
LA POLICÍA DE PROXIMIDAD EN ESTADOS UNIDOS: CAMBIOS EN LA NATURALEZA, ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA POLICÍA

JACK R. GREENE

Catedrático de Justicia Criminal y Decano de la *College of Criminal Justice* (Escuela de Justicia Criminal)
de la Northeastern University, Boston.

Traducción de Andrea Giménez-Salinas Framis

RESUMEN

Este artículo revisa la emergencia de dos modelos de actuación policial: la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, los cuales surgieron con el objetivo de mejorar la eficacia de las actuaciones policiales y de reformar las organizaciones policiales. Asimismo se realiza un análisis del desarrollo histórico de varios modelos policiales, tomando en consideración los presupuestos que se encuentran implícitos en cada uno de sus enfoques, a veces enfrentados entre sí. El trabajo continúa con la revisión de la investigación disponible hasta ahora sobre el impacto de la policía de proximidad en la población afectada, en las organizaciones, el trabajo policial y los agentes policiales. Los resultados de diversos estudios sugieren que la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas han tenido un efecto moderado sobre la delincuencia pero un efecto mayor sobre la calidad de la relación entre la policía y la comunidad. Además, las investigaciones existentes sugieren que las organizaciones policiales están adaptándose lentamente a la filosofía y a las prácticas de estos dos modelos de policía, y gracias a eso se han producido cambios en la estructura y los servicios policiales. Los cambios relacionados con la solución de problemas por parte de la policía se muestran menos contundentes en las investigaciones realizadas, en las que se observa que, en muchas ocasiones, la policía utiliza métodos tradicionales para responder a los problemas identificados en la comunidad. Finalmente, los estudios sugieren que la concepción de sus propios roles por parte de los agentes de policía y el compromiso con su trabajo están mejorando con la adopción de roles de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas. La satisfacción de la policía por su trabajo aumenta en aquellos agentes que están aplicando métodos de policía de proximidad. El artículo concluye con un análisis de las variables que están continuamente dando forma a la policía estadounidense y la necesidad de abordar el mayor obstáculo conocido en contra de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas: la burocracia policial.

La policía de proximidad, en cualquiera de sus variaciones, se ha convertido en el *mantra* nacional para la policía estadounidense. El lenguaje, la simbología y los programas propios de la policía de proximidad han aparecido rápidamente en los departamentos policiales urbanos, suburbanos y rurales a lo largo de Estados Unidos. Durante más de 15 años y a través de al menos una generación de agentes de policía, los defensores de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas los han anticipado como convincentes temas de organización para un estilo emergente de seguridad pública. Todavía no se puede asegurar con certeza cómo han afectado estos temas a la policía estadounidense, ya que el amplio alcance y la complejidad de los programas asociados con la policía de proximidad y con la policía orientada a la solución de problemas a menudo han impedido la investigación científica sistemática. Además, la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas son «objetivos móviles» que cambian y se modifican en un ambiente muchas veces turbulento para la aplicación de la ley. Eck y Rosenbaum (1994,3) apuntan que:

«La policía de proximidad se ha convertido en una nueva ortodoxia para los policías. Ambiciosa y ambigua al mismo tiempo, promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, dirigirse a los problemas subyacentes en la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. Una de las razones de su popularidad es que la policía de proximidad es un concepto moldeable, que alberga significados diferentes para personas distintas. Existen muchas perspectivas dentro de este tipo de policía, y cada una de ellas se construye sobre presunciones que están sólo parcialmente sustentadas por evidencias empíricas».

Los temas organizativos de la policía de proximidad sugieren que la aplicación de la ley puede ser más precisa, proactiva y sensible a la comunidad. Por otra parte, la policía de proximidad presagia importantes cambios en la organización social y formal de la policía. En cuanto a la organización social, se pretende que la policía de proximidad rompa las barreras que separan la policía de los ciudadanos, mientras inculca a los agentes un conjunto más amplio de ideales en el servicio a la comunidad. En lo referente a la organización formal, se pretende que este tipo de policía cambie la forma de realizar política en la policía, de una burocracia tradicional hacia una burocracia en la que se enfatice la interacción entre el entorno y la organización.

Al mismo tiempo, se supone que el cambio de la policía de proximidad irá acompañado por una simplificación de la jerarquía policial y el desarrollo de servicios coordinados, con un gran número de agencias públicas y privadas implicadas en la seguridad del vecindario. Se trata sin duda de profundas modifi-

caciones, en el caso de que continúen poniéndose en práctica y conformando la institución policial estadounidense.

