

POLICIA Y SEGURIDAD PUBLICA: MODELOS EN MARCHA

*Dr. Alberto Montbrun **
Profesor del Instituto Universitario de Seguridad Pública

Publicado en LA LEY – Gran Cuyo, Año VI, N° 1, Febrero 2002

Sumario

I. Consideraciones generales. II. La seguridad pública en la sociedad industrial. III. La emergencia de modelos alternativos. IV. La policía comunitaria. V. Componentes centrales de la policía comunitaria. 1. Asociación con la comunidad. 2. Resolución de problemas. 3. Cambio organizacional. VI. Principales diferencias entre ambos modelos. VII. Conclusiones. Anexo: Cuadro comparativo Policía tradicional / Nuevos modelos de policía. Bibliografía básica de referencia

I. Consideraciones generales

El delito, el temor al delito y la sensación de inseguridad, crecieron significativamente en Argentina desde comienzos de los 90 y todo parece indicar que permanecerán un tiempo prolongado entre nosotros. El incremento delictual ha sido de tal magnitud que, en los últimos veinte años se duplicaron las tasas de homicidios y delitos en general, a la vez que bajaron los promedios de edad en el comienzo de la delincuencia y de personas inculpadas y encarceladas. El incremento fue aún más marcado en los últimos diez años, plazo en el cual las tasas de delito se triplicaron en algunas jurisdicciones (Damert, 2000; Burzaco y otros, 2000).

Desde las dirigencias políticas, las respuestas que se vienen proponiendo o instrumentando hasta ahora se enmarcan dentro de los modelos tradicionales de la seguridad pública y no se han verificado experiencias concretas en el país de políticas de seguridad que hayan permitido una reversión efectiva y prolongada de los procesos de deterioro en marcha.

Al mismo tiempo, se conoce de la aparición, en los últimos años, de nuevas modalidades en la prestación de servicio de seguridad pública que, girando bajo diversas denominaciones (policía comunitaria, policía orientada a problemas, policía orientada a la comunidad, justicia restaurativa, justicia comunitaria, etc.) participan de aspectos básicos comunes.

En muchos países del mundo, a través de su implementación, se han logrado descensos importantes en las tasas de criminalidad a lo largo de la última década, como así mismo una importante relación de colaboración de la policía con la comunidad (Fukuyama, 1999).

Todas estas nuevas prácticas y modalidades conforman, más allá de los aspectos puntuales que adquieren en cada país y en cada jurisdicción, un verdadero “corpus” doctrinario y práctico, al cual nuestro país ha permanecido ajeno, más allá de algunas experiencias aisladas, marcadamente voluntaristas y escasamente sistemáticas.

* Durante los años 1999, 2000 y 2001, el autor ha desarrollado trabajos e investigaciones sobre la aplicación de enfoques sistémicos a la seguridad pública, como becario del Instituto Hubert Humphrey de Asuntos Públicos de la Universidad de Minnesota, del Instituto de Policía Comunitaria del Alto Medio Oeste (EE UU) y del Instituto Internacional Histadrut, de Israel. Ha desarrollado investigaciones de campo en Argentina, entre otras, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana (Operatoria AR 0247) BID – Ministerio del Interior.

Exploraremos en este trabajo las principales características de estos nuevos modelos y las circunstancias históricas que generaron su aparición.

II. La seguridad pública en la sociedad industrial

Debido a la fuerte influencia que las experiencias de las policías norteamericanas han tenido en los diseños organizacionales de las policías de la región (sin desdeñar por ello otras influencias), pensamos que una breve recorrida histórica por el modelo de EE UU puede permitir comprender mejor la crisis de los sistemas tradicionales y la emergencia de nuevas modalidades de seguridad y policía.

A partir de la consolidación de las ciudades de Estados Unidos, a fines del siglo XIX, las policías se organizaron como cuerpos dependientes de los alcaldes y los concejos de la ciudad. Había un fuerte componente de dependencia política y el requisito fundamental para ser policía era la relación con los “punteros” o “jefes” de los comités partidarios locales. Ese policía conocía a fondo el barrio o área donde operaba y era un contacto permanente entre la comunidad y el gobierno local. Al mismo tiempo, la dependencia política generaba manipulación y la corrupción era habitual.

