparición en una sociedad que se pretende cada vez más moderna y pluralista. Como prueba de la antigüedad del planteo, cito a Thomas de Quincey: “Estoy y estaré siempre a favor de la moral y de la virtud y de todo eso, y afirmo y afirmaré siempre (pase lo que pase) que el asesinato es una forma de actuar impropia, altamente inadecuada, y no me importa decir que todo hombre que interviene en un asesinato tiene un modo de pensar muy incorrecto y unos principios muy erróneos... Pues si un hombre se deja tentar por un asesinato, poco después piensa que el robo no tiene importancia, y del robo pasa a la bebida y a no respetar los sábados, y de esto pasa a la negligencia de los modales y al abandono de sus deberes. Una vez empezada esta marcha cuesta abajo, no se sabe nunca dónde hay que pararse. Muchos hombres han iniciado su ruina al cometer un asesinato de un tipo u otro, que en ese momento creyeron que no tenía la menor importancia” (Quincey: 2001).

así como en la creación categorial del “delincuente” (a nivel epistemológico) como objeto y sujeto de estudio y control (Garland: 1999). Es necesario, en este sentido, describir y analizar las prácticas de trabajo policial que moldean las categorías del “revoltoso”, del “vago”, así como el efecto en sus subjetividades (y en las de los investigadores), y cómo su nueva “visibilidad” permite el principio de su control, su relocalización espacial y su exclusión (Harcourt: 2001).

Estas propuestas derivadas de la teoría de las ventanas rotas, recuperan la posibilidad de una prevención del delito básicamente policial, mientras que la mayoría de las propuestas de prevención que involucran al actor policial lo hacen en mayor medida con su asociación con otros actores de la sociedad civil y de las comunidades locales. Tal es el caso del “modelo” de policía comunitaria que es otra de las etiquetas más usada en los programas e implementación de reformas en las policías de América Latina, posiblemente por las posibilidades amplias de cambios que puede significar, así como por el valor positivo que *a priori* se ha otorgado al término.

A partir del alejamiento y pérdida de confianza con la población que se asocia al modelo tradicional de trabajo policial, se le ha llamado “policía comunitaria” básicamente a toda propuesta, programa, grupo o reforma orientado a la búsqueda de mejores relaciones con la comunidad y a la reconstrucción de confianzas (Sozzo: 1999). Entre sus principales elementos, se destaca el uso de patrullajes a pie y con policías asignados a áreas determinadas que deben conocer y en las que deben ser conocidos, lograr desarrollar cooperación con actores sociales sobre prevención y también generar instrumentos y mecanismos de consulta con la comunidad sobre prioridades y demandas. Existe una preocupación por problemas sociales y su solución que va más allá del fenómeno delictivo. En este sentido se trata de funciones que siempre han existido en el trabajo policial, pero que se formalizan y se vuelven uno de los ejes de su trabajo. En estos temas, pero así también en los temas de prevención del delito, se busca

asumir una “orientación a la solución de problemas”. También se busca fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas interna y externa, tanto hacia las autoridades políticas como hacia la comunidad.

Las experiencias de reforma en América Latina guiadas por el modelo de policía comunitaria han sido diversas. Algunos intentos sólo se han limitado a establecer una mejor relación con la comunidad, en otros es solamente una nueva retórica y en otros casos no siempre se involucran y se realizan coordinaciones con otros actores locales. A su vez, en lugar de la mencionada “orientación a la solución de problemas”, que busca establecer patrones locales de incidencia para dar respuestas interinstitucionales a la medida, lo normal en los grupos de “policía comunitaria” es que el trabajo policial operativo no sufra modificaciones y se continúe respondiendo caso a caso ante las emergencias. En este sentido, son menos las experiencias donde han existido cambios institucionales profundos que afectan las filosofías y la cultura organizacional como para lograr derrotar las resistencias internas a un modelo crítico de la manera tradicional del trabajo policial (Frühling: 2001).

En un balance global de las experiencias desarrolladas, los resultados más positivos se dirigen hacia la disminución de algunos tipos de delitos, pero con mayor frecuencia hacia la disminución de la sensación de inseguridad. En este sentido también las experiencias han demostrado la relativa independencia de la incidencia delictiva objetiva y la sensación de inseguridad. Otro de los resultados positivos que suele mencionarse es la mejoría de la satisfacción en los contactos que se establecen con la población. En la perspectiva de policía comunitaria la confianza es una construcción cotidiana que depende de cada interacción. Un objetivo claro es el aumento de la satisfacción general y en cada contacto con la población, sin embargo, más allá de mediciones generales, en muchos países no existe una línea base de la satisfacción de la población con las diferentes tareas que desarrolla la policía. En cuanto a los resultados menos alentadores,

el balance de experiencias señala que el nuevo modelo, al menos tal como ha sido implementado, no es una herramienta efectiva en la disminución de las tasas delictivas. Este resultado puede desalentar a la población al haber generado mayores expectativas de las que pueden ser satisfechas. Por otro lado, algunos rasgos de las propuestas de policía comunitaria se han enfrentado a las resistencias de las organizaciones, lo que ha limitado su posible impacto. Ello no significa que las instituciones policiales no han desarrollado algunos importantes cambios a su interior, sin embargo, bajo un panorama complejo como es el caso de las policías mexicanas, puede señalarse que los principales cambios refieren a la modernización de nuevas tecnologías de informática y comunicación, sin que haya quedado establecida la mejoría con relación a la eficacia, rendición de cuentas, y por ende hacia un mayor control de los abusos y las malas prácticas.