En los últimos años, la filosofía de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas ha llamado la atención de agentes de policía, activistas de la comunidad, el público en general y, especialmente, de la comunidad académica. La retórica de la policía de proximidad, actualmente plasmada en la Ley de Control del Crimen Violento y de Policía de 1994 (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act de 1994*), ha atraído declaraciones presidenciales además de lograr la creación de una gran campaña para poner 100.000 agentes de policía de proximidad en las calles estadounidenses. Los departamentos de policía de Estados Unidos están compitiendo activamente por conseguir apoyo federal para desarrollar una policía de proximidad (Maguire et al. 1997). En la actualidad, el orden del día del control de la criminalidad de EE.UU. y muchos otros países incluye un lugar notorio para la policía de proximidad y sus múltiples derivados (véase Skolnick y Bayley, 1988).

Las promesas de la policía de proximidad son muchas: el incremento de la capacidad de las comunidades de resistir y prevenir el delito y el desorden social; la creación de una relación más armoniosa entre policía y ciudadanos que incluya algún poder compartido en el diseño de la política policial y las prioridades tácticas; la reestructuración del servicio policial conectándolo con otros servicios municipales; la reforma del modelo de organización policial; y, finalmente, la creación de funciones más complejas y más amplias para el agente de policía. Se considera que este nuevo estilo policial crea agentes de policía más comprometidos, más analíticos y con poderes más amplios, además de jerarquías policiales horizontales, y también que abre el proceso de justicia local a aquéllos que con frecuencia son objeto de las decisiones judiciales. Este cambio también convierte en objetivo principal la prevención del crimen, por encima de la represión del mismo.

Goldstein (1987) inicialmente destacó varios requisitos necesarios para que la policía cambiara su modelo tradicional por el de policía de proximidad u orientada a la solución de problemas. En primer lugar, la adopción de la policía de proximidad requiere que ésta sea una filosofía organizacional integrada en la policía de forma general y no solamente como un proyecto nuevo o una especialización temporal, tal y como ocurrió con el *team policing* (equipos de policía), el experimento fallido más reciente en la policía estadounidense (véase Sherman, Milton y Kelly, 1973).

En segundo lugar, según Goldstein, para que la policía de proximidad arraigue en las agencias de policía estadounidenses es necesario crear un nuevo ambiente de trabajo dentro de las mismas que permita introducir nuevos valores de la policía de proximidad en la gestión y las tácticas de la policía. En tercer lu-

gar, dicha policía de proximidad debe superar la resistencia de la subcultura policial, basada en el peligro, la autoridad y la eficiencia, «los valores de la policía más tradicionales» (Skolnick, 1966). Aunque en los últimos años se ha argumentado que las agencias policiales tienen realmente distintas subculturas internas, la preocupación de Goldstein se centró en la necesidad de que los reformadores policiales fueran conscientes de que la cultura policial tradicional ha resistido con éxito y, de hecho, se ha impuesto a los intentos de cambio. Finalmente, Goldstein sugirió que para que tanto la policía como los ciudadanos adopten la policía de proximidad, ésta debe orientarse a resolver problemas importantes de delito y desorden en la comunidad, y no simplemente a responder con rapidez a las llamadas de asistencia y completar después el trabajo burocrático. Estos tres requisitos, que marcarían el punto de partida para implantar la policía de proximidad, requieren que quienes sean responsables de dicha implantación y quienes aboguen por la misma la consideren un paradigma alternativo a la policía tradicional, un cambio que tiene importantes implicaciones para la policía y los ciudadanos (véase Kelling y Moore, 1988).

A pesar de todo lo dicho y rebatido, lo que sabemos hoy en día de la eficiencia y la eficacia de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas es poco en comparación con lo que no sabemos, aunque la literatura y la práctica en este campo están creciendo exponencialmente. Este trabajo revisa el desarrollo de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas en EE.UU. para comprender sus variaciones, presunciones y efectos.

Esta revisión comienza con una breve referencia a la evolución histórica de la policía estadounidense, en especial, cómo nace la estructura policial en EE.UU. y cuál es el alcance de sus propósitos. Después de esta exposición se presentan cuatro modelos generalizados de policía: la policía tradicional, la policía de proximidad, la policía orientada a la solución de problemas específicos y la policía de tolerancia cero, con sus características y presupuestos. Las diferencias entre los distintos modelos permiten entender la evolución que ha sufrido la policía y los cambios de enfoque que suponen estos estilos opuestos.

Ya que la policía de proximidad anticipa varios tipos de impacto (en las comunidades, en la organización policial, en los grupos de trabajo policiales y en los agentes individuales), las siguientes secciones del presente trabajo se centran en primer lugar en destacar los efectos anticipados de la policía de proximidad y, en segundo lugar, en precisar si estos efectos han sido comprobados por la investigación científica.