La corrupción generalizada llevó a una serie de investigaciones y propuestas de reforma que derivaron en las recomendaciones de la *Wickersham Commission*, creada por el Presidente Hoover en 1929, y que significó el nacimiento de un nuevo modelo de seguridad y policía. En los años 30, con las reformas implementadas a partir de las recomendaciones de dicha comisión, la policía se separa de los cuerpos políticos del estado, se profesionaliza, y, tomando como modelo organizacional el del ejército, se erige en una fuerza armada de control del orden, que actúa en el medio local con “asepsia” y “objetividad”.

Se parte de la base de que la comunidad puede corromper al policía y por lo tanto éste debe mantenerse al margen de la misma, con una actitud de “distanciamiento” profesional. El delito y la seguridad pública se conciben como materia objeto de monopolio exclusivo del estado y, dentro de éste, de la policía y el aparato judicial.

El modelo tradicional o modelo profesional de policía, desarrollado a partir de ese momento y generalizado a la mayoría de las policías de mundo, está basado en tres presupuestos operativos fundamentales, que son:

1. *Patrullaje preventivo*: El impacto de la aparición del automóvil produjo efectos duraderos en las concepciones de la seguridad pública. Más autos fue sinónimo de mayor presencia policial disuasiva, fenómeno que se retroalimentó con el desarrollo de los suburbios de las ciudades.

2. *Respuesta rápida*: La gran preocupación (hasta en términos obsesivos) de la policía, en el modelo tradicional, era llegar lo más rápidamente posible al lugar desde el cual se hacían llamadas de emergencia y llamadas al servicio. Autos rápidos, equipos de comunicación sofisticados, despachos centrales con mapeos digitalizados y seguimiento continuo, eran la vidriera de un sistema de seguridad rápido y efectivo.

3. *Investigación científica del delito*: Una vez producido el delito, la policía – actuando en dependencia de la justicia – ponía un importante aparato operativo al servicio de la investigación del mismo: laboratorios de todo tipo, bancos de datos, fotografías, infografías, etc. Sumado a ello, la imagen de fama y prestigio de los “detectives” como fuerza especial, retroalimentó esta pauta cultural.

Castigo y re - socialización: Este modelo se completa con la idea de que, quienes cometen delitos o faltas, deben ser sancionados o castigados, siendo el castigo y la internación en establecimientos penitenciarios parte de una estrategia de reeducación o resocialización que permite al delincuente volver a reinsertarse en la sociedad en condiciones que no representen un peligro para el orden establecido.

III. La emergencia de modelos alternativos

A mediados de los años setenta, la relación de la policía con las comunidades locales en Estados Unidos era realmente deficiente. Los movimientos estudiantiles, la oposición a la guerra de Vietnam, los movimientos por los derechos civiles de las minorías sumados a los asesinatos de John Kennedy, en 1963, Robert Kennedy y Martin Luther King, en 1968, en los cuales la sombra del *establishment* aparecía involucrada, contribuyeron a esta situación, a la que se sumaba un escalofriante incremento de los delitos violentos, en particular asaltos y homicidios. La cultura organizacional de una policía separada de la comunidad tornaba inviables los esfuerzos de acercamiento.

En ese contexto, tanto desde el ámbito académico como desde las propias policías, se comienzan a revisar críticamente los presupuestos de actuación del modelo tradicional y a proponer alternativas a su funcionamiento.

Uno de los primeros experimentos (ya un clásico en la materia) y al cual se agregarían más tarde otros similares fue el “Experimento de Patrullaje al Azar de Kansas City” del año 1973. La ciudad de Kansas fue dividida en tres áreas. En una de ellas se mantuvo el patrullaje preventivo en vehículo existente; en otra parte se suprimió totalmente y, en la parte restante, el control en vehículos se triplicó. Los resultados, al cabo de dieciocho meses de mediciones, indicaron que no había diferencias significativas de delito y temor al delito en las tres partes de la ciudad.

Similares experimentos se hicieron con la respuesta rápida a la llamada a la policía, concluyéndose en la precariedad de sus beneficios cuando la llamada se demora más de cinco minutos a partir de la comisión del hecho (algo que sucede en el 90 % de los casos) y también sobre la investigación científica de delitos, algo que, a pesar de los altos costos que tiene, no da como resultado un nivel importante de esclarecimiento de delitos.

También de esa época datan los primeros experimentos de patrullaje policial a pie, realizados en las ciudades norteamericanas de Flint, Michigan, Newark y New Jersey, que permitieron la demostración de que, patrullando a pie, la comunidad se sentía mejor y más segura, aun cuando no hubiera un cambio significativo en el número de delitos. Estos experimentos demostraban que la policía podía ensayar alternativas a los mecanismos tradicionales.