4. La participación de la sociedad civil

La relevancia del esquema de incentivos situacional ha llevado la realidad delictiva a una mirada que supera los límites de las intervenciones de las agencias gubernamentales de control, sacando el delito de los controles formales hacia la comunidad y sus posibilidades de incidencia. Se busca entonces establecer cooperaciones, ya sea de origen social o gubernamental, que favorezcan la, hoy en día muy familiar en los discursos oficiales y no oficiales, “corresponsabilidad” en el control del delito.

La participación de la sociedad civil en los problemas de seguridad pública puede materializarse de maneras acordes con la búsqueda de mayores eficiencias y relaciones de convivencia más democráticas, o bajo formas que pueden generar desde externalidades sociales negativas hasta actos directamente ilegales. Por ejemplo, la participación ciudadana en comités que no sólo tengan una lógica de demanda o que se limiten a reflejar la agenda policial, sino que aporten conocimientos locales para la solución de problemas, y también se transformen en instancias de rendi-

ción de cuentas, son los esquemas que deben valorarse y guiar la participación social en temas de seguridad pública. Por otro lado, los excesos de autoprotección en comunidades pueden favorecer la segmentación social y los estereotipos en la relación con otros grupos, así también como la proliferación de armas. Es decir, la participación comunitaria puede adoptar tanto formas democráticas como autoritarias. También es preocupante toda forma de participación que quiera tomar la seguridad en sus manos, y peor aún los graves casos de justicia “por sus propias manos” (Dammert y Bailey: 2005).

La colaboración de la sociedad civil en temas de seguridad suele asociarse con un trabajo policial orientado a la “solución de problemas”, el cual es otro de los componentes que se menciona en los procesos de cambio que han buscado implementarse en la región. La idea es aprovechar el conocimiento local que tienen los habitantes de sus problemas y activarlos en conjunción con un canal de comunicación con la policía. No se trata de reportar a la policía casos aislados, o dejarse guiar de manera intuitiva sobre los problemas de la localidad, sino que la comunidad trabaje en conjunto con otras agencias, entre ellas la policía, para identificar de manera rigurosa cuáles son las condiciones específicas en las que ocurren, o que causan problemas delictivos, para luego buscar soluciones conjuntas. El proceso para alcanzar estos objetivos implica pasar por distintas etapas que son paralelas a la formación de una agenda de trabajo entre grupos comunitarios y la policía.

Uno de los riesgos de la participación comunitaria en seguridad es que suele partir de una premisa de alta homogeneidad en los intereses, modos de vida y valores sociales de los habitantes. Asimismo, apelar a la comunidad parece implicar un juicio valorativo positivo *a priori* sobre su proceder. En términos de participación comunitaria para la prevención, son pocas las aplicaciones estructuradas y duraderas. En general han sido bajo impulso gubernamental, en muchos casos con una mayor preocupación de su impacto en la opinión pública y el rédito político de la iniciativa,

lo cual favorece la escasa perdurabilidad de las mismas. En otros casos son los retrocesos a modelos más tradicionales o de aplicación de “mano dura”, los que hacen que las propuestas de participación comunitaria pierdan continuidad. Otra de las características que dificulta realizar un balance adecuado de las experiencias son las pocas evaluaciones que se han hecho a los programas e iniciativas implementadas. En particular, evaluaciones externas independientes.

La gran mayoría de las características de la nueva situación del delito y de la respuesta de la población y de las instituciones de gobierno, nos muestra la creciente importancia que reviste la relación de la policía con la comunidad. La población tiene una nueva conciencia del delito, que entabla también nuevas exigencias a la policía, y si bien no espera todo de ella, estará cada vez más atenta a su desempeño. Un desempeño que ya no sólo puede referirse al nivel más “objetivo” de la incidencia delictiva, sino también a la percepción de inseguridad, la cual abarca un mayor número de dimensiones. Por otro lado, las nuevas estrategias de trabajo policial por distintas vías enfatizan la relación con la comunidad, ya sea como objeto de control de ciertos grupos, como colaboración para la búsqueda de soluciones en materia de seguridad, o ambas cosas.

La relación con la comunidad es y será más intensiva, se busca que se generen mayores confianzas y se implementan para ello nuevos modelos, programas o grupos policiales, pero también se pueden exacerbar los términos de relación conflictivos con la población, así como incrementar los abusos o la percepción que la población tiene de los mismos. En todo caso, las relaciones cotidianas con la comunidad pasan a ser un elemento clave para la reflexividad de la institución policial y de la sociedad toda en el sentido de saber qué policía es la que tenemos y cómo guiarla al modelo que queremos tener. Sin embargo, el conocimiento

empírico sobre el trabajo policial cotidiano y su relación con la comunidad es escaso, tanto en Latinoamérica como en México.

El presente trabajo busca comenzar a llenar una parte de ese vacío a través de información sobre contactos cotidianos de la policía con la población —en particular en el municipio de Nezahualcóyotl, conurbado a la Ciudad de México, así como otorgar información más general sobre el Distrito Federal—. Nuestro interés en el comportamiento policial refiere tanto a sus posibles mejoras en la eficacia operativa vinculada a la prevención y represión del delito, así como a su papel en el establecimiento de las relaciones estado-sociedad, el respeto a los derechos civiles y humanos y, por tanto, a la vida democrática de la sociedad mexicana.