Para finalizar, el trabajo aborda brevemente importantes cuestiones para el futuro sobre el desarrollo todavía en curso de la policía de proximidad. Una re-

visión de como ésta debe arrojar luz sobre lo que ha sido el gran punto de mira de la reorganización policial en EE.UU. y, por tanto, de las comunidades estadounidenses.

EL CAMINO HACIA LA POLICÍA DE PROXIMIDAD

Quizás al igual que el camino hacia el infierno, el camino hacia la policía de proximidad está alfombrado de buenas intenciones, las cuales tienen dos orígenes o fuentes. En primer lugar, a una gran parte del cambio producido de la policía tradicional a la policía de proximidad puede seguirse la pista a través de una larga historia de intentos de reforma para lograr una policía más civilizada y legalmente responsable. En segundo lugar, gran parte del énfasis en la policía de proximidad pretende hacer a la policía más eficaz en la lucha contra el delito y el desorden en las comunidades y, al mismo tiempo, eliminar las críticas sobre su ineficacia, ineficiencia e insensibilidad, que se remontan atrás en el tiempo. De forma irónica, como veremos más adelante en este trabajo, las premisas históricas que han pretendido cambiar la policía estadounidense también han restringido esta reforma. Sin embargo, gran parte del énfasis en la policía de proximidad es el resultado del deseo de hacer a la policía más reflexiva acerca de su actuación en las comunidades para ayudar a mejorar los problemas del delito y del desorden. Tales reformas han presionado a la policía estadounidense para ir cambiando a lo largo de casi un siglo.

Es quizá comprensible que la policía esté sumida continuamente en las críticas e intentos de reforma, ya que el propio gobierno estadounidense se encuentra en la misma posición. Desde principios del siglo XIX, el gobierno estadounidense, y más especialmente el gobierno municipal, ha vivido un continuo estado de transformación política, social y económica, resultado, en gran parte, de una numerosa inmigración que se instaló en lo que se convirtió en los Estados Unidos urbanos. Dicha transformación ha traído consigo cuestiones sobre la Justicia y el papel del Estado a la hora de modelar y controlar la vida cotidiana. Por otra parte, dado que la policía es el elemento más visible del gobierno para la sociedad civil, en muchas ocasiones se ha convertido en el bastión simbólico y fundamental de la reforma civil.

«Durante el siglo XIX, la estructura del gobierno municipal se fue complicando progresivamente. Los distintos departamentos del gobierno municipal, departamento de salud, departamentos policiales, de bomberos, de mantenimiento, servicios de agua y alcantarillado, etc., tienen su propia historia y razón de ser. El gobierno

municipal se había ido desarrollando por partes y a pedazos, como un edificio construido sin planificación... Todas las ciudades ofrecían variaciones del mismo tema. Las ciudades más pequeñas resistieron con éxito la urgencia de «profesionalizar» los servicios de la ciudad y continuaron teniendo un gobierno de aficionados a tiempo parcial. En cambio, las grandes ciudades se vieron obligadas a luchar contra la amenaza de las enfermedades, la violencia y otros problemas que emergen de la masificación y el crecimiento» (Judd, 1988, 37-38).

La policía ha sido parte de esta transformación del gobierno estadounidense, bien de manera implícita o bien, en la mayoría de los casos, explícita. De hecho, el gobierno estadounidense cambió de lo que podría denominarse la era colonial, en la que el gobierno era pequeño y se hallaba generalmente en manos de una élite política, a la era populista, en la que el gobierno incorporó a un conjunto más amplio de participantes. Esta transformación tuvo lugar en el transcurso de un periodo de 100 años aproximadamente y se completó, en buena parte, al final de la Guerra Civil. En aquella época, Estados Unidos había sufrido una serie de cambios, pasando de una sociedad agraria a una sociedad urbana, de una sociedad nativa a una sociedad inmigrante, de una sociedad simple a una sociedad compleja, y de la granja a la fábrica (véase Judd, 1988). El legado dejado por esta transformación fue la fundamental redistribución del poder político, que pasó del campo a las ciudades y de los ricos terratenientes a las oleadas de inmigrantes del este de Europa, las cuales ganaron preeminencia política en las ciudades. Las fuerzas del orden también se renovaron de acuerdo con estos profundos cambios en la sociedad estadounidense (Walker 1977).

La policía, junto a otros empleos públicos, fue el canal principal a través del cual las clases inmigrantes se integraron en la vida estadounidense. Cuando las olas de inmigrantes llegaban a las ciudades estadounidenses en expansión, la composición étnica de los departamentos de policía reflejaba los orígenes de la población que acababa de llegar. De hecho, los departamentos policiales de Nueva York, Filadelfia, Boston y Chicago, entre otros, pueden trazar su herencia a partir de grandes patrones de emigración procedentes de Irlanda, Italia y Alemania.