Según datos coincidentes de policías de diversos países, de las llamadas de servicio que se reciben, sólo un 30 % está directamente relacionada a delitos y el 70 % restante corresponde a llamadas por cuestiones sociales, de violencia o desorden familiar o vecinal. Estos datos indican claramente que el esfuerzo policial, en lugar de estar concentrado en la respuesta rápida a lo postdelictual, debería orientarse preferentemente hacia aspectos preventivos.

En un famoso trabajo, publicado en 1989 en el *Atlantic Monthly Journal*, George Kelling y James Wilson plantean algo que parece una herejía para las tendencias policiales del momento: que más allá de crímenes y delitos importantes, la policía debe ocuparse necesariamente de cuestiones que, aunque aparentemente de menor importancia, son relevantes para la calidad de vida, como por ejemplo las relacionadas con ruidos molestos, graffiti, vagancia y mendicidad en

la vía pública, limpiavidrios, suciedad y desorden y muchos otros temas “menores” que se consideraban hasta entonces ajenos a la temática de la seguridad y la policía.

Las policías comienzan entonces a impulsar nuevas modalidades en la prestación del servicio y a articular con la comunidad mecanismos de relación de distinto tipo (participación y apoyo vecinal, policía orientada a la comunidad, patrullaje a pie, unidades ciclísticas, foros vecinales) y comienza también una activa participación de la policía en tareas de carácter social como por ejemplo campamentos con chicos en riesgo, competencias deportivas, almuerzos y reuniones con sectores de la comunidad, aún los más problemáticos y riesgosos, charlas y presentaciones de policías en escuelas para tratar temas de seguridad junto a los alumnos, etc.

Se trata de “bajar” al policía del auto y ponerlo a caminar por el *beat* o área de trabajo, en contacto fluido y permanente con la comunidad. La influencia de estas ideas ha sido lo suficientemente fuerte como para aunar en su apoyo pensadores de vertientes políticas tan dispares como Anthony Giddens (1998) y Francis Fukuyama.

Finalmente, también el postulado del castigo y la resocialización penitenciaria ha sido controvertido por la experiencia empírica. Esta parece indicar que la lógica de los procesos de retribución punitiva exhibe fuertes matices críticos por: 1) su fuerte contenido discriminatorio (sólo afecta determinados tipos de delitos y de delincuentes); 2) la circunstancia de llegar tardíamente y a un ínfimo porcentaje del universo de infractores (alrededor del 1%) y 3) la constatación empírica de que retroalimentan la delincuencia, lo que se advierte por las altas tasas de recidivismo.

Si bien el presente trabajo está concentrado en la temática policial de prevención y contención, señalemos que también en materia postdelictual las nuevas tendencias de justicia restaurativa y justicia comunitaria cambian el paradigma tradicional de la idea del castigo y la punición, hacia la idea de la restauración del daño y la toma de conciencia, por parte del infractor, de las consecuencias de su conducta. La tarea de trabajo con las víctimas y la no menos ríspida pero apasionante cuestión del contacto víctima – victimario, se integran dentro de estas nuevas modalidades (Nicholl, 1999).

IV. La policía comunitaria

Aunque mal traducida como “policía comunitaria” (quizás una traducción más exacta sería la de “policía de la comunidad” o “policía de la localidad”) esta nueva tendencia es considerada el nuevo paradigma de la seguridad pública e implica una reversión profunda de algunas de las antiguas concepciones en la materia. En tal sentido se señala (Trojanowicz y Bouqueroux, 1994):

- ⇒ La policía comunitaria es una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva asociación entre la comunidad y su policía. Está basada en la premisa de que ambos, policía y comunidad, deben trabajar en conjunto para identificar, priorizar y resolver los problemas actuales como por ejemplo delitos, drogas, temor al delito, desorden social y decadencia barrial, con el objetivo de mejorar la calidad de vida en la zona
- ⇒ La policía comunitaria requiere un compromiso extendido a la totalidad del departamento de policía – personal armado y no armado – de asunción de esta nueva filosofía. Así mismo convoca a expresar esta nueva filosofía en sus funciones, equilibrando la necesidad de mantener una respuesta policial inmediata y efectiva al delito individual con el objetivo de

explorar nuevas iniciativas proactivas encaminadas a resolver problemas antes de que estos ocurran.

