

gino costa



La Ventana Rota

y otras formas de
luchar contra el crimen

tresestrategiasdosolucionesuncamino



Gino Costa (Lima, 1956) estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú e Historia contemporánea en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, en la que se graduó como doctor en 1987. Trabajó en el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra y en misiones de paz en Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde participó en la creación de la nueva Policía civil. En el Perú, participó en el establecimiento de la Defensoría del Pueblo, en la que fue defensor adjunto para los derechos humanos. Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, fue presidente del Instituto Nacional Penitenciario y luego viceministro y ministro del Interior de Alejandro Toledo. Ha sido miembro del Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal, y su director hasta que renunció para ser candidato a la alcaldía de Lima. Actualmente, es presidente de Ciudad Nuestra y coordinador del Diploma en Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Maestría en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. También es miembro de las redes de expertos en seguridad y justicia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y en temas de democracia de la Organización de Estados Americanos.

Las conclusiones son de particular interés para aquellos que, en América Latina, tienen responsabilidades políticas en general y en el sistema de seguridad pública en particular. Confirman, además, que Gino Costa es una referencia obligada para los que trabajamos en estos temas y una de las mentes más lúcidas que actualmente ofrece el continente.

ALEJANDRO E. ÁLVAREZ
Asesor para la Reforma del Sistema de Seguridad y de Justicia
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ginebra

El trabajo es útil para toda la región, pero especialmente para el Perú, donde los últimos ministros del Interior han abandonado todo esfuerzo por pensar una política pública de seguridad y la Policía ha tratado de llenar el vacío confundiendo operativos rutinarios con planes de seguridad. Estamos ante una contribución muy importante, que ojalá tenga llegada no sólo entre los especialistas sino también entre las autoridades.

CARLOS BASOMBRÍO
Ex viceministro del Interior del Perú

La investigación comparada nos permite ver —a través de los ojos de Gino Costa— tres experiencias de políticas de seguridad ciudadana: dos locales y una nacional; dos latinoamericanas y una de Estados Unidos; dos exitosas y una pendiente. El trabajo de Costa nos muestra, además, la importancia metodológica que, en la actualidad, tienen los estudios comparados.

FERNANDO CARRIÓN
Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador

Todos los problemas de las ciudades son complejos, pero tal vez el de la seguridad es el que más variables tiene. Esta reflexión sobre las estrategias que tomaron algunas ciudades de América para mejorar la seguridad arriba a conclusiones que se convierten en un referente de gran importancia en el diseño de políticas tan complejas como los problemas que, hoy, tenemos en este frente.

CARLOS CÓRDOBA MARTÍNEZ
Coordinador del Proyecto Bogotá Cómo Vamos

En un continente aquejado por el incremento de la violencia y la delincuencia, la búsqueda de soluciones se convierte en uno de los temas centrales de debate. Lamentablemente, la importación de experiencias se desarrolla sin un mayor análisis de los diversos elementos y aspectos coyunturales que permitieron su diseño y posterior implementación. Gino Costa, en un detallado análisis, avanza sobre este reconocido déficit, lo que contribuirá a que los diversos gobiernos, locales y nacionales, definan sus estrategias de política pública tomando en cuenta estas experiencias, pero sin olvidar sus propias realidades y características locales.

LUCÍA DAMMERT

***Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Chile***

Gino Costa hace una valiosa contribución a los países que, a lo largo de América, están buscando responder efectivamente a los actuales desafíos de la seguridad pública. Su ensayo provee tanto información útil como análisis provocativo, y está dirigido a investigadores, funcionarios públicos y ciudadanos que aspiran a contar con un modelo policial democrático y respetuoso de los derechos ciudadanos.

MARTHA L. DOGGETT

***Subdirectora de la División de las Américas y Europa
Departamento de Asuntos Políticos, Naciones Unidas, Nueva York***

A través de esta publicación —caracterizada por una excelente síntesis de tres experiencias de los últimos 15 años y por la claridad y fortaleza de sus conclusiones—, Gino Costa realiza un aporte más para seguir avanzando en la construcción de herramientas hábiles que nos permitan operar en un área de altísima sensibilidad para la gobernabilidad democrática en nuestros países.

JUAN FAROPPA FONTANA

Ex viceministro del Interior de Uruguay

Este texto del experto Gino Costa constituye una evaluación perceptiva y sumamente útil respecto a tres estrategias de políticas públicas destinadas a reducir el delito. Al comparar realidades muy distintas, pero desde la perspectiva de quien desea sacar conclusiones útiles para América Latina, logra una mirada fresca sobre situaciones

ya estudiadas. Es una muy interesante contribución al debate sobre las políticas públicas dirigidas a disminuir la incidencia del delito.

HUGO FRÜHLING
Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Este trabajo de Gino Costa es un muy importante y riguroso aporte. Se demuestra en él que, en esta materia, las soluciones no son fáciles, simples ni baratas. Un abordaje integral del problema aparece, así, como la clave de las políticas que han tenido buenos resultados.

DIEGO GARCÍA SAYÁN
Magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Brevedad y contundencia. Estos calificativos describen el último estudio de Gino Costa sobre convivencia y seguridad en las Américas. El autor sintetiza de manera excelente tres de las principales estrategias aplicadas en los últimos 15 años: Nueva York, Bogotá y El Salvador. Las dos primeras, experiencias exitosas, y la tercera, un rotundo fracaso. De manera concisa pero rigurosa, demuestra que las estrategias integrales con enfoque de políticas públicas, basadas en información y la amplia participación ciudadana, están muy por encima de las supuestas salidas fáciles y rápidas de la mano dura.

JAIME MARTÍNEZ
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD),
El Salvador

Finalmente un análisis profundo y objetivo de tres estrategias de seguridad en nuestras ciudades. Gino Costa aprovecha su rica experiencia para evaluar las ventajas y desventajas de cada una de ellas. Sea que usted se incline por la reforma policial al estilo Bratton, por la «cultura ciudadana» de Bogotá o por la mano dura aplicada en El Salvador, encontrará muchos desafíos intelectuales en este trabajo bien investigado y bien escrito.

NANCY S. TRUITT
Asesora Principal
Tinker Foundation Inc., Nueva York

gino costa

La Ventana Rota

y otras formas de
luchar contra el crimen

tresestrategiasdossolucionesuncamino

Título del Libro: La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen
Copy right Gino Costa
Instituto de Defensa Legal – Área de Seguridad Ciudadana
Manuel Villavicencio 1191, Lince, Lima
Teléfono: 6175700
Fax: 4221832
www.seguridadidl.org.pe

Asistente de investigación: Carlos Romero
Cuidado de edición: Rocío Moscoso
Diagramación y diseño de carátula: Francisco Borjas

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
Total o parcialmente sin permiso expreso de los editores

El presente trabajo se realizó gracias al apoyo de Open Society Institute

Primera edición, noviembre 2007
Impreso en el Perú
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal
En la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-12390
ISBN:

Gino Costa

La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen, Lima: IDL, 2007.

Políticas públicas de prevención y persecución del delito, gobiernos locales y seguridad ciudadana, reforma policial, cultura ciudadana, ventana rota, mano dura, tolerancia cero, compstat, maras, William Bratton, Antanas Mockus.

(Pedir código del libro en el Cendoc IDL de acuerdo a los contenidos)

A Fabiola

Agradecimientos

A Gustavo Gorriti y Ernesto de la Jara por su invitación a escribir este ensayo.

A Carlos Romero, colega y amigo, por su valiosa asistencia en la preparación y redacción.

A Victoria Widogzki, del Open Society Institute (OSI), por sus comentarios al texto inicial, y a Jaime Martínez, de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador, por sus comentarios al texto final.

A Aída Luz Santos de Escobar, jueza primera de Ejecución de Medidas al Menor de San Salvador, El Salvador; a Edgardo Amaya Cóbar, de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho de FESPAD; El Salvador; a mis amigos colombianos Hugo Acero y Claudia Gómez; a Juan Salgado, de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México; y a Matthew Niner, del OSI, por la información proporcionada para realizar este trabajo.

Índice

Prefacio	15
Introducción.....	17
La estrategia de Bratton	19
La estrategia de Mockus y Peñalosa.....	39
La estrategia de la mano dura.....	59
Conclusiones.....	73
Referencias bibliográficas.....	83

Prefacio

LUIZ EDUARDO SOARES

*Ex secretario nacional de Seguridad Pública de Brasil
Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro*

Violencia e inseguridad pública son temas polémicos y multifacéticos tanto en la esfera práctica como en la intelectual. Por eso, las sociedades que las experimentan con mayor dramatismo han tenido tanta dificultad en enfrentarlas, e incluso en diagnosticarlas con precisión.

Frecuentemente, la opinión pública se pierde en una multiplicidad babélica de lenguajes conceptuales y valorativos, porque no hay consenso sobre lo que está en cuestión ni se sabe a ciencia cierta dónde se encuentran las divergencias. En el campo de los profesionales de la seguridad pública y de los intelectuales, la tendencia ha consistido en centrarse unilateralmente en los temas pertinentes a las respectivas especialidades, así como en problemas locales o, en el mejor de los casos, nacionales. En el ámbito de los militantes políticos y de los movimientos sociales, predominan las denuncias y las reivindicaciones, no las reflexiones sobre alternativas ni la formulación de propuestas objetivas y realistas. En la esfera de los responsables de la gestión pública, impera la agenda de las crisis y de las emergencias, lo que la torna reactiva y, con suerte, apenas superficial y parcialmente reformista.

Tal vez esas limitaciones se deriven de la relativa incomunicación entre las distintas experiencias y trayectorias personales: investigación empírica, análisis reflexivo, estudios comparados, gestión pública, militancia política y ciudadana, operación práctica del sistema de seguridad. Cada vivencia faculta el acceso a una parcela del universo e induce a la elaboración de un lenguaje específico, que articula valores diferenciados y expectativas diversas.

Quizá por eso, las palabras de Gino Costa constituyen una realización extraordinaria de la alianza entre la teoría y la práctica, entre la agudeza analítica especializada y la comprensión comparativa transnacional, entre la defensa de los principios y la inmersión pragmática en lo operativo, entre el conocimiento empírico y la formulación de alternativas, a través de la identificación de los mejores caminos ya recorridos, siempre y cuando se los adapte, creativamente, a las singularidades locales. Costa, en su notable estudio de los casos de Nueva York, Bogotá y El Salvador —Guatemala y Honduras—, demuestra las ventajas de su itinerario político-profesional, que es rarísimo. Ciertamente, gracias a ese recorrido tan original y a sus virtudes ético-políticas e intelectuales alcanzó ese nivel superior de sensibilidad y poder de síntesis, esa capacidad de observar la problemática de la seguridad pública más allá de las fronteras de cada segmento aislado de la experiencia social.

En resumen, Costa nos enseña que la seguridad pública es una problemática compleja porque es multidimensional, en tanto envuelve factores que se extienden de la economía a la cultura cívica y al urbanismo, pasando por vectores intersubjetivos, lo que significa que solamente políticas públicas intersectoriales, transversales y multidimensionales, enmarcadas en el respeto por los derechos humanos, serán eficientes.

Introducción

Las ciudades latinoamericanas son cada vez más inseguras. La preocupación de los gobiernos por la seguridad de sus ciudadanos es cada vez mayor. Las encuestas de opinión de toda la región ubican a la inseguridad como uno de los dos o tres problemas que más preocupan a la ciudadanía, y en no pocos casos, como el problema principal.¹ Sin embargo, la atención intelectual y académica que se otorga a comprender e interpretar este problema, así como a encontrar soluciones, es escasa. En consecuencia, los gobiernos con frecuencia o no hacen nada o hacen más de lo mismo: incrementar los recursos presupuestales para sus instituciones policiales, por un lado, y elevar las penas de los delitos, por el otro. Pero ni lo uno ni lo otro ayuda a enfrentar —y menos a resolver— el problema.

Lo que rara vez hacen los gobiernos antes de diseñar sus respuestas es estudiar con atención las políticas de seguridad que han demostrado ser exitosas. Eso es lo que nos proponemos hacer aquí. A mediados de la década de 1990, Bogotá y Nueva York iniciaron, casi simultáneamente, sus propios esfuerzos para revertir la inseguridad que las agobiaba. Se inspiraron en doctrinas distintas

¹ Véase, por ejemplo, Basombrío, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2007.

y en estrategias diferentes, pero ambas obtuvieron resultados satisfactorios: la caída dramática de la tasa de homicidios y de la tasa agregada de delitos; la reducción de la percepción de inseguridad y del sentimiento de temor; y el reconocimiento ciudadano al trabajo policial y a las autoridades municipales responsables de las políticas de seguridad. Más importante aún, tales políticas contribuyeron a la recuperación de ambas ciudades, a una notable mejoría de la calidad de vida de sus habitantes y a la prosperidad general.

Pero las experiencias exitosas han ido acompañadas por experiencias fracasadas; en realidad, la mayoría puede recibir este calificativo. Quizá la más importante de ellas ha sido la de El Salvador, donde la apuesta por políticas abiertamente represivas fue más evidente y sus efectos, más bien contraproducentes. Así como es necesario extraer lecciones de las experiencias exitosas para adaptar lo que funcionó, también lo es aprender de los fracasos, para no persistir en el error.