En EE.UU. se produce un intento de reforma de la policía cada cierto tiempo. Entre acusaciones de corrupción y esfuerzos por reformarla (Walker 1983), la policía estadounidense ha buscado incansablemente apoyo y reafirmación entre los ciudadanos. A diferencia de sus colegas británicos y europeos (Berkley 1969; Miller 1975; Manning 1986), la policía estadounidense ha estado históricamente aislada de la ciudadanía a la que servía, ha dependido de la autoridad personal más que de la constitucional y ha carecido de los lazos con la comunidad nece-

sarios para llevar a cabo una interacción efectiva entre ciudadano y policía. A este aislamiento ha contribuido un cambio en la estrategia organizativa en el que se ha estado haciendo hincapié a lo largo de casi todo el siglo XX. Dicho cambio, enfocado hacia la profesionalización de la policía, generalmente separó a estos profesionales de sus clientes, en muchos casos de modo considerable. Este cambio vino de la mano de la subcultura ocupacional policial, una subcultura que reforzaba la separación entre la policía y los ciudadanos (Skolnick 1966).

En una revisión sobre los cambios en la estrategia policial a lo largo del siglo XX, Kelling y Moore (1988) consideran que la estrategia de la organización policial inicial era esencialmente política. En este sentido, la policía estaba preocupada principalmente por el mantenimiento de las relaciones políticas, en muchos casos corruptas, con aquéllos que detentaban el poder. La función policial estaba asociada a principios de 1900 al aumento de las maquinarias políticas y a su dominación de la vida civil en las florecientes ciudades estadounidenses, también estaba directamente relacionada con los sistemas de patronazgo político de la época, y sus acciones ayudaban a aquéllos que se encontraban en el poder mientras castigaban a los enemigos políticos y las clases menos favorecidas, generalmente definidas como de etnias distintas. En este momento, el problema policial no era tanto que la policía utilizara abusivamente la ley, sino que dejara de aplicarla de forma selectiva. Como sugiere Walker (1977, 25):

«La “anarquía” de la policía (la corrupción sistemática y la no aplicación de la ley) se convirtió en una de las cuestiones primordiales de la política municipal durante el siglo XIX. Surgieron repetidamente movimientos de reforma con la intención de alterar estas prácticas policiales. El punto central de la cuestión no era la aplicación de la ley en sí misma sino las dinámicas sociales y políticas de la comunidad urbana. La corrupción policial formaba parte de la maquinaria política, un medio a través del cual se permitía a ciertos partidos políticos llevar a cabo negocios ilegales, y a través del que se preservaban estilos culturales de distintos grupos étnicos».

Finalmente, la era política terminó en la era de la reforma administrativa de la policía (Fogelson 1977), en la cual el control administrativo, la elaboración de políticas y de decisiones se distanciaba de las comunidades sociales y políticas, y la ley y el profesionalismo guiaban la respuesta policial. La era de la reforma perseguía, en primer lugar, que la policía fuera legalmente controlable. Esta filosofía todavía domina el pensamiento policial administrativo estadounidense, sobre todo cuando se intenta controlar la violencia policial. Irónicamente, el legado de esta reforma, representada por estrechas burocracias policiales controladas e inflexibles, forma parte siempre del debate de la reforma de la policía hacia la policía de proximidad u orientada a la solución de problemas.

La corrupción de la policía ya era legendaria a comienzos del siglo XX. Los reformadores buscaron separar la policía de su control político o, al menos, de los partidos políticos, y hacer sus acciones más controlables administrativamente, introduciendo la entonces emergente ciencia de la administración. Todo esto se hizo para controlar a la policía mientras se introducían instrumentos supuestamente eficientes en la administración de la misma. De forma simbólica, este movimiento también buscaba convencer a los ciudadanos de que la policía era profesional y que la organización policial controlaba sus actuaciones. Por supuesto, esto era una ilusión (véase Manning, 1977).

Durante la época de la reforma de la policía (que comenzó con ímpetu en los años 1920 y duró hasta los años 1960), la policía desarrolló un estilo militar de organización y administración (de hecho, modelado por los esfuerzos de Sir Robert Peel en Inglaterra a principios de 1800 y adoptado de forma simbólica por los departamentos de policía estadounidenses desde el siglo XIX hasta el XX), mejoró su tecnología de respuesta a través de la introducción de teléfonos, radios en los coches y sistemas de comunicación, e intentó inculcar una uniformidad en la práctica policial a través de la formación. Todas estas reformas buscaban construir un fundamento de la policía y elevar su estatus de políticos a profesionales.