- ⇒ La policía comunitaria reposa, así mismo, en establecer a los oficiales de policía como agentes descentralizados en zonas asignadas en forma permanente, donde ellos disfrutan de la libertad y la autonomía para operar como solucionadores locales de problemas, trabajando directamente con la comunidad y haciendo de sus comunidades lugares más seguros donde vivir y trabajar.

Se señalan como principios fundamentales de esta modalidad de policía los siguientes:

Una filosofía y una estrategia organizacional: La policía comunitaria implica una base filosófica de cómo deber ser y actuar la policía, base marcadamente distinta a la tradicional; pero, además, desarrolla y explica los concretos mecanismos y herramientas para que esa filosofía pueda ser llevada a la práctica cotidiana del policía.

Compromiso con el fortalecimiento de la comunidad: La policía comunitaria parte del supuesto que la comunidad debe involucrarse en el delito y debe articular con ella las herramientas encaminadas a prevenir, contener y encauzar las conductas que generan delito y temor al delito y acotar y reducir los daños que este ocasiona. La policía es una herramienta de la propia comunidad y por lo tanto no pueden estar separadas o aisladas.

Policía descentralizada y personalizada: Estos dos aspectos implican, por una parte, que los gobiernos locales (municipios) tienen un fuerte rol a jugar en la estrategia de la seguridad pública, toda vez que el crimen sucede localmente y está inevitablemente asociado a contextos territoriales específicos de cada comunidad. Pero, además, al personalizarse la relación del policía con el espacio territorial de actuación, se intensifica su conocimiento y comprensión profunda de la problemática sobre la que debe actuar, de los actores con los cuales debe trabajar y de los procesos que están teniendo lugar y que se desea contener, prevenir y reconducir, si son negativos y potenciar o auspiciar si son considerados valiosos.

Solución proactiva de problemas inmediata y de largo plazo: La solución de problemas es la justificación legitimadora de la existencia de una policía de tipo comunitario. Pero, además, el modelo busca que la solución de problemas no sea mitigadora, reduccionista o de corto plazo, sino que, por el contrario, opere sobre las causas reales de la disfunción, identificándolas y generando abordajes de tratamiento y contención creativos y en los cuales se involucre la comunidad.

Ética, legalidad, responsabilidad y confianza: La formación de un policía profesional, con una fuerte autonomía decisional y con una tarea personalizada y acotada territorialmente, implica un nuevo contrato policía – comunidad, basado en el respeto, la confianza y la mutua interacción. Esto reclama un fuerte compromiso ético y con la legalidad.

Ampliación de las tareas policiales: En el modelo de policía tradicional, la función del policía está generalmente limitada a unas pocas tareas, tales como patrullaje preventivo, rondín, parada fija, operativos de control de distinto tipo y apoyo a las tareas de la justicia. Si bien en el modelo de policía comunitaria el policía sigue teniendo las mismas capacidades básicas de la policía tradicional, éstas se ven ampliadas además a las múltiples tareas relacionadas con la organización de la comunidad en la prevención proactiva del delito, como son la organización del voluntariado, el trabajo con ONGs vecinales y de carácter específico, la mediación y facilitación, el contacto con otros organismos del gobierno, etc.

Creatividad y apoyo a partir de las características locales: No hay recetas únicas para problemáticas sociales complejas. Las experiencias sociales no son reproducibles y lo que es útil en un lugar puede ser inconveniente y hasta peligroso en otro. De allí que la policía comunitaria busque el desarrollo de decisiones “a medida” de las problemáticas locales concretas, apelando a la creatividad de los actores, buscando nuevas formas de abordar los problemas, generando alternativas diferentes a las tradicionales del arresto o el castigo y pensando, en general, “fuera de la caja”.

Cambio interno: Aunque insistiremos en este tema en el punto siguiente, el cambio interno se relaciona, por una parte, con el rediseño organizacional de la policía y, por la otra, con un cambio de las modalidades de actuación de *todo* el departamento involucrado, es decir personal policial armado y no armado, profesionales y voluntarios.

A partir de sus primeras implementaciones en la década del 70, los postulados de la policía comunitaria se expandieron rápidamente en EE UU e Inglaterra primero, y luego a los restantes países de Europa y Asia.

En América Latina, la policía comunitaria registra a la fecha muy aisladas experiencias. Existe un cierto rechazo cultural a la introducción de nuevas modalidades en materia de seguridad y no hay ámbitos científicos o de debate donde plantear alternativas. El modelo mental de los decisores públicos parece ser el siguiente: “el modelo de seguridad y policía tradicional está en crisis, pero nosotros podemos mejorarlo y hacerlo andar bien”.