William Bratton
dirigió la Policía de Nueva York entre 1994 y 1996, período en el que se redujo significativamente la violencia.
Antes fue el jefe de la Policía de Boston y, desde el 2002, lo es de la de Los Angeles.



Rudolph Giuliani,
alcalde de Nueva York entre 1994 y el 2001.
Actual precandidato republicano a la presidencia de Estados Unidos.

La estrategia de Bratton

Empecemos por Nueva York. Durante la década de 1980, dos elementos contribuyeron a que la situación de seguridad se volviera explosiva. Primero, el consumo masivo de drogas, especialmente el crack, un derivado barato y altamente nocivo de la cocaína. Segundo, el fácil acceso a las armas de fuego de alto calibre, especialmente las semiautomáticas, cuyo poder destructor es mucho mayor que el de los tradicionales revólveres de calibre 38.² En este contexto, en el segundo semestre de 1993 se realizaron las elecciones a la alcaldía de Nueva York, que ganó Rudolf Giuliani, quien, con determinación, ofreció resolver el problema de violencia e inseguridad.

Giuliani nombró como su jefe de Policía a William Bratton, quien, años antes, había dirigido la Policía de Boston, y venía de recuperar para la ciudad y sus habitantes el hasta hacía poco inseguro metro de Nueva York. Su éxito había sido tan rotundo que Giuliani no dudó en recurrir a Bratton, a quien le dio el mandato de reducir drásticamente los índices delictivos de la ciudad, poniendo en práctica la política de tolerancia cero que tan buenos resultados le había dado en el caso del metro.

² Bratton, William J. «Crime is Down in New York City: Blame the Police». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005.

En los dos años y medio que dirigió la Policía de Nueva York, Bratton consiguió resultados espectaculares. En efecto, entre 1994 y 1996 la tasa delictiva agregada se redujo en 37% y los homicidios, en 50%. El éxito lo transformó en un personaje muy popular, al punto que generó los celos de Giuliani —hoy precandidato republicano para suceder a George Bush—, lo que condujo a su prematura salida de la jefatura de Policía.³ No obstante, la estrategia que puso en práctica se mantuvo después de su salida y los índices delictivos continuaron cayendo durante los siguientes años.

Con alguna razón se ha señalado que los resultados que Giuliani y Bratton reivindicaron como propios no lo fueron tanto. Primero, las tasas delictivas habían comenzado a mejorar a principios de la década de 1990 como producto del trabajo de sus antecesores. Segundo, otros factores, tanto económicos como demográficos, podrían explicar la mejoría, sobre todo porque, durante el mismo período, las tasas delictivas de 17 de 25 grandes ciudades de Estados Unidos y de 12 de 17 países desarrollados experimentaron caídas significativas. Tercero, parece evidente la relación directa entre el fin de la epidemia del crack y la caída de la tasa de homicidios. En efecto, mientras 70% de los jóvenes detenidos en Nueva York en 1988 consumían crack, en 1996 esa cifra se había reducido a 22%, es decir, a menos de la tercera parte.⁴

³ Para un testimonio de parte sobre su salida de la Policía, sus siempre difíciles relaciones con Giuliani y, especialmente, sobre la manera como encaró su gestión y los resultados de ésta, véase Bratton, William J. y Peter Knobler. *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Nueva York: Random House, 1998.

⁴ Dixon, David. «Beyond Zero Tolerance». En Tim Newburn (editor), *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, p. 486.

Aun así, la caída de las tasas delictivas en Nueva York fue mucho mayor que en otras ciudades, por lo que las políticas seguidas por Bratton, más allá de otras condiciones favorables, debieron de influir decisivamente en mejorar las condiciones de seguridad, aunque no constituyeran su única explicación. Veamos, pues, cuáles fueron esas políticas.

* * *

Lo que conocemos hoy como la estrategia de tolerancia cero cuenta con una serie de componentes, los más importantes de los cuales son tres: una doctrina sobre el delito y cómo enfrentarlo, la reforma policial y un sistema de supervisión policial.

La doctrina de «la ventana rota», desarrollada por Kelling, Coles y Wilson, establece una relación causal entre lo que podríamos llamar el desorden callejero y el delito.⁵ Según sus autores, una ventana rota no reparada en un edificio público transmite un mensaje de descuido y desinterés, que puede llevar a los transeúntes a romper otras ventanas del mismo edificio. En unos días, el edificio podría llenarse de pintas y graffitis, y poco después, su acera convertirse en un basurero público. De mantenerse la indiferencia, ese lugar seguramente se transformará en el punto de encuentro de pandilleros, drogadictos y alcohólicos, quienes se congregarán regularmente alrededor de una radio a todo volumen para compartir no sólo música, sino también alcohol y drogas. Pronto, la calle será

⁵ Para un buen resumen de la doctrina de «la ventana rota», véase Wilson, James Q. y George L. Kelling. «Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety». En Tim Newburn (editor), *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005. Para un estudio más completo de esta propuesta, véase Kelling, George L. y Catherine M. Coles. *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: Simon & Schuster, 1997.

insegura para los vecinos, que saldrán cada vez menos, y atraerá, en cambio, a mendigos, vagos, prostitutas y, eventualmente, delincuentes. Es en este cuadro de abandono y decadencia urbana, resultado de la desidia oficial y la ausencia de respuesta vecinal frente al desorden callejero, donde fecunda la actividad criminal.

Según los ideólogos de «la ventana rota», la Policía debe impedir el desorden callejero para prevenir el delito; ahí donde tal desorden reina, le corresponde recuperarlo. Para hacerlo, debe regresar al patrullaje a pie, pues es solo a pie, y no en carros patrulleros, que se puede recuperar el control de las calles. Es más, el llamado a que la Policía recupere su viejo rol como guardiana del orden callejero es también un llamado a que ponga en segundo plano su responsabilidad en el combate al delito, su papel de auxiliar de la administración de justicia. En efecto: se trata, más bien, de que se dedique principalmente a prevenir el desorden callejero —que constituye el terreno fértil para la actividad delictiva— que a investigar los hechos delictivos.

Porque, efectivamente, los pandilleros que están parados en una esquina, escuchando música y bebiendo alcohol, no están cometiendo delito alguno, pero sí pueden perturbar la tranquilidad, atemorizar a los vecinos y contribuir al deterioro de la calidad de vida del barrio. Si no se hace nada para que cambien de actitud, se constituirán en «la ventana rota» que, eventualmente, llevará a la invasión criminal de esa zona de la ciudad.

Si el delito está definido por el Código Penal, ¿qué instrumento legal define y tipifica el desorden callejero? En el pasado fueron las leyes de vagancia y de sospecha y otras disposiciones similares, ya

derogadas por anacrónicas y por estar reñidas con derechos humanos fundamentales; más recientemente, fueron las ordenanzas municipales, bastante en desuso en la década de 1980 y principios de la de 1990. A estas últimas recurriría Bratton para enfrentar el desorden público.

Lo que es importante anotar aquí —y resulta, ciertamente, peligroso en la propuesta de Kelling, Coles y Wilson, riesgo que, por cierto, ellos reconocen— es que los estándares de orden que la Policía debe defender no son siempre los que se encuentran en una ley u ordenanza sino, normalmente, aquellos que «la gente decente» del barrio reclama; los métodos policiales tampoco son los establecidos, sino los que se aplicaban «antaoño», en los tiempos en que, según los ideólogos de «la ventana rota», los medios de comunicación, los tribunales de justicia y el desarrollo normativo aún no habían «atado de manos» a la Policía.

Sin duda, la doctrina de «la ventana rota» es sugerente, y la relación que establece entre desorden y temor, y desorden y delito, es del todo atendible y de la más importante actualidad. Sin espacios públicos ordenados no hay convivencia ciudadana posible, y menos seguridad. Pero de ahí a concluir que el ordenamiento del espacio público es una tarea exclusivamente policial, es mucho pedirle a la Policía. Peor aún es invitarla a patrullar las calles para imponer, con conductas largamente superadas, un orden ambiguamente definido como el sentido común de los «decentes» o «notables».

Tal llamado no es más que un retorno al pasado, un pasado de prácticas y abusos que, a lo largo de Estados Unidos, dio lugar a importantes iniciativas y experiencias de reforma policial durante

las décadas de 1970 y 1980, la más importante de las cuales fue el desarrollo del modelo de Policía comunitaria, más acorde con los principios de las sociedades democráticas. Este paradigma comunitario buscó superar el viejo paradigma jerárquico, autoritario y militar, resucitado a principios de la década de 1990 por Bratton, gracias al aliento intelectual de Wilson, Kelling y Coles.

* * *

El segundo componente de la estrategia de Bratton fue la reforma policial. Ahí, dos son los elementos más importantes que se deben resaltar. Primero, el patrullaje preventivo de carácter agresivo (*preventive aggressive patrol*) como principal herramienta de intervención policial. Segundo, la descentralización policial.

La primera tarea que se impuso Bratton fue adecuar la maquinaria policial a las necesidades de su estrategia. Ello lo llevó, en primer lugar, a definir su objetivo, es decir, la misión de la institución policial que estaba bajo su mando. La fortaleza de la misión se derivó de su sencillez: la reducción drástica del delito, el desorden callejero y el temor. En función de esa misión, Bratton creó 12 equipos encargados de llevar a cabo la reforma institucional en áreas y sectores claves de la organización policial, tales como instrucción, equipamiento y tecnología.⁶

Pero el aspecto más novedoso de los cambios introducidos por Bratton fue su apuesta por un nuevo estilo de patrullaje, que se derivó de la doctrina de «la ventana rota» ya descrita, y se tradujo en

⁶ Bratton, ob. cit., p. 476.

lo que podemos calificar como un patrullaje preventivo de carácter agresivo. Este resucitado estilo de trabajo policial se caracterizó por el recurso a las patrullas de a pie para recuperar las calles. Es un estilo agresivo sobre todo con los ciudadanos identificados por los policías como sujetos activos o potenciales de desorden callejero. Bratton desempolvó viejas ordenanzas municipales que tipificaban faltas o contravenciones como pintar graffitis, beber en las calles y limpiar las lunas de los carros sin consentimiento de sus propietarios, entre otras, y ordenó a sus efectivos aplicarlas.⁷

Este comportamiento de los efectivos generó no pocas denuncias de abuso y quejas contra la actuación policial, especialmente dura contra grupos minoritarios. Éstas llegaron a ascender a 9 mil sólo en el año 1996, lo que no es poco considerando que la Policía contaba con un total de 38 mil efectivos.⁸ Dos casos paradigmáticos graficaron el lado oscuro de la actuación policial y el respaldo de la que gozó en las más altas esferas institucionales y políticas: la violación y golpiza de Abner Loiuma y la muerte de Amadou Diallo. Los policías procesados por el crimen contra Loiuma declararon soberbios a la prensa que no serían condenados porque se vivía en «tiempos de Giuliani».⁹

Este retorno al patrullaje a pie se complementó con el patrullaje motorizado regular, la atención de las llamadas de emergencia con patrullas motorizadas y la investigación criminal especializada, que eran los otros mecanismos de intervención utilizados por la Policía de Nueva York, pero que habían mostrado ser insuficientes

⁷ Bratton, ob. cit., p. 477.

⁸ Bratton, ob. cit., p. 481.

⁹ Dixon, ob. cit., p. 491.

para contener la actividad delictiva.¹⁰ Fue su combinación con el patrullaje preventivo de carácter agresivo el que hizo la diferencia.

El segundo aporte de la estrategia policial de Bratton fue la descentralización del mando a nivel de las comisarías y la concentración de la autoridad y la responsabilidad en cada comisario. Nueva York contaba con 76 comisarías, ninguna de las cuales tenía responsabilidad por el trabajo funcional en su jurisdicción —investigación criminal y drogas, por mencionar solo dos aspectos—, que se dirigía desde la jefatura metropolitana.

Donde antes había primado el mando funcional centralizado, Bratton impuso el mando geográfico, otorgándoles todo el poder a los jefes de las 76 comisarías de la ciudad, quienes pasaron a ser los únicos responsables de lo que ocurría en sus jurisdicciones. Las comisarías se convirtieron en pequeños cuerpos de Policía, con todos los servicios a las órdenes del comisario, incluyendo el de asuntos internos.¹¹ Ello evitó la dispersión de poder que alimentaba la estructura anterior y concentró las responsabilidades, haciendo más fácil el proceso de supervisión policial.

La descentralización y concentración geográfica del mando fueron muy positivas, pues otorgaron autoridad a los comisarios, que son quienes deben tener la responsabilidad en el terreno, pues están más cerca de los ciudadanos. No obstante, al privilegiar el modelo de patrullaje preventivo de carácter agresivo por sobre el modelo de policía comunitaria, el comisario redujo mucho el poder

¹⁰ Bratton, ob. cit., p. 474.

¹¹ Bratton, ob. cit., p. 476.

que el antecesor de Bratton había otorgado a los policías que hacían trabajo comunitario, que por definición deben contar con mucha autonomía para identificar, junto con los ciudadanos, los problemas del barrio, y encontrar, también junto con ellos, las soluciones.