En este cambio, la policía se alejó del público, muchas veces visto como hostil y como un obstáculo. Institucionalmente, la policía también se volvió introvertida. La velocidad de respuesta se convirtió en una prioridad por encima de vigilar los barrios, y las medidas secundarias de esfuerzo ocultaron las medidas de efectividad. De hecho, muchos de los mitos institucionales (Crank y Langworthy, 1992) persisten hasta hoy. De forma rutinaria, la policía se presenta a los ciudadanos como uniforme, organizada de forma selectiva y capaz de responder con rapidez a las emergencias. Estas estrategias de presentación ayudan a mantener la legitimidad pública de la policía y pueden ser uno de los mayores obstáculos para la puesta en marcha de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas (véase la sección «Cuatro modelos de Policía: de la policía tradicional a la policía de proximidad, a la policía orientada a la solución de problemas y a la policía de tolerancia cero»).

Entre los años 1950 y 1960, la policía como institución formal del gobierno encontró su mayor reto: un ataque directo y frontal a su legitimidad y al sistema legal en su conjunto. Los movimientos de los derechos civiles y en contra de la guerra de Vietnam, así como la emergente cultura juvenil de los años 1960 unieron a dos grupos que habían estado anteriormente separados social y políticamente: los negros y los jóvenes blancos de clase media urbanos y suburba-

nos. Estos dos movimientos sociales y políticos se enfrentaron a la policía estadounidense de modo visible y directo.

Como respuesta a estas confrontaciones, la policía, hablando coloquialmente, se volvió militante. En muchas ocasiones se enfrentaba directamente con estos grupos, produciendo lo que Stark (1972, 15-16) ha denominado *disturbios policiales*:

«Los lectores del informe de la Comisión Kerner, el informe Skolnick o cualquiera de las docenas de libros, informes o artículos sobre hechos recientes en guetos negros, manifestaciones de estudiantes y en contra de la guerra habrán admitido que muchas veces el comportamiento de la policía no se diferencia del de los manifestantes. No es únicamente que, en ocasiones, el carácter de la respuesta policial provoque disturbios, como ocurre, sino que a veces los policías parecen ser *los mayores o incluso los únicos provocadores del desorden, la violencia y la destrucción*. En estos casos hablamos de *disturbios policiales*» (énfasis del autor).

La Convención Democrática Nacional en Chicago, televisada a nivel nacional en 1968, y los disturbios posteriores mostraron quizá por primera vez a la policía como institucionalmente irresponsable. Además, la Comisión Consultiva Nacional sobre Desórdenes Civiles (*National Advisory Commission on Civil Disorders*) concluyó que lo que desencadenó la mayoría de los disturbios urbanos de finales de los años 1960 fue la escasa acción policial o la acción agresiva de la misma, generalmente dirigidas a una comunidad minoritaria. Los disturbios en Los Angeles, Detroit, Filadelfia, Newark y en otros lugares reflejaron una estructura social que se estaba desintegrando, en muchos casos debido a la acción policial. La policía era a la vez la causa y la solución de la inquietud social. Los progresistas vieron a la policía como la causa de los problemas, los conservadores como la solución. El país estaba dividido por estas cuestiones y la policía estaba atrapada entre los importantes cambios ideológicos que se estaban produciendo en la vida política y social estadounidense. Como manifestó la Comisión Consultiva Nacional sobre Desórdenes Civiles (1968, 206):

«En casi todos los casos, el incidente que provoca los desórdenes es la acción policial. Harlem, Watts, Newark y Detroit (los grandes desórdenes de los últimos años) fueron provocados por continuas detenciones de negros por pequeños delitos, realizadas por policías blancos. Sin embargo, la policía no es simplemente la chispa. A cargo de mantener el orden y asegurar la seguridad ciudadana en las negativas condiciones que se producen en la vida de los guetos, están, sin embargo, inevitablemente implicados en duros conflictos que son mucho más frecuentes con residentes del gueto que con residentes de cualquier otra zona».

De nuevo, la policía estadounidense necesitaba urgentemente una reforma. A principios de los años 1970, la policía, como institución, empezó a experimentar con diferentes formas de acercarse al público. El movimiento en favor de las relaciones con la comunidad que había empezado a finales de los años 1940 hasta los años 1950, se postergó hasta este momento, así como las formas alternativas de policía como el trabajo en pareja. En ambos casos (las relaciones con la comunidad y el trabajo en pareja) existía una intención de fomentar un mayor apoyo social hacia la policía mientras se le otorgaba una clara función preventiva en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Las cuestiones sobre la relación con la comunidad fueron más bien una forma de maquillar la situación en muchas zonas, un modo de aplacar al público. El trabajo en pareja, por el contrario, fue un importante intento de cambiar la finalidad y la estructura de la policía, aunque las parejas policiales no consiguieron atraer ni la atención ni la organización de la policía estadounidense. A pesar del fracaso general de las relaciones con la comunidad y el trabajo en pareja, gracias a estos esfuerzos iniciales el movimiento de la policía de proximidad y de policía orientada a la solución de problemas pudo echar sus raíces (véase Greene y Pelfrey 1997).