V. Componentes centrales de la policía comunitaria

Mucho se ha escrito sobre policía comunitaria y más de una vez se ha llamado a la reflexión sobre la circunstancia de que no cualquier experiencia de acercamiento con la comunidad es, técnicamente, policía comunitaria. Herman Goldstein, señala al respecto que el abuso de la utilización del concepto, para cualquier tipo de experiencia que de una manera u otra involucre a la policía y la comunidad, ha contribuido prácticamente a vaciar la expresión de contenido concreto (Goldstein, 1993).

No obstante ello, cabe sostener que existirá policía comunitaria toda vez que se verifiquen fácticamente, en forma conjunta, los tres componentes centrales de la estrategia que, según el Instituto de Policía Comunitaria del Alto Medio Oeste (2000) son los siguientes:

1. Asociación con la comunidad

Como ya dijimos, el modelo parte de la convicción de que policía y comunidad deben trabajar juntas en el abordaje del delito y la disfunción y que la policía no puede, por sí, resolver los problemas que generan el delito.

La asociación con la comunidad implica el desarrollo, por parte de la policía, de un proceso previo de mapeo y detección de actores relevantes, líderes sociales, grupos de interés de tipo general o especial y otros elementos de importancia para el relevamiento de la realidad donde actúa y para la construcción conjunta de relaciones creativas.

Más allá que a los dirigentes políticos les gusta su práctica de tiempo en tiempo, la mera convocatoria a vecinos a foros o asambleas, como se la venido practicando en Argentina en los últimos años, no es propiamente un componente de la policía comunitaria (que es una estrategia policial integral) sino tan sólo un aspecto o modalidad del acercamiento de la policía a la comunidad, dentro del modelo tradicional.

2. Resolución de problemas

Los nuevos modelos de prestación de servicio de seguridad pública están igualmente basados en la idea de que la policía es un elemento articulador de las potencialidades de la comunidad en la resolución de problemas que generan delito y temor al delito.

La idea central es que condiciones subyacentes generan el emergente delictual y por lo tanto, policía y comunidad deben trabajar juntas en la tarea de identificar las causas del delito y el temor al delito, desarrollando soluciones de largo plazo y “a medida” a través del ejercicio de la imaginación, la inventiva, la creatividad y la capacitación permanente.

La filosofía de resolución de problemas, desarrollada entre otros por Herman Goldstein (1990) creador de la “Policía orientada a problemas” ha dado lugar a la aparición de varias técnicas utilizadas activamente tanto por las policías que adhieren explícitamente a los modelos comunitarios como las que, aún girando bajo los modelos tradicionales, incorporan modalidades de problemología.

En este tema se encuentra la teoría de los “vidrios rotos” y la “tolerancia cero” del ya mencionado George Kelling. Considerada una de las bases de la policía comunitaria, la misma postula la existencia de una vinculación indisoluble entre el desorden y el delito y, por otro lado, la necesidad de “hacerse cargo” de los pequeños problemas para evitar que degeneren en problemas mayores. Contrariamente a lo que piensan muchos en Argentina, la idea de la “tolerancia cero” no postula que toda falta o infracción debe ser necesariamente sancionada, sino que postula que, en toda falta o infracción, subyace un núcleo causal determinado, al cual se debe necesariamente atender a fin de evitar el progreso de problemas mayores.

Al mismo tiempo, la teoría de los “vidrios rotos” supone la absorción, por parte de la comunidad, de tareas específicas y concretas relacionadas con la seguridad pública que van desde el voluntariado en actividades sociales con sectores en riesgo, hasta la participación en redes vecinales de prevención delictual (neighborhood watch), apoyo vecinal a policías, patrullajes conjuntos policía – vecinos y otras.

3. Cambio organizacional

El paso de una policía del modelo tradicional a los nuevos modelos, implica un profundo cambio organizacional, abarcando una reingeniería integral de estructuras y procesos, en busca de generar organizaciones policiales flexibles, con capacidad de adaptación al cambio y con estructuras horizontales y en red.

Está claro que para lograr tamaño objetivo, la mera reforma legislativa no alcanza. Pero al mismo tiempo se advierte que no tiene sentido hacer reingeniería organizacional si no se cambian, al mismo tiempo, las modalidades profundas con las que se provee servicio de seguridad pública.