En efecto, los antecesores de Giuliani y Bratton habían desplegado a 7 mil nuevos efectivos policiales y los habían destacado como policías comunitarios, otorgándoles gran autonomía. De acuerdo con la organización de entonces, el despliegue de estos policías se decidía en la Jefatura de Policía. Bratton facultó a cada comisario a determinar el despliegue de estos efectivos, pero los instruyó para que los utilizaran para el patrullaje preventivo y no para el trabajo comunitario.¹²

Bratton desarrolló ocho estrategias de control para enfrentar igual número de problemas de la ciudad, a saber: calidad de vida, drogas, armas de fuego, violencia doméstica, violencia juvenil, robo de carros, corrupción y tránsito vehicular.¹³ Asimismo, tomó acciones destinadas a devolverles a sus efectivos la confianza y la autoestima que habían perdido. Primero, autorizó a todos sus policías a detener por tráfico de drogas, facultad que, debido a los altos niveles de corrupción interna, había sido entregada en exclusividad a unidades especiales. Segundo, otorgó a sus detectives acceso directo a las bases de datos criminales que, por las mismas razones, les había sido prohibido.¹⁴

¹² Bratton, ob. cit., p. 478.

¹³ Bratton, ob. cit., p. 477.

¹⁴ Bratton, ob. cit., p. 478.

La reforma llevada a cabo por Bratton permitió superar serios problemas de corrupción institucional, desidia e incompetencia, así como el legado de amargura y cinismo que había dejado en el cuerpo el despido de 5 mil policías a mediados de la década de 1970. El gran cambio que experimentó la Policía de Nueva York en todos los órdenes, y especialmente en su ánimo y mística institucional, no habría sido posible sin dos factores: el ascendiente, la experiencia y el liderazgo indiscutible de Bratton, y el apoyo político, decidido y sostenido, del alcalde Giuliani.

* * *

El tercer componente de la estrategia de Bratton fue el desarrollo de un Sistema Integrado de Estadísticas Informatizadas, más conocido por sus siglas en inglés como Compstat (*Comprehensive Computer Statistics*).¹⁵

Compstat es un sistema de recojo de información estadística cotidiana producida por las 76 comisarías de la ciudad, con el detalle de las principales contravenciones, faltas y delitos ocurridos en la jurisdicción, así como del despliegue y las intervenciones policiales correspondientes. Esta información se traduce en mapas georreferenciados y en estadísticas regulares sobre la ocurrencia de hechos delictivos y las principales tendencias criminales en cada circunscripción.¹⁶

¹⁵ Sobre Compstat, véase Weisburd, David; S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan y J. J. Willis. «Reforming to Preserve: Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing». En Tim Newburn (editor), *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing; Moore, Mark H. «Sizing Up COMPSTAT: An Important Administrative Innovation in Policing». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005.

¹⁶ Weisburd et al., ob. cit. p. 512.

Compstat sirve para dos propósitos fundamentales. Primero, para que el comisario conozca, de manera precisa y detallada, la situación delictiva en su jurisdicción, y para que, sobre esa base, planifique su trabajo, haga el mejor uso posible de sus recursos y los despliegue de la manera más eficiente. Esta información también le sirve para evaluar el desempeño de su personal.

Segundo, más importante aún que lo anterior, Compstat es un instrumento para que la jefatura metropolitana conozca la realidad delictiva de toda la ciudad y en cada una de sus jurisdicciones, y sepa qué está haciendo cada comisario para enfrentar sus problemas. Es, además, un instrumento bastante certero de control y de evaluación del trabajo de los comisarios, pues permite comparar el desempeño de cada uno en un momento determinado, o evaluarlo a través del tiempo.¹⁷

Lo más interesante de Compstat en Nueva York no fue el sistema informático y estadístico en sí, sino la manera como fue utilizado por Bratton y sus sucesores para conducir a la Policía en el cumplimiento de su misión fundamental. Lejos de analizar esta información con su estado mayor a puertas cerradas, Bratton se reunía semanalmente con sus 76 comisarios, acompañados de sus respectivos equipos de trabajo. A dichas reuniones también asistían académicos y otras personas interesadas que contaban con toda la información disponible en tiempo real, la que se proyectaba en la pantalla gigante de la sala de comando. En este escenario, Bratton ponía a prueba a sus comisarios, uno por uno; inquiría sobre lo que estaban haciendo, cuestionaba sus estrategias y decisiones,

¹⁷ Moore, ob. cit., p. 540.

reconocía sus aciertos y sus logros, los estimulaba a alcanzar el objetivo, evaluaba su trabajo a la luz de la evidencia.

Esta práctica permite un diálogo muy rico y un intercambio de experiencias, al abordar el debate sobre la situación delictiva en cada jurisdicción. La sala de comando se convierte, así, en un aula de clases en la que los principales responsables de la Policía metropolitana no solo compiten entre sí, sino que aprenden de sus compañeros.¹⁸ El carácter público de estas reuniones de evaluación ejerce una presión muy grande en cada comisario y se constituye en un estímulo a su desempeño profesional.

* * *

La implementación de la estrategia de Bratton tuvo costos importantes, que es bueno tener en cuenta en caso de que se quiera reeditar.

Primero, no habría tenido éxito si no hubiera sido por la decisión de los antecesores de Giuliani y Bratton de incrementar significativamente el pie de fuerza policial en casi 25%, es decir, en la cuarta parte. Ello inyectó sangre nueva en una organización que la necesitaba, y permitió desplegar una mayor presencia policial en las calles, ingrediente fundamental de la estrategia. En efecto, sin ese pie de fuerza adicional, el patrullaje preventivo de carácter agresivo no habría contado con la energía necesaria.

¹⁸ Moore, ob. cit., p. 535.

Este incremento de efectivos policiales fue posible no sólo por el esfuerzo presupuestal de la ciudad, sino porque contó con el apoyo del gobierno federal, que, bajo la presidencia de Clinton, se propuso, en unos pocos años, reclutar, formar y desplegar a 100 mil nuevos policías en las principales ciudades de Estados Unidos. Sin el apoyo federal, no le habría sido nada fácil a la ciudad de Nueva York financiar este esfuerzo.

Segundo, la estrategia implementada, con fuerte énfasis en la represión de toda conducta infractora —trátase de delitos graves, menos graves o de faltas y contravenciones—, puso en gran tensión al sistema judicial neoyorquino y obligó a una inversión multimillonaria en la ampliación de la capacidad de albergue del sistema penitenciario.

Entre las décadas de 1980 y 1990, en todo el estado de Nueva York —del que la ciudad es un componente muy importante— la población penal se incrementó en tres veces.¹⁹ Éste fue un fenómeno bastante extendido en todo Estados Unidos y contó, como en el caso del incremento del pie de fuerza policial, con el apoyo del gobierno federal.

* * *

Es indudable que la estrategia de Bratton contribuyó a una mejora sustantiva de la situación de la seguridad en Nueva York. También contribuyeron a ello factores de otro orden, que beneficiaron igualmente a otras ciudades en Estados Unidos y en el mundo desarrollado.

¹⁹ Dixon, ob. cit.

No obstante, en ninguna de ellas la caída de las tasas agregadas de delitos y de las tasas de homicidios fue tan pronunciada como en Nueva York, lo que constituye razón suficiente para concluir que la estrategia implementada tuvo mucha relación con los espectaculares resultados obtenidos. Tanto el liderazgo político como el institucional, así como la continuidad de las políticas a través del tiempo, fueron fundamentales para entender el éxito alcanzado. Empero, es preciso no olvidar los elevados costos financieros de la estrategia adoptada y el importante aporte del gobierno federal.

Nueva York fue un buen laboratorio para poner en práctica la doctrina de «la ventana rota». En efecto, el restablecimiento del orden en las calles fue acompañado por una caída en todas las áreas delictivas y un declive especialmente pronunciado de la tasa de homicidios. Guste o no, la estrategia de tolerancia cero demostró que existe una clara relación entre, por una parte, el orden en las calles y, por la otra, la percepción y el clima de seguridad, entre el desorden urbano y el crimen.

No obstante, Nueva York también demostró las limitaciones de la estrategia de tolerancia cero, traducida en el patrullaje preventivo de carácter agresivo, pues dio pie a muchísimas quejas y denuncias por abuso policial, muchas de las cuales fueron fundadas. Ciertas minorías, especialmente raciales y sexuales, fueron con frecuencia objeto de un trato discriminatorio que las alienó de la Policía, generando un rechazo por momentos peligroso, pues la capacidad policial depende, en buena medida, de la confianza que la institución genere en la ciudadanía. Crear condiciones adecuadas de seguridad para amplios sectores a costa de un trato discriminatorio para otros está reñido con los principios de una

sociedad democrática, atenta contra cualquier esfuerzo de inclusión y no constituye una estrategia policial duradera.

Otra de las limitaciones de la estrategia seguida se deriva de la propuesta doctrinaria que propugna que a la Policía le corresponde resolver, por su cuenta o a través del sistema penal, un sinnúmero de problemas sociales que se expresan en el desorden callejero. Uno de los componentes que más llama la atención de la experiencia de Nueva York es la aparente ausencia de instituciones encargadas de atender esos problemas sociales, asunto que debe constituir un tema fundamental de cualquier estrategia de seguridad ciudadana. Policializar y criminalizar la respuesta a problemas sociales —como el alcoholismo; los niños, jóvenes y adultos de la calle; la prostitución callejera; los vagabundos con problemas mentales, por mencionar algunos— no ayuda a resolverlos.²⁰

La consecuencia natural de criminalizar estas conductas es la sobrecarga que se le impone al sistema penal, lo que no ha sido debidamente cuantificado, pero que debe ser tenido en cuenta por quienes quieran replicar esta estrategia. Más allá de la retórica y de la voluntad política, sin un eficiente sistema penal, una estrategia de este tipo, con un gran énfasis en el castigo de conductas —delictivas y no delictivas—, simplemente no funciona. Es más, en un contexto institucional débil y precario, esa retórica podría llevar a que la Policía o grupos privados hagan justicia por mano propia, como se sospecha que ha venido ocurriendo en Guatemala, Honduras y El Salvador en el marco de políticas de mano dura.²¹

²⁰ Dixon, ob. cit., p. 492.

²¹ Washington Office on Latin America (WOLA). *Youth Gangs in Central America. Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*. Washington D. C.: WOLA, 2006, pp. 15-19.

En el ámbito de la organización policial, la experiencia de Nueva York muestra las bondades de la descentralización del proceso de toma de decisiones hacia las comisarías y de la concentración geográfica del mando, lo que permite una asignación clara de responsabilidades y, en correspondencia, el establecimiento de un sistema de supervisión —como el Compstat— dirigido a evaluar la labor de los comisarios. Tal esquema permite a la jefatura metropolitana concentrar sus recursos en las tareas de dirección estratégica y supervisión, y a los comisarios operar como pequeños jefes de la Policía en su jurisdicción, manejando todos los servicios desplegados en ella.

No cabe duda de que la estrategia de Bratton reivindica la importancia de la presencia policial en las calles, porque ella puede contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, frenar el delito en los espacios públicos y dar tranquilidad a los vecinos. El solo recurso al patrullaje motorizado, la respuesta rápida a las llamadas telefónicas del público y la investigación criminal, componentes del modelo de Policía profesional, no fueron suficientes para garantizar la seguridad de las principales ciudades norteamericanas. Si bien el patrullaje a pie no reemplazó a estas otras formas de intervención, al complementarlas les otorgó un valor agregado del que carecían.

Como toda experiencia de política pública exitosa, la de Nueva York tuvo como uno de sus fundamentos más importantes el manejo veraz y oportuno de la información, que sirve para conocer la realidad, diseñar políticas adecuadas y evaluar el desempeño de los responsables. Con frecuencia, las instituciones públicas en América Latina —y muy especialmente las Policías— carecen de instrumentos básicos de gestión, lo que las condena a diseñar políticas públicas sin un conocimiento previo de la realidad sobre

la cual pretenden incidir y sin capacidad alguna de evaluar sus propias intervenciones.

Lo que le otorga un especial atractivo al sistema de información de Nueva York, que es simultáneamente un sistema de supervisión, es el carácter público tanto del análisis de los datos disponibles como de los ejercicios de evaluación del desempeño que se hacen sobre esa base. Tal publicidad introduce un elemento de tremenda presión entre los responsables policiales, lo que normalmente tiene un efecto muy beneficioso.

El sistema Compstat, desarrollado en Nueva York, tiene, además, la virtud de que el ejercicio de evaluar tanto la situación criminal como las políticas para hacerle frente puede replicarse a nivel de todas las comisarías de la ciudad, y de que en tal ejercicio pueden participar los policías de esa jurisdicción, lo que normalmente no ocurre en las reuniones de comando metropolitanas. Tampoco ocurre con frecuencia que los principales actores sociales de una jurisdicción sometida a evaluación participen en el ejercicio. Es una pena que no lo hagan, pues la tecnología desarrollada permite que, eventualmente, se integren a ella. La activa participación de la comunidad en el proceso de identificación y solución de problemas, así como en la evaluación del desempeño policial, debería ser estimulada y promovida.

No obstante lo anterior, el sistema de información y supervisión policial diseñado para Nueva York —y hoy en día extensamente difundido en Estados Unidos y en algunas ciudades de América Latina, como México D. F.— tiene algunos problemas que es importante anotar.