CUATRO MODELOS DE POLICÍA: DE LA POLICÍA TRADICIONAL A LA POLICÍA DE PROXIMIDAD, A LA POLICÍA ORIENTADA A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y A LA POLICÍA DE TOLERANCIA CERO

Las tendencias actuales en la reforma policial de EE.UU., denominada con el nombre genérico de policía de proximidad, comenzaron a mediados de los años 1980 y continúan hasta hoy. Estas tendencias impulsan el papel contextual de la policía, que implica una mayor interacción con el vecindario para resolver delitos persistentes en los barrios y problemas persistentes de desorden (Willson y Kelling 1982; Goldstein 1987; Kelling y Moore 1988). Esta novedad en una larga tradición de reformas tiene muchas implicaciones para la definición del papel de la policía, para operaciones estratégicas y tácticas y para la comprensión de los límites del control social formal e informal.

Algunos acusan a la policía de proximidad de ser más retórica que real (véase Manning 1988, Weatheritt 1988) o de seguir una larga lista de circunloquios «cuyo propósito es ocultar, mitificar y legitimar el suministro por parte de la policía de la fuerza coercitiva no negociable» (Klockars 1988, 240). Otros afirman que dichos esfuerzos representan «la nueva línea azul» de innovación po-

licial y experimentación social (Skolnick y Bayley 1986) y el surgimiento de relaciones renovadas entre la policía y los ciudadanos (Wycoff 1988).

Las diferencias en la definición, énfasis y resultados asociados con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas continúan hasta hoy. De hecho, una nueva orientación hacia la tolerancia cero, como por ejemplo, la campaña contra el desorden de la calle, se ha extendido para efectivamente desafiar a la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas como forma de reducir el delito y el miedo al delito (Cordner 1998) (discutido más adelante). En un esfuerzo por ayudar a clarificar las diferencias en énfasis policial, el Cuadro 1 examina varias cuestiones relacionadas con la policía y los cambios que se producen bajo las diferentes filosofías y modelos policiales.

El Cuadro 1 representa diversas dimensiones de las funciones policiales dentro de la policía tradicional, la de proximidad, la orientada a la solución de problemas y la de tolerancia cero. En este Cuadro se examinan doce aspectos del papel y funciones de la policía, de la interacción con la comunidad, la organización formal y social y la prestación de servicios. Las comparaciones expresadas están hechas con base en tipologías ideales. Por ejemplo, se busca presentar las expectativas más generales generadas por los modelos, no necesariamente cómo cada una ha sido implantada y operativizada en un departamento policial determinado. Esta heurística proporciona un modo útil de contrastar y comparar paradigmas de policía potencialmente diferentes.

Lógicamente, en cada modelo hay un grado de solapamiento en la definición, en el esfuerzo y en el énfasis. La evolución de la policía sugiere que cada época consecutiva ha sido desarrollada lentamente por su predecesora (Kelling y Moore 1988; Greene y Pelfrey 1997). De hecho, los cambios en la policía han sido fenómenos similares a los glaciares, han ocurrido con un margen de tiempo considerable (generalmente más de 15 a 20 años), no como cataclismos (que suceden en un margen mucho más corto de tiempo). En consecuencia, la policía moderna, tal y como la conocemos, refleja elementos de todos estos modelos.

Policía tradicional

La policía tradicional, denominación por la que se la conoce, refleja los objetivos de los primeros reformadores de la policía, tratados anteriormente. La intención en ese momento consistía en separar la policía de la política y hacerla más controlable por el poder político y por la ley.

La policía tradicional, muy debatida durante los últimos 30 años, se centra estrechamente en la aplicación de la ley y el control o la represión del delito. Está

centrada fundamentalmente en los delitos graves y no tanto en el mantenimiento del orden social o de proporcionar un servicio más general. En este modelo, los policías son represores del delito y rehúyen cualquier forma de actividad relacionada con el trabajo social. Bajo el modelo tradicional, el trabajo policial es sinónimo de cazar criminales y eminentemente reactivo; por ejemplo, la policía responde reactivamente a las llamadas de asistencia del público.

En este modelo tradicional la aplicación de la ley y la represión del delito son los objetivos primordiales de toda actividad policial. El modelo policial de lucha contra el delito todavía resuena de manera significativa en la policía estadounidense.