Esta situación se puede advertir en los resultados de los intentos de reforma institucional de policías llevados a cabo en las provincias de Buenos Aires y Mendoza. Ambas provincias encararon procesos con casi idéntico diseño normativo (Estévez, 2000).

En Buenos Aires la experiencia se frustró tempranamente por falta de apoyo de las propias dirigencias políticas locales. En el segundo caso, el fuerte soporte político existente permitió avanzar hacia la implementación de las nuevas leyes y se mantuvo incluso después del cambio

de gobierno de un partido a otro distinto. Sin embargo, la modalidad operativa concreta de la policía de Mendoza (esto es: lo que la policía de Mendoza *hace concretamente* en orden a proveer seguridad a la comunidad) sigue siendo muy similar a lo que se hacía antes, con el único matiz de que se ha acentuado, en forma significativa, el patrullaje en automóvil.

VI. Principales diferencias entre ambos modelos

Toda comparación en abstracto de modelos puros puede implicar siempre algún nivel de arbitrariedad. Sin embargo, permite también reforzar los conceptos en desarrollo. Por ello, entendemos que puede ser útil una confrontación entre las principales características de los modelos en marcha, a fin de enfatizar el contenido de cambio paradigmático de las nuevas tendencias.

En primer lugar, mencionemos la característica *reactiva* de la policía de los modelos tradicionales. Se trata de una policía a la espera de la llamada de denuncia de delito o desorden y mientras tanto ocupada en las tareas de “prevención”, que están limitadas al patrullaje preventivo al azar, en auto, caballo o bicicleta, la parada fija, el rondin y – a través de los cuerpos especiales – el control de disturbios y desórdenes y de apoyo a la investigación de delitos. Modelos de cuadrante, como los recientemente iniciados en Chile, se inscriben en esta metodología.

Al mismo tiempo, el modelo tradicional es fuertemente *centralizado* y con una organización vertical que reproduce la de las FFAA. La razón de este modelo, ya lo hemos señalado, era la idea de que la sociedad corrompe al policía y por lo tanto éste debe estar aislado de la misma y sólo interviniendo cuando se genera una conducta. Es decir, un “guardián” del orden.

El enfoque sistémico de la disfunción, sobre todo en modelos de tipo comunitario, plantea perspectivas más amplias y más profundas en el abordaje de esta problemática. Más amplias porque incorpora al análisis elementos que van más allá de la policía y la justicia, considerando involucrados en la seguridad las problemáticas de la pobreza, la marginación, la crisis de valores, la privatización de la vía pública, y tantas otras otros temas relacionados a la violencia, el desorden, la disfunción y las patologías sociales (entendiendo por “patologías” situaciones que operan de una forma distinta a la que pensamos deberían operar). Más profundas porque intentan “bajar” desde el nivel de los emergentes fácticos (el delito, la patota, los chicos drogándose o inhalando pegamento, el último asesinato) hacia las estructuras subyacentes que los están provocando y sobre las cuales se debe operar si se desean cambios permanentes.

Las nuevas modalidades son, básicamente, *proactivas*, en el sentido de que el policía, como profesional de la seguridad, es un estudioso de las circunstancias sociales que generan la emergencia del desorden, el delito y el temor al delito. El policía conoce, mapea, estudia y diagnostica una situación social (en un barrio, una comunidad, un grupo étnico o un grupo mafioso) y, una vez que comprende los procesos que están teniendo lugar, construye – con los sectores interesados de la comunidad – soluciones permanentes que involucran a las agencias del gobierno, a la propia comunidad y a los medios. Esto, obviamente, entraña un nuevo policía, con otras capacidades y habilidades y mucho más parecido a un médico, operando y previniendo en las patologías del cuerpo social que a un sargento del ejército.

La proactividad de los nuevos modelos plantea que la policía está en condiciones de comprender y operar dentro de los entornos que producen predisposición al delito, actuando preventivamente. En el modelo tradicional, los policías iban a ciertos barrios y comunidades sólo para realizar un arresto o investigar un delito. En los nuevos modelos la presencia policial es parte del paisaje comunitario.

La característica *militar* de la organización, que se explica porque la misma es un producto histórico que nace en un momento determinado y con especiales características, llevó también a estructuras centralizadas, rígidas y con largas cadenas de mando. Eso era entendible porque la tropa era supernumeraria y las tareas limitadas. El cumplimiento de ordenes era la regla de actuación y no había mayor espacio para la autonomía decisional.