Primero, es la Policía la que produce la información que será utilizada para su propia evaluación. Si el principal criterio para evaluar a un comisario es su éxito en disminuir la tasa delictiva en su jurisdicción, existirá una gran tentación de manipular tal información.²² En la medida en que no hay otras agencias involucradas en la producción de los datos, el control sobre la manera como se produce la información requerida es aleatorio y no necesariamente invulnerable.

Segundo, si bien es importante evaluar el desempeño policial en función de las tasas delictivas, este criterio puede ser insuficiente para dar cuenta de los esfuerzos, la imaginación y la creatividad que un comisario y su equipo pueden poner para solucionar una situación criminal difícil. En principio, se sostiene que estos hechos también son tomados en cuenta en el proceso de evaluación; si no lo fueran, el sistema sería claramente insuficiente.

Aunque esas consideraciones fueran tomadas en cuenta, hay otros asuntos de importancia que no parecen estar contenidos en la información que procesa Compstat, como por ejemplo, la percepción de la ciudadanía sobre el trabajo policial y los niveles de satisfacción ciudadana con la atención que reciben de la Policía.

²² Dixon, *ob. cit.*, p. 500.



Antanas Mockus, alcalde de Bogotá entre 1995 y 1997, y entre el 2001 y el 2003. Impulsó el desarrollo de una cultura ciudadana como componente central de su política de convivencia y seguridad, lo que produjo resultados espectaculares.



Enrique Peñalosa, alcalde de Bogotá entre 1998 y el 2000. Construyó sobre los logros de Mockus y lo superó; realizó un amplio programa de transformación urbana que incluyó el Transmilenio.



Luis Eduardo Garzón, actual alcalde de Bogotá desde el 2004, continuó con las políticas de sus antecesores, poniendo énfasis en las medidas sociales.

La estrategia de Mockus y Peñalosa



Hugo Acero, responsable de las políticas de seguridad y convivencia durante las gestiones de Mockus y Peñalosa.



General Rosso José Serrano, conductor de la Policía Nacional de Colombia entre 1994 y el 2000.

A principios de la década de 1990, Bogotá era la ciudad más violenta del país más violento de la región más violenta del mundo. En efecto, su tasa de homicidios era la más alta de América Latina, habiendo llegado, en 1994, a 80 homicidios por 100 mil habitantes. Nueve años después, en el 2003, y luego de las gestiones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) al frente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dicha tasa cayó a 24 homicidios por 100 mil habitantes, disminuyendo casi a la cuarta parte. Los demás indicadores delictivos también cayeron dramáticamente; lo mismo ocurrió con los accidentes de tránsito y otros hechos de violencia. Durante la gestión de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), que les dio continuidad a las políticas de Mockus y Peñalosa, la tasa de homicidios llegó a 18 por 100 mil habitantes. ¿Qué produjo un cambio tan espectacular?²³

Antanas Mockus, un joven y destacado matemático y filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, de la que había llegado a ser rector, fue elegido, en 1995, alcalde de Bogotá. Por primera vez en la historia de la ciudad un alcalde llegaba al poder con el

²³ La respuesta más completa a esta pregunta se encuentra en el excelente trabajo de Martin, Gerard y Miguel Ceballos. *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004. Auspiciado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Universidad de Georgetown-Programa Colombia.

compromiso de enfrentar el problema de la violencia e inseguridad. Hasta entonces nadie lo había hecho, porque se consideraba que los asuntos de seguridad eran de competencia del gobierno nacional y, específicamente, de la Policía Nacional. Mockus entendió que si la inseguridad y la violencia eran el problema más sentido de los bogotanos, el alcalde de la ciudad no podía negarse a hacerlos suyos, aunque para ello tuviera facultades limitadas.

La Constitución de 1991 ratificó la existencia de un cuerpo policial nacional, jerárquico y único. No obstante, también hizo suya la vieja tradición civilista y descentralista colombiana por la cual la Policía se subordina al poder civil, tanto en el plano nacional como en el departamental y municipal, y estableció que los gobernadores y alcaldes son las máximas autoridades de la Policía en sus respectivas circunscripciones. A su vez, la Ley de Desarrollo Constitucional número 62, de 1993, precisó que las órdenes de los gobernadores y alcaldes deben ser cumplidas por la Policía «con prontitud y diligencia». De modo que si bien la práctica cotidiana había alejado a las autoridades electas de los temas de seguridad, la nueva Constitución les otorgaba una nada desdeñable autoridad sobre la Policía Nacional, según algunos, más declarativa que real. Antanas Mockus se dispuso a utilizarla.²⁴

* * *

La estrategia que utilizó Mockus para hacerse cargo de este importante pero difícil tema fue tan original como exitosa. Los

²⁴ Sobre el marco normativo en el tema de seguridad y convivencia en Bogotá y sobre las acciones desarrolladas por Mockus y Peñalosa para fortalecer el papel de la Alcaldía Mayor en este ámbito, véase Martin y Ceballos, ob. cit., capítulo 5, pp. 173-218.

componentes de ésta fueron múltiples, pero haciendo un esfuerzo de síntesis, se podrían resumir en tres: una doctrina, una propuesta de política municipal metropolitana de convivencia y seguridad ciudadana, y una política frente a la Policía Nacional.²⁵

A diferencia de la doctrina de «la ventana rota», la propuesta de «cultura ciudadana» no es una doctrina de seguridad propiamente, ni mucho menos una doctrina policial.²⁶ Mockus asume que si todos —o casi todos— cumpliéramos la ley, la convivencia sería mucho más pacífica y los hechos de violencia y delictivos muchísimo menores. ¿Por qué, entonces, en Colombia, la ley se viola sistemáticamente? Para Mockus, el desdén por el cumplimiento de la ley es el que explica la intolerancia y el irrespeto hacia el otro, la violencia cotidiana, los graves hechos de corrupción, la altísima tasa de homicidios, las elevadas cifras de accidentes de tránsito, así como la penetración del narcotráfico y el crimen organizado en las instituciones públicas y las altas esferas políticas, financieras y empresariales.

Si la ley es ignorada, no es porque carezcamos de un sistema que regule nuestras conductas, sino porque nuestros otros sistemas regulatorios —a saber, la moral y especialmente la cultura— son

²⁵ Sobre el papel de liderazgo de la Alcaldía Mayor en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, y sobre el trabajo con la Policía Nacional, además del libro de Martin y Ceballos, véase Acero, Hugo. *Violencia en América Latina y gestión local de la seguridad ciudadana. Una mirada a las experiencias de Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil y el Programa Departamentos y Municipios Seguros de Colombia*. Sin publicar. Bogotá, 2007. Véase también Costa, Gino. «El significado de Antanas Mockus». *Ideele* 169, Lima, 2005, pp. 98-99.

²⁶ Sobre el concepto de «cultura ciudadana», que constituyó el elemento organizador de su gestión en la alcaldía, y las acciones que implementó para contribuir a su desarrollo, véase Mockus, A. *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. Sobre la promoción de comportamientos seguros y de una «cultura ciudadana» en Bogotá, véase Martin y Ceballos, ob. cit., capítulo 11, pp. 501-556.

permissivos con la violencia y la corrupción, y están reñidos con la legalidad. Existe, pues, un divorcio entre los sistemas regulatorios, del que normalmente sale ganador lo culturalmente aceptado, frente a lo legalmente establecido o lo moralmente asumido.

Por eso, para generar una cultura de la legalidad, es necesario trabajar para armonizar las normas culturales y morales con lo establecido en la ley. Esto sólo es posible a través del desarrollo de un nuevo patrón conductual, lo que Mockus llama una «cultura ciudadana», que define como un «conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos».²⁷

Según Mockus, «hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales, fue, en síntesis, el eje de la acción de la Alcaldía de Bogotá».²⁸

Múltiples iniciativas municipales se orientaron hacia el desarrollo de una «cultura ciudadana». Entre ellas destaca el uso de tarjetas ciudadanas, repartidas masivamente y utilizadas para aprobar —«pulgar hacia arriba»— o desaprobado —«pulgar hacia abajo»— determinada conducta en el espacio público; la participación de mimos para educar a los conductores de vehículos a respetar a los peatones evitando sobrepasar el límite de los cruces peatonales («cebras»); las campañas para promover que los civiles entreguen a las autoridades armas de fuego, inicialmente a cambio de bonos para

²⁷ Mockus, ob. cit., p. 6, pie de página 2.

²⁸ Mockus, ob. cit., p. 27.

adquirir regalos navideños y, luego, de manera gratuita; las jornadas de vacunación contra la violencia y para la resolución pacífica de conflictos; los semilleros de convivencia, en los que se discutió masivamente la reforma del Código de Policía o de contravenciones, con la activa participación de la propia población infractora; los cursos para policías como formadores de ciudadanos; y los eventos culturales masivos en el espacio público, para demostrar que la integración a través del arte, la recreación y la cultura facilitan la autorregulación, la tolerancia y el respeto hacia el otro.²⁹

Mención especial merece la «ley zanahoria», por la cual se estableció un límite horario —normalmente, la una de la madrugada— para el expendio de bebidas alcohólicas. Esta ley tuvo por objeto reducir el consumo de alcohol y, de esa manera, disminuir el riesgo de las muertes y lesiones ocasionadas por los accidentes de tránsito, así como los homicidios y hechos de violencia familiar que, de acuerdo con la información disponible, se incrementaban significativamente por el consumo abusivo de alcohol. La «ley zanahoria» también se puso en vigor durante ciertas fiestas patronales a lo largo del año, en las cuales ocurrían los mayores números de homicidios y accidentes de tránsito con víctimas mortales. Su aplicación fue decisiva para reducir significativamente la tasa de homicidios y de accidentes de tránsito, así como el número de víctimas que éstos causaban.

La mayoría de medidas adoptadas para promover la «cultura ciudadana» no implicó cambios legales. Se trató, fundamentalmente, de hacer cumplir la ley ya existente, haciendo ver los beneficios que tenía para todos. La «ley zanahoria» sí implicó un cambio legal, pero

²⁹ Para una presentación detallada de las acciones de prevención de la violencia llevadas a cabo por la Alcaldía Mayor de Bogotá entre 1995 y 1997, véase Mockus, ob. cit., pp. 13-24.

lo más importante no fue éste sino la labor educativa desarrollada por el alcalde y su equipo con el apoyo de los medios de comunicación, que llevó a que ese cambio fuera aceptado socialmente.

La originalidad del planteamiento es evidente, porque la percepción más extendida en América Latina es que, para resolver un problema, hay que dictar una ley. En la mayoría de los casos, las leyes para enfrentar el problema existen pero no se aplican, por lo que una nueva ley no resolverá el problema sino que lo agudizará, en la medida en que restará aún más legitimidad al ordenamiento legal. De lo que se trata, según Mockus, es de hacer que la ley se cumpla, y ello obliga a los políticos a hacer pedagogía. Primero, involucrando al mayor número de actores en la discusión de las normas; segundo, persuadiendo a la ciudadanía sobre sus bondades; tercero, dando el ejemplo en su cumplimiento; cuarto, castigando al infractor. No es posible hacer lo último sin antes haber hecho lo primero, lo segundo y lo tercero.

Para finalizar, si hubiera que resumir los cuatro logros más importantes de la «cultura ciudadana», éstos serían: uno, que todos somos educables; dos, que existen formas más sanas de vida; tres, que lo que condensa esas formas de vida es lo «zanahorio»; y cuatro, que ser «zanahorio» se traduce en aceptar límites por el bien común, aunque estén reñidos con la propia moral y la propia cultura. La armonización de la moral y la cultura con la ley sólo se logra mediante un gran trabajo de pedagogía política con el concurso de los medios de comunicación. Ése es el fin último de la «cultura ciudadana».

* * *

Es interesante notar que a pesar del extraordinario aporte de Mockus para enfrentar los problemas de convivencia y seguridad ciudadana, su plan de gobierno no considerara el tema de la seguridad como un asunto autónomo. En realidad, tanto dentro de su plan original para 1995-1997 como de las partidas presupuestales desarrolladas durante su primer gobierno, la seguridad como tal no tuvo una identidad propia. En efecto, las partidas para seguridad se dividieron entre los componentes «legitimidad institucional» y «cultura ciudadana». Esto fue así porque, como señaló Mockus, «la intención básica fue ubicar los problemas de seguridad en el marco de los problemas de convivencia y propiciar la visión de estos últimos como un asunto de congruencia entre las regulaciones jurídica, moral y cultural».³⁰

Si esto era cierto —sin duda— a nivel filosófico, en el plano práctico Mockus debió encontrarle un espacio en el organigrama institucional a la planeación, la ejecución y la evaluación de las políticas de seguridad. Fue así que creó, en la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que puso a cargo de Hugo Acero, quien la dirigió con gran éxito durante nueve años consecutivos.

No sólo las doctrinas distinguen a Nueva York de Bogotá. Mientras que el artífice de los éxitos en Nueva York fue Bratton, un distinguido oficial de Policía que contaba con el importantísimo respaldo político de Giuliani, en Bogotá los conductores de las políticas de seguridad fueron Mockus y Peñalosa, intelectuales independientes, con gran solvencia profesional y técnica pero sin ninguna experiencia previa en seguridad, y menos en Policía.