Por otra parte, en este tipo de modelo, la policía tiene un limitado ámbito de intervención. En general, con este modelo la policía tiene que contar enteramente con el poder coactivo de la ley penal para poder ejercer el control (Bittner 1970). La amenaza de la detención es el modo predominante de ganarse la conformidad de la comunidad. Según estas disposiciones, las tácticas agresivas en la calle junto con una amplia capacidad de actuación en la aplicación de la ley penal, redundan en una tremenda discreción policial, generalmente sin regular. Aunque la organización de la policía crea una apariencia de control a través de sistemas de mando y de control altamente ritualizados, los agentes de policía tienen un amplio margen en la toma de decisiones sobre el terreno (véase Manning, 1977).

Con el modelo tradicional de policía, la cultura policial está dirigida hacia el interior de la organización, y expresa las características de la personalidad laboral descritas por Skolnick et al. (1966). Preocupada por el peligro, la autoridad y la eficiencia, la policía está aislada de la sociedad en general.

Los valores que se han relacionado siempre con la cultura policial provienen del modelo tradicional de policía e incluyen valores como el escepticismo y el cinismo entre los agentes, el desarrollo de un código de discreción para defenderse del control externo y la supervisión, y un desinterés general hacia los ciudadanos. La minimización del contacto con el público y el mantenerse alejado de los problemas, muchas veces a costa de evitar el trabajo, (véase Van Maanen 1974), son prácticas documentadas en la policía tradicional.

Según el modelo de policía tradicional, la policía busca institucional e individualmente reducir las interferencias externas al trabajo y a la administración policial. Esta ha sido una práctica habitual en el modelo tradicional, la cual se lleva a cabo disfrazándola de profesional. Por ejemplo, los policías se han considerado de manera autoritaria independientes de sus clientes. El modelo profesional que adoptan contempla a los clientes como una entidad pasiva que debe ser dirigida por la policía. Además, la policía, como institución y como grupo de trabajo, busca distanciarse del poder político.

En el contexto de la policía tradicional, la organización policial se presenta en términos weberianos clásicos (Weber 1947) en los que la separación entre organización y entorno se mantiene definitiva y apasionadamente. Con ello, la organización policial hace que el entorno sea incapaz de cambiar sus dinámicas internas y se asegura por sí misma un cierto sentido de control sobre el entorno. En el lenguaje de las organizaciones, los departamentos policiales del modelo tradicional ven su propio mantenimiento como el objetivo primordial. Su preocupación se centra en mantener su estructura y funciones (los medios de la policía), sin tener demasiado en cuenta los fines últimos de la policía, tales como conseguir una convivencia más segura.

En este modelo, las medidas de éxito se centran prioritariamente en el delito y su control, en especial en los delitos violentos y delitos contra la propiedad, como se explica en los delitos Parte 1 de los *Uniform Crime Reports*¹. La organización crea, a modo de sistema cerrado, lo que Manning (1979) ha denominado reflexividad (un proceso en el cual la organización define sus esfuerzos, los mide y entonces declara su éxito basándose en los imperativos que la propia organización ha definido). Este modelo se centra en los medios y no en los fines (Goldstein 1979, 1990), midiendo el esfuerzo y no los resultados.

Cuadro 1. Comparación de varios modelos de policía: relaciones con la comunidad y componentes estructurales

Relaciones con la comunidad o dimensión estructural	Policía tradicional	Policía de proximidad	Policía orientada a la solución de problemas	Policía de tolerancia cero
Objetivo	Aplicación de la ley	Capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito	Ley, orden y sentimiento de inseguridad	Problemas de orden
Formas de intervención	Reactiva, basada en el Derecho Penal	Proactiva, basada en el Derecho Civil, Penal y Administrativo	Combinado, Derecho Penal, Civil y Administrativo	Proactiva, uso del Derecho Penal, Civil y Administrativo
Abanico de actividades policiales	Estrecho, centrado en el delito	Amplio, centrado en el delito, desorden y calidad de vida	Estrecho o amplio-centrado en los problemas	Estrecho. Centrado en la localización y el comportamiento
Nivel de discreción de los agentes de policía (escala básica)	Alto y controlable	Alto y controlable por la comunidad y por los mandos locales	Alto y controlable principalmente por la Administración policial	Bajo, y principalmente controlable por la Administración policial
Énfasis de la cultura policial	Hacia el interior, rechazando la comunidad	Hacia fuera, creando lazos de colaboración en la comunidad	Combinado, dependiendo del problema pero centrado en el análisis	Hacia la propia organización, centrado en atajar el centro del problema

¹ Esto incluye asesinato, robo agravado, violación, lesiones, robos, robos de coches, allanamiento de morada e incendio provocado.