En los nuevos modelos de sistemas de seguridad pública la descentralización aparece de la mano de una mayor autonomía decisional del policía para hacer las cosas que decíamos en el párrafo anterior. Está dicho que, en el modelo tradicional, “los jefes deciden” y en los nuevos modelos “los policías deciden”.

Esta circunstancia hace que, en los modelos actuales, se avance significativamente a mayores niveles de *descentralización* funcional y decisional. En este contexto, los gobiernos locales comienzan a jugar un rol mucho más activo en las políticas de seguridad pública.

El tipo de *respuesta* de los sistemas de policía y seguridad tradicionales es bastante unificado: patrullajes en vehículo al azar o en zonas acotadas; operativos y controles; arrestos y auxilio al poder judicial.

En los modelos nuevos, en cambio, el policía es un agente catalítico de la comunidad y por lo tanto desarrolla tareas de liderazgo, promoción, articulación y “link” entre el estado y la comunidad.

Lógicamente las nuevas tareas y el nuevo perfil cambian la “orientación” del trabajo del policía. En el modelo tradicional está focalizada, precisamente, en tareas, en *cosas que hay que hacer* (tantos arrestos, tantos controles de documentos, tantos trámites, tantos operativos). En las nuevas tendencias y modalidades, en cambio, lo que el policía busca son “resultados”, es decir productos concretos que cambien favorablemente una situación, pero no en términos de “provisión” de respuestas (lo que nos llevaría a un modelo paternalista) sino en términos de “articulación” de respuestas con la comunidad: se trata de buscar respuestas a preguntas tales como: ¿Qué nos está pasando? ¿Por qué? ¿Qué podemos hacer para encauzarlo o solucionarlo? ¿Cómo lo hacemos? ¿Qué organismo del Estado u organización de la sociedad nos puede ayudar?

La idea de que la policía tradicional está *aislada* de la sociedad civil suele molestar a los policías, ya que la ven como una idea sesgada y prejuiciosa. Sin embargo, responde al paradigma de la seguridad tradicional. Los comisarios y oficiales jefes en general, no están tan aislados y son los que más defienden la idea que “la policía y la comunidad están juntas” pero ello no es así y donde más se nota es en la “tropa”. La situación de aislamiento de la policía de la comunidad, en nuestro país, tiene una abundante base empírica, sustentada en encuestas y relevamientos de opinión. También es una señal de esta situación el bajo porcentaje de denuncias de delitos a pesar del alto nivel de victimización imperante.

Eso plantea también un cambio importante de enfoque, que culturalmente es muy difícil de entender: en la policía tradicional se trabaja “por” la comunidad, mientras que en el nuevo modelo se trabaja “con” la comunidad, pero decirlo es fácil y hacerlo es difícil porque supone aceptar que la comunidad tiene tanto (o más) conocimiento y percepción de los problemas que la propia policía, idea que resulta difícil de aceptar. Pero debe recordarse que el aislamiento nace precisamente de la idea que el policía debe intervenir “asépticamente” en el delito y la disfunción.

Un elemento importante a destacar de las ventajas de la policía y la comunidad fuertemente unidas y enlazadas es la corriente de información que se genera. Según datos que se manejan en los institutos de Policía Comunitaria de EE UU, el 90 % de los delitos se esclarecen con información y el 10 % con investigación científica.

Existen muchas otras diferencias entre ambos modelos que en razón de la extensión de este trabajo no podemos desarrollar in extenso. El Cuadro del Anexo resume las principales diferencias que encontramos entre el modelo de policía tradicional y los nuevos modelos.

VII. Conclusiones

Ya nos hemos expresado con anterioridad acerca de la necesidad de encarar enfoque sistémicos de la disfunción social, buscando superar el reduccionismo y la linealidad en la comprensión del desorden, el delito y la violencia y en la adopción de medidas para combatirlos (Montbrun y otros, 1999).

La utilización de este tipo de metodologías está fuertemente sesgada en nuestro país por los prejuicios y resquemores generados por el temor a lo desconocido. En materia de seguridad pública, no obstante, su uso es habitual en otros países (Bureau of Justice Assistance, 1993; NC Community Policing Institute, 2000).

Los estudios de campo llevados adelante en 2000, en el marco de la operatoria AR 0247 (Córdoba, Santa Fé, Mendoza, Tucumán, Ciudad de Buenos Aires, partidos de la provincia de Buenos Aires), como así mismo las investigaciones que viene desarrollando la Dirección Nacional de Política Criminal, permiten determinar una serie de espacios en los cuales es posible iniciar procesos de fortalecimiento institucional, actualización doctrinaria y capacitación y reciclaje del personal policial, pero para ello se considera necesario un proceso previo de decisiones *políticas* vinculadas al “modelo” de sistema de seguridad que se desea implementar.