³⁰ Mockus, ob. cit., p. 13.

La primera pregunta que se debe haber hecho Mockus es cómo lograr un rol protagónico y de liderazgo municipal en un asunto tradicionalmente manejado por el gobierno nacional, a través de la Policía Nacional. Como en otras áreas de su gestión, la información jugó un rol fundamental, porque tanto él como Peñalosa entendieron que sin información no hay administración pública eficiente. Por eso, una de sus primeras decisiones fue constituir un observatorio de la violencia y la delincuencia dentro de la Subsecretaría encargada a Hugo Acero. Ambos alcaldes crearon, durante sus nueve años de gobierno, casi una veintena de observatorios de diferente tipo para entender los problemas urbanos y discernir sus causas, medir las demandas ciudadanas, supervisar las intervenciones públicas y evaluar el desempeño de la gestión.

Así como, a diferencia de Bratton, la estrategia de Mockus y de Peñalosa no fue exclusiva ni primordialmente policial, tampoco lo fue la información que produjo a través del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).³¹ En efecto, este observatorio tiene a la Policía como su más importante fuente de información, pero no como la única. También trabaja con la información producida por el Instituto de Medicina Legal y el sistema de salud, entre otros.

La información recibida de una diversidad de fuentes permite su permanente contraste y su consolidación en un mapa delictivo, que luego es georreferenciado por delitos y por localidades de la ciudad. Frente a un hecho de violencia, el sistema responde a cuatro interrogantes fundamentales: qué pasó, dónde ocurrió, cuándo ocurrió y a

³¹ Sobre la manera como Bogotá organizó el sistema de recojo, sistematización y análisis de información referida a la violencia y el delito, que constituyó uno de los componentes claves de las políticas de seguridad implementadas, véase Martín y Ceballos, *ob. cit.*, capítulo 6, pp. 221-257.

quiénes involucró. La diversidad de fuentes tiene la virtud de que el sistema de información no depende exclusivamente de una; además, las agencias involucradas se ven obligadas, bajo la presión de sus pares, a realizar un trabajo riguroso de producción de datos.

Pero así como no hay política pública sin información, tampoco hay política pública exitosa sin análisis inteligente de la información. Mientras que Compstat, en Nueva York, nutre las decisiones policiales, el SUIVD, en Bogotá, además de cumplir el mismo papel, también sirve para identificar los factores de riesgo que, en cada caso, explican los hechos de violencia. Así por ejemplo, mientras ciertos accidentes de tránsito están asociados a la falta de señalización, otros lo pueden estar al consumo de alcohol en ciertas festividades. Lo mismo con los homicidios; rápidamente se estableció una relación directa entre éstos y el consumo abusivo de alcohol y el uso de armas de fuego. Las decisiones de controlar el expendio de bebidas alcohólicas y limitar o prohibir el porte de armas de fuego estuvieron, así, fundadas en evidencia empírica.

La información permitió, pues, llegar a las causas de los problemas, diseñar políticas para enfrentarlas y fundamentar, ante la opinión pública, la adopción de decisiones no siempre populares. También contribuyó, a través de su difusión por los medios de comunicación, a que se genere un debate menos apasionado y sesgado de los asuntos de seguridad, y a realizar un abordaje más objetivo y técnico de éstos. No menos importante fue el papel que cumplió como instrumento de evaluación de las propias políticas y de desempeño de sus responsables.

El alcalde de Bogotá es la única autoridad municipal electa en toda la metrópoli, pero cuenta con representantes, nombrados por él, en 20 localidades de la capital. En cada una de éstas existe una estación de Policía y una junta local elegida por el voto popular. Mientras que el alcalde metropolitano tiene una relación de trabajo fluida y permanente con el jefe metropolitano de Policía y se reúne semanalmente con él y otras autoridades de la ciudad para revisar la información producida por el SUIVD y adoptar las decisiones para la semana siguiente, los alcaldes locales, representantes del alcalde metropolitano, hacen lo propio con los jefes de cada una de las 20 estaciones de Policía. La información producida por el municipio les otorga al alcalde y a sus colaboradores una autoridad que, de otra manera, no tendrían.

El carácter multisectorial de las políticas de convivencia y seguridad en Bogotá no se limita al trabajo conjunto del alcalde con la Policía. El alcalde involucra activamente a otros actores relevantes de la vida municipal en la evaluación y análisis semanal de la información, así como en la toma de decisiones de políticas. Destacan entre ellos los representantes de las secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, así como de otras instancias de los gobiernos municipal y nacional que pueden contribuir a la prevención de la violencia y el delito, y a la persecución de las actividades criminales.³²

A diferencia de Nueva York, la respuesta en Bogotá no fue exclusivamente policial, aunque, como veremos, la acción policial

³² Sobre los mecanismos e instancias de coordinación de las políticas de seguridad y convivencia entre la Alcaldía y la Policía Nacional, y entre éstas y otros actores, véase Martín y Ceballos, *ob. cit.*, capítulo 5, pp. 173-218.

fue determinante para explicar los éxitos conseguidos. En efecto, la apuesta de Mockus y Peñalosa no se limitó a activar el sistema penal para castigar a los infractores, sino que involucró, como ya hemos visto, grandes esfuerzos de comunicación y pedagogía política, que se plasmaron en un sinnúmero de campañas educativas y una multiplicidad de programas sociales destinados a atender e incorporar a sectores vulnerables y grupos en riesgo.³³

Mockus y Peñalosa desarrollaron una plétora de programas destinados a ofrecer oportunidades de recreación, cultura y deporte a jóvenes de zonas de alto riesgo; a recoger a niñas y niños de la calle; a proteger la salud y educar a las trabajadoras sexuales en la prevención de enfermedades venéreas y del VIH-sida; a dar asilo a mendigos; y a desintoxicar y rehabilitar a jóvenes en proceso de ser destruidos por el alcohol y las drogas.

En la medida en que la seguridad fue una preocupación transversal a todas las políticas de la Alcaldía Metropolitana, no hubo política sectorial que no estuviera orientada a incidir favorablemente en su mejora. Es, por ejemplo, el caso del esfuerzo de recuperación de los espacios públicos. Aquí, Mockus y Peñalosa dieron un paso más allá que Kelling, Coles y Wilson. En efecto, ahí donde ellos reclamaron intervención policial para restablecer el orden en zonas urbanas degradadas o en proceso de degradación, Mockus —y sobre todo Peñalosa— apostaron por su recuperación mediante una audaz y dinámica política de obras públicas.³⁴

³³ Sobre las políticas sociales desarrolladas por la Alcaldía Metropolitana, véase Martin y Ceballos, *ob. cit.*, capítulos 9 y 10, pp. 401-500.

³⁴ Sobre la política de urbanismo con fines sociales y su contribución al mejoramiento de la seguridad en Bogotá, véase Martin y Ceballos, *ob. cit.*, capítulo 7, pp. 263-336.

Ésta se tradujo en un nuevo sistema de transporte público masivo que ofreció no sólo mayor rapidez en el desplazamiento, sino seguridad en las condiciones de viaje. Además, se aprovechó la construcción del Transmilenio, obra de Peñalosa, para incorporar como zonas seguras, limpias y ordenadas a cientos de espacios públicos que previamente habían estado degradados. Las estaciones del Transmilenio fueron nuevos escenarios urbanos en los que se hizo un gran esfuerzo para que imperara la nueva «cultura ciudadana» frente a la tradicional cultura de la transgresión de la ley, el irrespeto hacia el otro y la violencia en las relaciones interpersonales.

La mejor demostración de la plena vigencia de un nuevo espíritu ciudadano es el funcionamiento de las bibliotecas públicas que existen en las estaciones del Transmilenio, donde se ofrecen gratuitamente libros de lectura para los pasajeros, quienes, sin formalidad alguna, pueden tomar uno en una estación y devolverlo en la estación de salida. Tal nivel de civismo es uno de los mejores ejemplos de lo alcanzado hasta hoy en Bogotá gracias al esfuerzo de sus sucesivos alcaldes, quienes han contribuido decisivamente al establecimiento de una nueva cultura urbana.

Peñalosa, que fue el gran constructor, rehabilitó y construyó cientos de parques públicos; recuperó, amplió y construyó veredas y alamedas; e inició la recuperación del Centro Histórico. Asimismo, expandió las ciclovías y las ciclorrutas, que estimularon el uso de la bicicleta, vehículo que hoy llega a cubrir casi 5% de los viajes diarios en Bogotá. También fue el creador del programa Biblorred, cuyo objetivo es dotar a la ciudad con un conjunto de bibliotecas interconectadas. Los edificios en los que funcionan estas biblio-

tecas han sido construidos con altos estándares arquitectónicos, tienen un excelente mobiliario y brindan un servicio de calidad. El mayor impacto de Biblorred fue la construcción de tres bibliotecas metropolitanas completamente nuevas, diseñadas por los mejores arquitectos y construidas en zonas periféricas y populares de la ciudad, rodeadas de parques y espacios públicos amplios. Estas bibliotecas no sólo trajeron la educación y la cultura a barrios antes olvidados, sino que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de las comunidades en las que están insertas, así como a elevar la autoestima de sus habitantes. Al mejorar el espacio público y la calidad de la vida urbana, estas obras estimularon la recuperación de la ciudad por la gente y contribuyeron a crear mejores condiciones de seguridad.

* * *

Si hay algo notable en la transformación de Bogotá es la confluencia de los esfuerzos del gobierno nacional y del gobierno metropolitano. La seguridad es el ámbito donde esto quedó más claro, pues la reforma y modernización de la Policía Nacional de Colombia, iniciada a principios de la década de 1990, fue el complemento perfecto de los esfuerzos que se hicieron desde la Alcaldía, y explica, en buena medida, los éxitos obtenidos. Como ya hemos señalado, la Constitución de 1991 apostó por el fortalecimiento de la Policía, pero sin desconocer la autoridad política de gobernadores y alcaldes.

En segundo lugar, la reforma policial —encabezada inicialmente por el gobierno civil, a través del Ministerio de Defensa— fue asumida por el mando policial a partir de 1994, desde que el general

Rosso José Serrano se hiciera cargo de la dirección general de ese cuerpo, un año antes de que Mockus llegara a la alcaldía. Al igual que Mockus y Peñalosa, Serrano lideró un proceso de cambios profundos dentro de su institución, haciendo gala de un liderazgo extraordinario e inédito.

Los grupos de trabajo creados por Serrano al inicio de su gestión para hacer un diagnóstico de la institución policial dieron cuenta de las siguientes falencias: a) debilitamiento de los valores; b) falta de profesionalización; c) dificultades en los procesos de selección, formación y evaluación; d) falta de habilidades gerenciales en los mandos; y e) ausencia de compromiso con la institución.³⁵

La transformación cultural liderada por Serrano buscó cinco cambios fundamentales: a) crear una nueva cultura del trabajo policial, que premie el talento, la vocación de servicio y el esfuerzo; b) potenciar el liderazgo policial en la comunidad, con líderes que tengan valores, vocación y destrezas; c) desarrollar el conocimiento y la formación policial; d) capacitar al personal en modernas técnicas de administración y gestión; y e) promover la participación ciudadana.

Quizá la decisión más audaz de Serrano fue solicitar «carta blanca» al Congreso de la República para depurar la institución de los malos elementos. En medio de los cuestionamientos al presidente Samper por haber recibido dinero del narcotráfico para su campaña electoral, el Congreso le otorgó el mandato a Serrano,

³⁵ Sobre las políticas de la Alcaldía Mayor en bien del fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá y los propios esfuerzos de ésta por reformarse bajo el liderazgo del general Rosso José Serrano, véase Martín y Ceballos, *ob. cit.*, capítulo 8, pp. 337-400.

con la esperanza de que pudiera recuperar la legitimidad perdida por la Policía. Pesó en esta decisión el apoyo otorgado por Estados Unidos a Serrano, en circunstancias en que la ayuda militar de ese país a Colombia había quedado suspendida por la situación de Samper. En medio de la crisis, tanto el Congreso colombiano como el gobierno estadounidense, así como el propio Serrano, apostaron por reformar la Policía Nacional, entendiendo que dicha apuesta entrañaba la adopción de drásticas medidas.

En un año, gracias a una depuración sin precedentes, Serrano redujo en más de 10% el pie de fuerza de la Policía, despidiendo a más de 10 mil policías, entre oficiales de alta graduación y suboficiales recientemente incorporados a la institución. El mecanismo escogido, reñido en parte con algunas normas del debido proceso, fue el punto de partida para la regeneración institucional y para el reencuentro de la Policía con la ciudadanía. De contar con 20% de aprobación en el año 1994, la Policía pasó a tener alrededor de 60% de aprobación unos años después, convirtiéndose en una de las instituciones más prestigiosas de Colombia y, junto con la Alcaldía de Bogotá, en artífice del nuevo clima de seguridad conquistado.

No obstante el carácter nacional y único de la Policía, las tres principales ciudades de Colombia —Bogotá, Medellín y Cali— cuentan con cuerpos metropolitanos bajo la jefatura de un oficial de alta graduación. Cada una de estas unidades tiene un pie de fuerza establecido. A principios de la década de 1990, los efectivos policiales en Bogotá pasaron de 9 mil a 14 mil, un incremento sustantivo que no puede ser ignorado al explicar los éxitos alcanzados. Menos aún se puede pasar por alto el esfuerzo financiero hecho por

la Alcaldía para capacitar y equipar a la Policía metropolitana, que confluyó con el realizado por las administraciones de los presidentes Pastrana y Uribe en el marco del Plan Colombia. A todo ello es preciso sumarle la importantísima cooperación del sector privado, en particular de la Cámara de Comercio de Bogotá.

No todos los recursos transferidos por el municipio a la Policía se destinaron a su equipamiento. Parte importante de ellos sirvió para capacitar al personal policial, en las mejores universidades de Bogotá, en asuntos de convivencia ciudadana y en gestión local de políticas de seguridad. Un caso emblemático fue la formación de oficiales en la Universidad Nacional de Colombia, la universidad pública más grande y prestigiosa del país, históricamente enfrentada con la Policía.

Poner a la Policía al servicio de la ciudadanía y promover la participación ciudadana en asuntos de seguridad fue uno de los propósitos fundamentales de la reforma de Serrano. Esto se tradujo en una apuesta por el modelo de Policía comunitaria, acompañada por la multiplicación de centros de atención inmediata y frentes de seguridad local.

El modelo comunitario permitió desplegar, el año 2003, a más de 1.100 policías para trabajar en los barrios, junto con los vecinos, en la identificación y solución de los problemas de seguridad. En la medida en que las 20 estaciones de Policía de Bogotá cubrían localidades muy extensas, la presencia policial en el terreno se consolidó con el establecimiento de 130 centros de atención inmediata, una suerte de pequeñas comisarías. Los policías comunitarios, que están comunicados con un centro de atención inmediata y con su

comisarías, son alimentados de información por los líderes comunales de los frentes de seguridad local, una suerte de juntas vecinales formadas por la Policía para apoyar este trabajo.

Ahí donde la Policía comunitaria se estableció, más de 80% de los hogares opinaron favorablemente acerca de ella. Estos niveles de aprobación siempre fueron más altos que los logrados por la Policía metropolitana en su conjunto. Desafortunadamente, la Policía comunitaria no pasó a constituir un nuevo modelo policial, sino se limitó a ser un programa policial más. Su implementación no llevó a reformas organizacionales sustantivas dentro de la Policía metropolitana ni comprometió a un número considerable de efectivos policiales. Además, las inversiones hechas en ella no llegaron a representar más de 6% de la inversión nacional y municipal en la Policía de Bogotá.

* * *

La clave del éxito del trabajo conjunto entre el alcalde y la Policía fue el resultado de una conjunción de factores: a) un mandato constitucional claro; b) un liderazgo político que supo definir bien su función de conducción; c) una Policía reformada, dispuesta a formar parte de una política de convivencia y seguridad integral y multisectorial; d) un municipio con información veraz y oportuna sobre la violencia y el crimen; y e) una importante inversión municipal en la profesionalización y equipamiento policial.

A pesar de que el mandato constitucional alcanza a todas las ciudades de Colombia, únicamente Bogotá tuvo la audacia de aprovecharlo, no sólo asumiendo su responsabilidad de dirigir a la

Policía, sino invirtiendo recursos en ella y en las políticas de convivencia y seguridad ciudadana. Hoy Bogotá es un ejemplo para otras ciudades grandes y medianas de Colombia y para muchas otras ciudades metropolitanas de América Latina, y componentes importantes de su estrategia son piezas claves de los proyectos de asistencia en seguridad ciudadana financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en más de una docena de ciudades de la región.

Además de la extraordinaria confluencia de liderazgos, otros factores deben ser anotados. Primero, la capacidad del gobierno nacional y del gobierno metropolitano de sumar esfuerzos, así como la disposición del sector privado de complementarlos. Segundo, la decisiva inversión del gobierno municipal en un sistema de información acerca de hechos delictivos, en múltiples programas sociales y urbanísticos, y en las acciones de «cultura ciudadana». Tercero, la existencia de un cuerpo policial bien dirigido y motivado, eficiente y honesto, comprometido en la lucha contra el delito y bien dispuesto a trabajar coordinadamente con la Alcaldía, otras instituciones públicas y la ciudadanía. Por último, y no por ello menos importante, el cambio cultural operado por Bogotá, que hizo de las ciudadanas y los ciudadanos el actor decisivo para enfrentar la violencia.



Francisco Flores, presidente de El Salvador entre 1999 y el 2004. Comenzó las políticas de mano dura, que inicialmente contaron con gran popularidad.



Elías Antonio Saca, actual presidente de El Salvador, desde junio del 2004, continuó con la política de su antecesor, profundizándola con el plan súper mano dura, con pocos resultados tangibles.

La estrategia de la mano dura

La creación de una nueva Policía —civil, democrática y respetuosa de los derechos humanos— constituyó uno de los aspectos más importantes de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil salvadoreña (1980-1992).³⁶ Resultó paradójico que le cupiera al gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994), conspicuo líder de la Alianza Revolucionaria Nacionalista (ARENA), así como a sucesivos regímenes del mismo partido, conducir los destinos de la nueva institución, pues ARENA, un partido de extrema derecha, nunca sintió gran entusiasmo por la creación de una Policía moderna, fundada en principios democráticos. Empero, su acuerdo para constituir la fue necesario para poner fin a la guerra civil con la insurgencia izquierdista del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Las distorsiones al proyecto policial original y los reiterados fracasos de las políticas de seguridad durante los últimos 18 años son responsabilidad política de ARENA.

La situación de posguerra no fue nada fácil para El Salvador. Una sociedad fracturada en dos, con 75 mil víctimas, sería, para cualquiera, difícil de gobernar. Sin embargo, los viejos enemigos aprendieron a entenderse y le dieron a El Salvador un mínimo de

³⁶ Sobre el complejo proceso de desmovilización de las fuerzas de seguridad militarizadas y la creación de una nueva Policía civil en El Salvador en el marco de una paz acordada en una mesa de negociaciones, véase Costa, G. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) Editores, 1999.

estabilidad. Lo que nunca imaginaron es que la violencia no cesaría. Las muertes de la guerra fueron reemplazadas por las muertes por la paz. Durante los primeros 12 años de paz (1992-2004) fueron asesinadas casi 50 mil personas, es decir, las dos terceras partes de las víctimas de 12 años de guerra civil. Estas cifras hicieron de El Salvador uno de los países más violentos de América Latina.

¿Cómo entender esta violencia? Dos factores contribuyen a explicarla. Primero, una difícil situación de seguridad heredada de la guerra, que se complicó por factores externos. Segundo, un conjunto de políticas equivocadas que, en lugar de ayudar a resolver el problema, lo agudizaron. Veamos.

La desmovilización de miles de soldados y guerrilleros, cuyo único oficio era la guerra, es un primer componente de esa herencia. A pesar de los esfuerzos realizados, no todos los desmovilizados se incorporaron al sistema productivo y muchos optaron por dedicarse a la delincuencia común. Otros, asociados a redes criminales dentro del aparato del Estado, optaron por seguir operando desde fuera o, incluso, desde dentro.

En ambos casos, sus actividades se vieron favorecidas por la existencia de miles de armas de fuego, de uso civil y de guerra, que circulaban en un mercado negro barato y de fácil acceso. Se calcula que, en la actualidad, 450 mil armas se encuentran en poder de civiles —de las que sólo 173 mil están registradas—, lo que significa que uno de cada cuatro hombres tiene un arma de fuego en su poder.³⁷

³⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Propuesta de política de convivencia y seguridad ciudadana para El Salvador. Compromiso ciudadano para convivir en paz». Documento confidencial. San Salvador, 2005, p. 37.

Tres datos adicionales son relevantes a este respecto. Primero, que casi 80% de los homicidios son cometidos con armas de fuego y 58% de los afectados son jóvenes de 15 a 30 años. Segundo, que la relación entre homicidios cometidos con armas de fuego y armas blancas es de 5,78, un ratio elevado que apunta a una fuerte presencia de estructuras delincuenciales organizadas. Tercero, que los costos para el sistema de salud de los heridos por armas de fuego son muy onerosos. Así, el costo promedio de atender a estos pacientes es de US\$ 3.400, comparado con los US\$ 710 que cuesta atender a los pacientes que padecen otras enfermedades comunes. El costo total anual de la atención a los heridos por armas de fuego representa un poco menos de la mitad del presupuesto general para el primer nivel, esto es, el que se brinda en unidades de salud y centros de atención ambulatoria. Estos costos son sólo una parte de los gastos, directos e indirectos, que la violencia representa para El Salvador, que asciende a 24,9% del PBI.³⁸

El uso tan extendido de las armas de fuego, a pesar del peligro y el costo que representa, está asociado a un fenómeno cultural en el que confluyen dos componentes: la falta de confianza en que las instituciones públicas serán capaces de proteger al ciudadano y la convicción de que la mejor protección es la autodefensa. En una encuesta realizada por la Universidad Centroamericana en el 2001, 55% de las personas entrevistadas señalaron que estaban a favor de la posibilidad de matar a un delincuente que tiene asustada a una comunidad; 44% dijeron que estaban muy de acuerdo con que la víctima de un asalto mate al delincuente; 43% estaban muy

³⁸ Carrión, F. «La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina». *Íconos* n.º 18, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador, Quito, 2004, pp. 113.

de acuerdo con la pena de muerte; 41% estaban muy de acuerdo con que la comunidad capture a un delincuente y lo linche; 33% estaban muy de acuerdo con que la Policía, eventualmente, torture para obtener información; y 31% estaban de acuerdo con que la Policía mate al asaltante en lugar de intentar detenerlo.

Factores externos complicaron aún más la situación de seguridad interna durante la posguerra. Como si ésta no fuera ya de por sí difícil, el advenimiento de la paz estuvo acompañado por deportaciones masivas de jóvenes pandilleros —más conocidos como mareros en América Central— desde Estados Unidos. Los deportados no eran unos pandilleros cualquiera: eran jóvenes que habían delinuido y pasado por lo menos un año de prisión en Estados Unidos. Puestos en libertad, eran inmediatamente expulsados. Muchos de ellos casi no hablaban castellano ni tenían familiares en El Salvador, pues habían emigrado de niños junto con sus padres. Regresaban, pues, a un país que no era el suyo, que no los acogía con los brazos abiertos y que no les ofrecía posibilidades de trabajo ni de desarrollo personal. A un país que nunca recibió un solo dólar del gobierno estadounidense para proveer las condiciones mínimas para la reinserción de los deportados. A un país de jóvenes con una muy alta tasa de desempleo juvenil.

Las deportaciones desde Estados Unidos no se limitaron a mareros salvadoreños; junto con ellos regresaron hondureños y guatemaltecos, principalmente, pero también jamaquinos, guyaneses y trinitarios, entre otros. Tampoco fueron muy selectivas. Se calcula que entre 1994 y 1997 fueron deportados cerca de 150 mil jóvenes, principalmente a América Central y al Caribe. Esta práctica no ha desaparecido. En mayo del 2006, los deportados fueron más de 2 mil

jóvenes extranjeros, 370 de los cuales al parecer pertenecen a una de las dos grandes pandillas salvadoreñas, la mara Salvatrucha. Los mareros, así retornados, llevaron consigo un sofisticado «arsenal» de conductas violentas aprendidas en las calles de Los Angeles y otras grandes ciudades de Estados Unidos, y contribuyeron a extender su organización a nuevos territorios, incorporando bajo su esfera de influencia a otras maras locales.³⁹

Si bien mucho se ha especulado acerca de la asociación entre las maras centroamericanas —en particular las salvadoreñas— y el crimen organizado, lo cierto es que no todas mantienen estos vínculos. No obstante, en sus barrios sí están frecuentemente relacionadas con actividades de extorsión de pequeños comerciantes, transportistas y vecinos en general; con prácticas como el consumo y la venta de drogas; y con el tráfico de armas y diversas formas de violencia. Su presencia resulta perturbadora, ha incrementado la percepción de inseguridad y temor, y explica, en buena medida, la demanda ciudadana por una respuesta contundente del Estado contra ellas. Es más difícil establecer su incidencia sobre la tasa de homicidios, pero en ningún caso parece ser desdeñable, pues, de acuerdo con la información policial disponible, entre 20% y 60% de los asesinatos son atribuidos a las maras.

* * *

Las políticas de seguridad equivocadas constituyeron el segundo factor explicativo de la violencia de la posguerra. Lejos de ayudar

³⁹ Sobre las deportaciones masivas de jóvenes mareros de Estados Unidos a América Central, especialmente a El Salvador, Honduras y Guatemala, véase Lara. M. *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*. México D. F.: Planeta, 2006. Véase también WOLA, ob. cit.

a desactivar los distintos componentes de una situación altamente peligrosa, estas políticas más bien la complicaron. Hablamos de políticas, en plural, porque cada uno de los cuatro gobiernos de ARENA lanzó sus propias iniciativas; en la práctica, todas contaron con una línea de continuidad y con elementos doctrinarios y conceptuales comunes, que fueron los antecedentes de las políticas de mano dura y súper mano dura puestas en práctica a partir del año 2003. A estos antecedentes nos referiremos a continuación.