Al mismo tiempo, en nuestro país se insiste tercamente en recetas notoriamente anacrónicas (más compra de vehículos, más penas en los códigos, más cárceles, más policías, más represión penal a niños y jóvenes disfuncionales) mientras se condena al actual recurso humano de la seguridad a situaciones de desasistencia y escasa capacitación y a seguir evolucionando en un modelo agotado.

Si no cambia el *modelo mental* de nuestros líderes y no se comienza a advertir que es imposible resolver un problema desde la misma lógica desde la cual el problema se ha generado, será tal vez nuestro destino seguir asistiendo al incremento de la inseguridad hasta niveles de metástasis social.

***Anexo: Cuadro comparativo
Policía tradicional y nuevos modelos de policía***

POLICIA TRADICIONAL	NUEVOS MODELOS
Reactiva	Proactiva
Centralizada	Descentralizada
Perfil militarista	Perfil civil: profesional de la disfunción
Respuesta unificada	Respuesta múltiple
Basada en números	Basada en conceptos
Trabajando "por" la comunidad	Trabajando "con" la comunidad
Aislada del poder civil	Integrada al poder civil
Provedora de respuestas	Articuladora de respuestas
Orientada a la acción postdelictual	Orientada a la prevención
Los jefes deciden	Los policías deciden
Actuación reglada	Actuación discrecional con código ético
Guiada por tareas	Guiada por obtención de resultados
Organización jerárquica / vertical	Organización heterárquica / chata o en red
Modelo de liderazgo: mando, autoridad, poder	Modelo de liderazgo: ejemplo, estímulo, facilitación
Exclusiva: ellos y nosotros	Inclusiva: todos (aún los que no nos gustan)

Bibliografía básica de referencia

Bureau of Justice Assistance; *The Systems Approach to Crime and Drug Prevention: A Path to Community Policing*, Bureau of Justice Assistance Bulletin, US Department of Justice; Volume I, Issue 2, Septiembre 1993.

Burzaco, Eugenio y otros; *Rehenes de la violencia*; Atlántida, Buenos Aires, 2000.

Dammert, Lucía; *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina*; Serie Políticas Sociales N ° 43; Cepal – Eclac, Santiago de Chile, 2000.

Estévez, Eduardo; *Reformas de Sistemas de Seguridad Pública e Investigaciones Judiciales: Tres experiencias en la Argentina*; paper presentado en Conferencia Internacional Crimen y Violencia: Causas y Políticas de Prevención, Bogotá Colombia, 2000.

Fukuyama, Francis; *La gran ruptura*, Atlántida, Buenos Aires, 1999.

Giddens, Antony; *La tercera vía*, Madrid, 1998.

Goldstein, Herman; *Problem Oriented Policing*, New York, McGraw Hill, 1990.

Goldstein, Herman; *The New Policing: Confronting Complexity*, National Institute of Justice, Research in Brief, Diciembre 1993.

Kelling, George y Coles, Katherine; *Fixing broken windows*; Free Press, New York, 1991.

Kelling, George y Wilson, James; *Making Neighborhoods Safe*, The Atlantic Monthly Journal, Febrero, 1989.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; *Estadísticas de criminalidad en Argentina*.

Montbrun, Alberto y otros; *Disfunción, delito y derecho: Nuevos abordajes científicos de problemas complejos*, LA LEY, Gran Cuyo, Año IV, N ° 5, Octubre de 1999.

Montbrun, Alberto; *Estudio de relevamiento sobre seguridad ciudadana en Mendoza*; Programa de Seguridad Ciudadana, (Operatoria AR 0247), BID - Ministerio del Interior, 2000.

Nicholl, Caroline; *Community Policing, Community Justice and Restorative Justice: Exploring the Links for the Delivery of a Balanced Approach to Public Safety*; Washington DC, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1999.

North Carolina Community Policing Institute; *Problem Solving*, mimeo, NC, 2000.

Pérez Rejón, Eduardo; *Seguridad Pública*; Buenos Aires, Primo Editora, 1999.

Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux; *Community Policing. How to get started*; Anderson Publishing, Cincinnati, 1994.

Upper Midwest Community Policing Institute; *Understanding Community Policing*, mimeo, Saint Paul, MN, 2000.