Primero, una de las características de las políticas adoptadas fue la agresividad de su retórica, siempre asociada a la mano dura. Esto se tradujo en planteamientos para elevar las penas, otorgarle más prerrogativas legales a la Policía y desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores conjuntas de seguridad pública.

Segundo, los planes de seguridad fueron principalmente policiales y, complementariamente, militares, mas no integrales ni multisectoriales. Con frecuencia, no involucraron la acción de otras instituciones, ni siquiera las del sistema penal, ni mucho menos a los gobiernos locales y a las instituciones con responsabilidades, directas o indirectas, en la prevención del delito. Cuando lo hicieron, como por ejemplo en el proyecto PROJÓVENES, estos esfuerzos fueron dispersos, precarios y de corto alcance.

Tercero, ARENA siempre manejó una concepción tradicional de la Policía, reñida con la de una institución encargada de proteger y defender los derechos y las libertades ciudadanas, al servicio del Estado de Derecho. Apostó por una Policía que continuara siendo un instrumento de control político y no un servicio público para prevenir e investigar científicamente los hechos delictivos. Esto impidió

que la Policía desarrollara plenamente su capacidad de investigación criminal y se dotara de sistemas modernos para la recolección, sistematización y análisis de la información delictiva. En sucesivos momentos, protegió la subsistencia de estructuras corroídas por la corrupción y se resistió a desarrollar unidades especializadas para desarticular el crimen organizado, presumiblemente por temor a que sus labores desentrañaran los lazos entre éste y la clase política.

Cuarto, a pesar de que las armas de fuego constituyen un factor de riesgo importantísimo, ninguno de los gobiernos de ARENA ha podido ni ha querido enfrentar las resistencias para controlar, e incluso prohibir, el porte y el uso de dichas armas. Tampoco tomaron iniciativas serias para estudiar el fenómeno delictivo ni su relación con otros factores de riesgo, como las drogas, el alcohol y el desempleo juvenil, lo que contribuye a explicar la ausencia de importantes componentes preventivos en las políticas aplicadas.

Tanto Honduras como Guatemala tienen mucho en común con El Salvador. Primero, porque se ubican entre los países más violentos de América Latina y experimentaron la misma herencia de la guerra.

Segundo, porque se vieron afectados muy negativamente por las deportaciones masivas de mareros.

Tercero, porque compartieron el mismo enfoque de seguridad. Es más, fueron incluso menos permeables que El Salvador a nuevas ideas y a gestos audaces como crear una nueva Policía civil. Guatemala, que tuvo la oportunidad de hacerlo, prefirió cambiarle de uniforme a su Policía y reciclar a todos los efectivos de un cuerpo

corrupto y desorganizado. Honduras tuvo inicialmente el buen tino de constituir una unidad de investigación criminal completamente nueva, integrada por civiles competentes y honestos. No obstante, en lugar de convertirse en la semilla de un nuevo cuerpo policial, su éxito fue «coronado» con su incorporación al viejo cuerpo policial militar y su subordinación a las anacrónicas estructuras vigentes en éste, poniéndose, así, punto final a una experiencia demasiado exitosa como para ser tolerada por la clase política hondureña, que, como sus contrapartes centroamericanas, parece sentirse incómoda con las estructuras policiales profesionales e independientes.

Cuarto, porque como consecuencia de todo lo anterior, siguen atrapados en una situación de violencia y criminalidad sin salida.

* * *

Desesperado por la ineficacia de sus políticas para enfrentar la violencia y la inseguridad, el gobierno del presidente Flores anunció, en julio del 2003, el plan mano dura, bastante más represivo que los anteriores porque iría acompañado por una ley antimaras, según la cual la pertenencia a una mara resultaba factor agravante de las faltas y los delitos debidamente tipificados en el Código Penal. Es más, la sola pertenencia podía llevar a la privación de libertad hasta por cinco años.

Como toda ley de emergencia, los requisitos de prueba se redujeron considerablemente, llegándose al extremo de considerar el tatuaje y otros símbolos similares de identificación como prueba suficiente de vinculación con una mara. La norma, que colisionaba abiertamente con la Convención sobre los Derechos

del Niño, extendía su aplicación a adolescentes entre 12 y 18 años, así como a menores de 12 años respecto de los cuales se dijera que actuaron como adultos. Aprobada en octubre del 2003, la ley entró en vigencia por un plazo de 180 días. Fue complementada por dos leyes adicionales promulgadas el 2004, y por el plan súper mano dura del mismo año. Un año después, el 2005, en la Policía Nacional Civil se creó el Grupo Tarea Antipandillas y se aprobó el plan antihomicidios I.

El primer resultado de la ley fue un cisma entre el Ejecutivo y el Legislativo, por un lado, y el Poder Judicial, por el otro. Este último consideró que la norma era inconstitucional y muchos de sus jueces decidieron no aplicarla. Ello, sumado a las detenciones masivas de pandilleros, probablemente explique la razón por la cual de los 19.275 pandilleros detenidos entre julio del 2003 y agosto del 2004, 91% fueron puestos en libertad por falta de pruebas.

El otro resultado fue el incremento de la tasa de homicidios como consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de este plan. En efecto, los homicidios, que llegaron a su punto más alto en 1995, habían comenzado a descender desde entonces, logrando su nivel más bajo el año 2002, con 2.346 homicidios, cifra que está muy por debajo del promedio de más de 4.100 homicidios durante la posguerra, hasta el 2004. No obstante, esta cifra comenzó a subir nuevamente en el 2003 y el 2004, años en los que se incrementó en 20%, para alcanzar, en el 2005, más de 3.800 asesinatos. En el 2004 también se registraron aumentos en la mayoría de los delitos relevantes.

Inicialmente, el plan fue recibido con gran entusiasmo por la ciudadanía. En efecto, en el 2003, 71% de la población aprobó

las medidas adoptadas. Los niveles de aprobación fueron cayendo en los años siguientes, hasta llegar a 40% en el 2006. Aún así, a pesar de la caída, el nivel de apoyo a estas drásticas medidas fue significativo.

No obstante, la percepción de inseguridad evolucionó negativamente. En el 2003, 35% de la población consideraba que la violencia había aumentado el último año; esa cifra cayó a 22% en el 2004, el mejor resultado en muchísimos años, gracias a las acciones adoptadas. Un año después, más del doble —es decir, 56%— pensaba que la violencia había aumentado, y el 2006 esa cifra había subido a 76%, es decir, tres de cada cuatro salvadoreños pensaban que, entre el 2005 y el 2006, la violencia había aumentado, frente a una cifra que era menos de la mitad el año en que se inició el plan.

Esas percepciones fueron corroboradas por los hechos, pues la violencia, en efecto, se incrementó. No sólo eso, sino que la organización de las maras se fortaleció con la experiencia de la prisión. Los pandilleros, además, adecuaron sus estructuras organizativas a las nuevas condiciones: comenzaron a operar más clandestinamente y a ocultar los signos exteriores que los identificaban.

El retorno de las ejecuciones sumarias y arbitrarias podría ser otro posible resultado del nuevo clima que generó el plan mano dura y la negativa del Poder Judicial a procesar y a condenar a la mayoría de los mareros detenidos por la Policía. Existen algunas evidencias de que las ejecuciones, esa práctica deleznable, han retornado. Incluso el gobierno ha reconocido alguna responsabilidad.

A este respecto, llama la atención el incremento en 90% de las muertes de niños y jóvenes entre los años 2002 y 2006, en comparación con el período anterior, 1998-2002. Mientras que en ese período los homicidios de niños y jóvenes ascendieron a 1.019, entre el 2002 y el 2006 esa cifra se elevó a 1.976. También llama la atención la caída de los homicidios por violencia común de 57% a 23%, así como el incremento de los homicidios por móviles desconocidos de 29% a 59% durante el mismo período.

Aunque en El Salvador no hay elementos concluyentes para afirmar que este incremento responde a la acción de grupos de «limpieza social» o escuadrones de la muerte, en Honduras sí los hay. Ahí se ha encontrado que, para el mismo período, 42% de los asesinados presenta una o más características propias de una ejecución sumaria atribuida a un grupo paramilitar. Esto es, manos atadas, tiro de gracia en la nuca y signos de tortura, entre otros.

* * *

A diferencia de Nueva York y Bogotá, donde los costos financieros del éxito fueron elevados, en El Salvador la política de mano dura fue, más bien, una apuesta por una solución penal barata. El esfuerzo no sólo no incluyó políticas de prevención, rehabilitación y reinserción de jóvenes, normalmente más baratas que las políticas penales en el largo plazo, sino que se realizó en el marco de una caída significativa de los presupuestos policiales que se produjo entre 1999 y el 2005.

Esa caída estuvo acompañada por una disminución del pie de fuerza policial de 17.600 a 16.500 efectivos durante el mismo

período, así como del deterioro de la infraestructura policial, del parque automotor, de las comunicaciones y de la capacitación, en especial en el área de investigación criminal. Se calcula que la caída presupuestal entre el 2001 y el 2004 fue, por lo menos, de 14%, a pesar del incremento de la actividad delincinencial y de las funciones asignadas a la Policía. A estos problemas se suman los de gestión. Para muestra un botón: de los egresados de la academia policial, no más de 70% se incorporaron a la Policía. El resto se vio obligado a trabajar en empresas de seguridad privada o a enrolarse en otros oficios.

Ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial fueron preparados para el incremento de la carga procesal que representarían las políticas de mano dura aplicadas desde el 2003. Tampoco se adoptaron las previsiones para ampliar la capacidad de albergue del sistema penitenciario, cuya población casi se duplicó entre los años 1999 y 2002, de un poco más de 6 mil internos a casi 11 mil. Dos años después, la cifra total de internos ascendía a 12 mil. En ese marco sobrevino una serie de motines que hicieron patente el hacinamiento en los penales y la inviabilidad de una política como la escogida, que se habría agravado si el Poder Judicial hubiera aplicado más entusiastamente la ley antimaras.

Un dato final expresa, mejor que mil palabras, la incongruencia entre el discurso y la práctica. En plena aplicación del plan súper mano dura, el año 2005, entre enero y octubre la Policía detuvo a 3 mil personas por porte y tenencia ilegal de armas de fuego. La ley castiga dicho delito con penas que van entre cinco y ocho años de prisión. A fines del 2005, de los 3 mil detenidos, sólo 77 seguían en prisión.

Conclusiones

Hemos analizado tres estrategias de intervención en seguridad ciudadana. Una de ellas, la de mano dura, ha fracasado ante los tremendos desafíos de la inseguridad y la violencia en El Salvador, al igual que en Honduras y Guatemala. Las otras dos han tenido éxito en revertir las condiciones adversas que, hace un poco más de una década, enfrentaban Nueva York y Bogotá. Entre estas dos soluciones, la de Bogotá tiene ventajas que hacen de ella el camino que se debe seguir en América Latina. Veamos por qué.

Comencemos por reconocer que del estudio de estas tres experiencias se puede concluir que no hay salidas fáciles ni rápidas a los problemas de seguridad. Endurecer las penas y elevar los años de cárcel para ciertos delitos no es, en sí misma, la solución al problema, como muchos quisieran creer, especialmente si estas medidas legislativas no van acompañadas por un conjunto de otras acciones que configuren una estrategia integral. Las políticas de mano dura y súper mano dura puestas en práctica en El Salvador a partir del 2003, así como sus antecesoras, son un buen ejemplo de ello. Inicialmente muy populares, fueron perdiendo respaldo a medida que demostraron sus limitaciones.

La primera limitación fue no haber contado con un consenso mínimo entre los actores del sistema de seguridad y justicia, lo que

Llevó al Poder Judicial a cuestionar por inconstitucional la legislación de emergencia e inaplicarla en parte. Segundo, a pesar de ello, la población penal se duplicó en pocos años sin que haya habido un incremento de las facilidades penitenciarias, lo que llevó al hacinamiento y a motines que evidenciaron la inhabilidad del sistema no sólo para rehabilitar sino también para aislar de manera segura a la población considerada peligrosa, con lo cual ésta fortaleció su organización y continuó dirigiendo sus actividades criminales desde la prisión. Tercero, lo anterior, sumado a la falta de información y análisis fino sobre la criminalidad, así como al hecho de que la Policía haya recurrido a las capturas masivas, impidió el control de la actividad delictiva; es más, ésta se incrementó. Cuarto, las capturas masivas congestionaron al Poder Judicial de tal manera que éste no pudo concentrar sus escasos recursos en juzgar a las organizaciones más peligrosas y a sus líderes y, por tanto, el resultado de sus esfuerzos fue más bien limitado en frenar la ola de violencia.

Paradójicamente, el presupuesto policial no se incrementó durante los últimos años; al contrario, se contrajo parcialmente, lo que llevó a un desgaste de la Policía. Lo mismo ocurrió con los otros componentes del sistema de administración de justicia. Más grave aún, no se desarrollaron esfuerzos significativos para mejorar la información criminal disponible, con lo cual no fue posible focalizar el esfuerzo policial y penal y, consecuentemente, hacerlo más eficaz. A falta de información, se optó por alentar las capturas, evaluando la eficacia policial en función de su número y no de su calidad. Tampoco se invirtió en profesionalizar la investigación criminal, piedra angular de cualquier esfuerzo destinado a controlar y perseguir el delito exitosamente. Gran abismo entre la retórica y la legislación dura y superdura por un lado, y la insuficiente inversión

de recursos, el escaso profesionalismo en áreas claves como la información y la investigación, y la ausencia de una estrategia integral del sistema de administración de justicia, por el otro.

* * *

Las experiencias exitosas de Nueva York y Bogotá dan cuenta de que más importante que la adopción aislada de medidas legislativas que endurezcan las penas es contar con instituciones policiales y judiciales que funcionen, actúen inteligente y coordinadamente, y tengan en sus filas a funcionarios honestos que apliquen la ley. En ambas ciudades, las Policías sufrieron importantes procesos de reforma y modernización que implicaron, entre otros, la depuración de sus elementos corruptos, la descentralización de funciones y responsabilidades, y la introducción de sistemas de gestión que mejoraron el control policial. También se incrementó el número de sus efectivos y mejoraron las condiciones de bienestar y trabajo de ellos, así como su equipamiento y capacidad logística. En el caso de Bogotá, fue muy importante el esfuerzo de profesionalización que llevó a los mandos policiales a pasar por las mejores universidades de Colombia, contribuyendo con ello a que los oficiales fortalecieran su autoestima y se integraran mejor al mundo civil, del que normalmente se encuentran alejados como producto de su formación militarizada.

Igualmente importante fue contar con una buena información acerca de la situación delictiva, y convertirla en un instrumento de planificación de la prevención del delito y la persecución penal. La buena información tiene la ventaja de servir como base para su interpretación y análisis, lo que permite lograr varios objetivos simultáneamente. Primero, atacar las causas de la violencia y la

criminalidad, es decir, actuar sobre los factores de riesgo que las explican. Segundo, evaluar las políticas que se ponen en práctica, así como la actuación de los cuerpos policiales, de las unidades que los componen y hasta la actuación individual de los policías. Tercero, dar cuenta a la opinión pública de los verdaderos problemas criminales, de su naturaleza y características, e incluso de su ubicación espacial, lo que contribuye a que ésta se mantenga mejor informada y, eventualmente, controle mejor su temor. También hace posible una discusión pública, más objetiva y racional, sobre los problemas de seguridad.

Ambos procesos también muestran lo importante que es la complementación de esfuerzos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. El incremento del pie de fuerza policial en Nueva York y la ampliación de la capacidad de albergue de su sistema penitenciario se hizo realidad gracias a la intervención del gobierno federal. En Bogotá, la reforma y la modernización policial fueron conducidas desde adentro y respaldadas por el gobierno nacional y el Poder Legislativo. La desarticulación de los grandes carteles de la droga a principios de la década de 1990, así como la desmovilización de los grupos paramilitares y el repliegue de los grupos guerrilleros más recientemente, fue el resultado de estrategias nacionales conducidas desde el gobierno central, que reforzaron los esfuerzos de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sin los logros de sucesivos gobiernos nacionales, probablemente los avances de Bogotá no habrían sido posibles.

A pesar del gran peso de lo nacional, la estrategia seguida en ambas ciudades revaloriza la importancia del factor local. En efecto, la información debe ser recogida y analizada localmente, aunque se haga siguiendo pautas nacionales. También corresponde que

la coordinación entre la Policía y otras instituciones nacionales —como el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como el sistema penitenciario— sea local, aunque para ello es necesario el ejemplo que den las cabezas —nacionales— de dichas instituciones. Es en el ámbito local donde las políticas diseñadas nacionalmente se materializan, luego de ser coordinadas y adaptadas localmente según las características y particularidades de cada circunscripción, pues las problemáticas varían no sólo de región a región sino de provincia a provincia, e incluso de distrito a distrito.

Para ello es imprescindible el liderazgo del alcalde, que es la única autoridad capaz de coordinar el esfuerzo de las distintas instituciones, tanto en la esfera de la seguridad como en otras, porque es el representante de la ciudadanía, dirige la ciudad y es responsable de un conjunto de políticas sociales que son centrales en la prevención del delito, entre otras, las de juventud, deporte, recreación, cultura y promoción empresarial y del empleo.

Adicionalmente, el aporte financiero del gobierno local para el fortalecimiento de la Policía, el sistema de justicia y los esfuerzos de prevención puede ser decisivo. Como lo demuestran Nueva York y Bogotá, sin ese aporte y el del gobierno central tampoco es posible obtener resultados tangibles. Empero, para que ello ocurra, debe llegar a instituciones competentes y honestas que lo utilicen adecuadamente. En el caso de Bogotá, además, el aporte del sector privado, a través de la Cámara de Comercio de la ciudad, fue decisivo para el equipamiento policial.

Por último, ambas experiencias han demostrado que una acción eficiente desde los poderes públicos puede revertir las

condiciones de inseguridad, aun cuando las circunstancias socioeconómicas no sean del todo favorables. No hay una correlación directa entre tales condiciones y la perpetuación de la violencia y el crimen, sobre todo si se cuenta con políticas de seguridad adecuadas, siempre y cuando vayan acompañadas por una inversión significativa de recursos.

* * *

Así como hay muchas similitudes entre las experiencias de Nueva York y Bogotá como las señaladas en los párrafos precedentes, también hay diferencias importantes.

Primero, ahí donde la doctrina de «la ventana rota» considera necesaria la intervención policial y del sistema penal para enfrentar las conductas que atentan contra la convivencia civilizada, la doctrina de la «cultura ciudadana», sin descuidar la aplicación de la ley, considera imprescindible comprometer previamente a la ciudadanía, a través de un proceso pedagógico, para mejorar las prácticas sociales y hacerlas concordantes con normas básicas de convivencia. Esto resulta fundamental en América Latina, donde, además de la debilidad institucional, subsiste una cultura reñida con el respeto al otro, a la ley y a las autoridades, como resultado del abismo que, según Mockus, existe entre la norma y los códigos culturales y morales.

Segundo, ahí donde Bratton opta por una solución policial y penal para los problemas de orden público que son de raigambre social, Mockus y Peñalosa proponen una solución integral, multi-sectorial y con gran énfasis en la prevención de la violencia, que

incluye la acción del sistema penal, pero que no se agota en ella. Las políticas de seguridad y convivencia puestas en práctica por ellos, además de los componentes policial y penal, tienen otros que comprenden, por ejemplo, ambiciosas políticas sociales para atender a grupos vulnerables; el desarrollo de sistemas alternativos de solución de conflictos para desactivar la violencia; la recuperación de espacios públicos que facilitan la ocupación de la ciudad por quienes viven en ella; y la implementación de un sistema de transporte público que no sólo hace que esta actividad sea más rápida, ordenada y segura, sino que al hacerlo reorganiza y transforma la ciudad poniéndola al servicio de todos.

Tercero, aunque tanto Nueva York como Bogotá desarrollaron sistemas de información que constituyeron la base de sus estrategias contra la criminalidad, existe una diferencia importante entre ambas ciudades. Mientras que la primera trabaja con información exclusivamente policial, la segunda recurre a diversas fuentes, incluyendo la policial. Eso le otorga una ventaja a Bogotá, pues su sistema está mejor preparado para neutralizar la posible manipulación de cifras por la Policía, que sabe que la evaluación de su trabajo se hace sobre la base de esa información.

Cuarto, ahí donde Bratton utiliza la información policial para responder al crimen con la intervención del sistema penal, la información multisectorial que alimenta las políticas de seguridad de Mockus y Peñalosa se orienta a identificar los patrones de violencia y las causas que los explican. Éstos no son otros que los factores de riesgo que, de ser controlados por acciones normativas u otras, pueden llevar a reducir significativamente su incidencia. Otra de las ventajas de la estrategia de Bogotá consiste en haber sacado la

labor analítica del ámbito policial, donde normalmente el abordaje de los hechos criminales es de caso por caso, y haberla incorporado a una dinámica más plural, que persigue entender las causas que subyacen a estos hechos para actuar sobre ellas.

Finalmente, mientras que las gestiones de Mockus y Peñalosa, así como de su sucesor Garzón, han visto un crecimiento sostenido de espacios de ciudadanía, la gestión de Bratton y sus seguidores ha dado pie a críticas fundadas de abuso policial y de discriminación, sobre todo contra sectores minoritarios y marginales. Esto último ha motivado un serio y fundado cuestionamiento por parte de la comunidad de derechos humanos. En el caso de Bogotá, tales cuestionamientos no se han presentado. La última década ha visto, por el contrario, a la ciudadanía jugando un rol cada vez más protagónico en la vida de la ciudad, y a unas instituciones públicas cada vez más sometidas al control y la fiscalización democrática, gracias a políticas públicas de transparencia y participación entusiastamente alentadas desde el poder local. Ello, lejos de limitar la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana, ha sido más bien un componente esencial de su éxito.

Éstas son algunas de las consideraciones por las que la experiencia de Bogotá constituye el camino que se debe seguir en América Latina, siempre y cuando no cometamos el error de pensar que es una receta que se puede copiar mecánicamente, que los resultados se verán en unos pocos meses —e incluso en unos pocos años—, y que su implementación será fácil y barata. La multiplicidad de factores que explican su éxito, y muy especialmente la continuidad y la consistencia en la aplicación de las políticas, deben ser debidamente consideradas para evitar caer en esos errores.

Referencias bibliográficas

ACERO, Hugo. *Violencia en América Latina y gestión local de la seguridad ciudadana. Una mirada a las experiencias de Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil y el Programa Departamentos y Municipios Seguros de Colombia*. Sin publicar. Bogotá, 2007.

BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2007.

BRATTON, William J. «Crime is Down in New York City: Blame the Police». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, pp. 472-482.

BRATTON, William J. y Peter KNOBLER. *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Nueva York: Random House, 1998.

CARRANZA, Marlon. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Presentación en el II Foro Interamericano Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ciudades para la Paz, Lima, 2007.

CARRIÓN, Fernando. «La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina». En *Íconos* N.º 18, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, 2004, pp. 109-119.

COSTA, Gino. «El significado de Antanas Mockus». *Ideele* 169, Lima, 2005, pp. 98-99.

————— *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) Editores, 1999.

DIXON, David. «Beyond Zero Tolerance». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, pp. 483-507.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD). *Abordando el tráfico ilícito desde una perspectiva regional. Diagnóstico sobre El Salvador*. San Salvador: FESPAD, 2006.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD) y RED POR UN SISTEMA PENAL DEMOCRÁTICO. *Propuestas de política criminal y seguridad ciudadana para El Salvador*. San Salvador: FESPAD, 2005.

GIULIANI, Rudolph W. *Leadership*. Nueva York: Miramax Books, 2002.

KELLING, George L. y Catherine M. COLES. *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: Simon & Schuster, 1997.

LARA, M. *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*. México D. F.: Planeta, 2006.

MARTIN, Gerard y Miguel CEBALLOS. *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004. Auspiciado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Universidad de Georgetown-Programa Colombia.

MOCKUS, Antanas. *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

MOORE, Mark H. «Sizing Up COMPSTAT: An Important Administrative Innovation in Policing». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, pp. 530-549.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). «Propuesta de política de convivencia y seguridad ciudadana para El Salvador. Compromiso ciudadano para convivir en paz». Documento confidencial. San Salvador, 2005.

RICO, José María y Laura CHINCHILLA. *Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas*. Instituto de Defensa Legal (IDL), Lima, 2006.

SIEGEL, Fred. *The Prince of the City. Giuliani, New York and the Genius of American Life*. San Francisco: Encounter Books, 2005.

WEISBURD, David; S. D. MASTROFSKI, A. M. McNALLY, R. GREENSPAN y J. J. WILLIS. «Reforming to Preserve: Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, pp. 508-529.

WILSON, James Q. y George L. KELLING. «Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety». En Tim Newburn (editor). *Policing Key Readings*. Devon: Willan Publishing, 2005, pp. 460-471.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). *Youth Gangs in Central America. Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*. Washington D. C.: WOLA, 2006.

El precioso texto de Gino Costa es una lectura obligatoria para entender cómo las políticas de seguridad pública se toman éxitos o fracasos. Y en América Latina ésta es una cuestión central. Aquellos que dudan de la posibilidad de conciliar una política de seguridad pública eficaz con el respeto por los derechos humanos tienen mucho que aprender con Gino Costa. Después de leer este libro, sus certezas se pueden venir abajo.

JULITA LEMGRUBER

*Directora del Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro*

Gino Costa ha producido una rara monografía: iluminadora desde el punto de vista analítico, escrupulosamente argumentada, y llena de lecciones sensatas y realistas en el tema que, quizá, constituye hoy en día el más crítico desafío de la agenda hemisférica.

MICHAEL SHIFTER

Vicepresidente de Diálogo Interamericano, Washington D. C.

En este lúcido trabajo, Gino Costa compara las experiencias de Nueva York, Bogotá y El Salvador para enfrentar escenarios criminales y de inseguridad ciudadana extremos. Hace, además, un balance de los resultados de las políticas adoptadas en cada caso, frente a sus costos humanos y financieros. Contra la creencia común, demuestra persuasivamente que las políticas represivas de mano dura han sido las menos exitosas en reducir el crimen violento.

CYNTHIA ARNSON

*Directora del Programa de Estudios Latinoamericanos
Woodrow Wilson Center, Washington D. C.*