Proceso de toma de decisión	Dirigido por la policía, reduciendo la participación de otros	Colaboración entre la policía y la comunidad. Responsabilidad y evaluación conjunta	Variado. La policía identifica los problemas pero implica a la comunidad en la actuación	Dirigido por la policía. Se colabora con otras agencias cuando es necesario.
Dirección de la comunicación	De arriba abajo: de la policía a la comunidad	Horizontal entre policía y comunidad	Horizontal entre policía y comunidad	De arriba abajo: de la policía a la comunidad
Implicación con la comunidad	Baja y pasiva	Alta y activa	Mixta, dependiendo del problema	Baja y pasiva
Lazos con otras agencias	Pobres e intermitentes	Participativos e integrados en el proceso	Participativos e integrados, dependiendo del problema	Moderado e intermitente
Tipo de organización y localización del mando	Mando y control centralizados	Descentralizado y en colaboración con la comunidad	Descentralizado con control por parte de la Administración central del mando local	Centralizado o descentralizado pero con un objetivo interno
Implicaciones para el desarrollo o cambios organizativos	Pocas, organización estática en defensa del entorno	Muchas, organización dinámica centrada en el entorno y las interacciones con el entorno	Variadas, centrada en la resolución del problema pero dando importancia a la inteligencia y la estructura de la organización	Pocas, limitadas intervenciones centradas en problemas concretos usando métodos tradicionales
Medidas de éxito	Detenciones e índices de criminalidad particularmente de delitos graves	Variadas, delitos, llamadas de servicio, reducción del miedo, uso de lugares públicos, contactos con la comunidad y barrios seguros	Variados, problemas resueltos, reducidos, desplazados.	Detenciones, controles en el terreno, actividad, localización, reducción específica en actividades concretas

Policía de proximidad

La policía de proximidad, la cual surge de las usuales críticas hacia la policía tradicional, busca equilibrar el papel del ambiente y de la organización de la policía, persiguiendo un amplio abanico de resultados basados en la comunidad. Los elementos centrales y comunes a los programas de policía de proximidad son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, la descentralización de los servicios policiales y de los mandos y, de alguna forma, «civilizar» la policía (Skolnick y Bayley, 1986). Cada uno de estos cambios se concibe como una condición necesaria para adquirir una mayor responsabilidad hacia la comunidad. Al mismo tiempo, cumpliendo estos requisitos se puede lograr una policía más eficaz y eficiente.

La policía de proximidad también ha ampliado los objetivos de la policía para incluir cuestiones como la seguridad pública, el delito, el miedo al delito y la calidad de vida de la comunidad. Este sistema involucra a las comunidades no sólo en dichos objetivos o en las intervenciones policiales, sino también en la evaluación de los mismos.

Gran parte de la literatura sobre policía de proximidad se centra en la capacidad de desarrollar la colaboración ciudadana, por ejemplo, conseguir y mantener un colaborador o crear socios comunitarios para trabajar con la policía en asuntos como el delito y el desorden en el vecindario. Como Mastrofski, Worden y Snipes (1995, 540) observaron:

«[C]onstruir comunidad» tiene como finalidad la prevención del delito, ayudar a las víctimas y mejorar las relaciones con las minorías raciales. La policía fortalece la capacidad y resolución de los ciudadanos para resistir el delito y recuperarse de él. Esto requiere relaciones positivas con los residentes que se preocupan por el barrio. La prevención del delito y la asistencia a la víctima no implican una aplicación directa de la ley. Los programas de policía de proximidad que se concentran en la colaboración ciudadana restan protagonismo a las actividades de aplicación de la ley».

Estos esfuerzos deben implicar activamente a la comunidad en una discusión abierta y directa sobre la vida dentro de la comunidad y el papel de la policía y la comunidad en el establecimiento del orden local. Sin embargo, estos esfuerzos dependen, en gran medida, de la apertura, tanto de la policía como de la comunidad, así como de la voluntad de la comunidad en implicarse en lo que normalmente son esfuerzos voluntarios a gran escala (véase Bayley 1994; Bayley y Shearing 1996). El *Town watch* (vigilancia ciudadana), por ejemplo, es una iniciativa voluntaria y masiva de la comunidad realizada a partir del compromiso de los vecinos de un vecindario determinado. Desde la perspectiva policial, estas iniciativas requieren una comunicación horizontal entre la comunidad y la policía y una retroalimentación permanente entre ellas sobre las condiciones de la comunidad y la eficacia de las intervenciones policiales.

La asociación (el partenariado) es el lema de la policía de proximidad. En prácticamente todas las discusiones sobre este estilo de policía se sostiene que la policía debe asociarse con la comunidad y otras agencias públicas y privadas que sirven a la comunidad local y que tienen algún impacto en la calidad de vida de la comunidad. Como Skolnick y Bayley (1986, 5) dicen, «[L]a policía de proximidad necesita para su existencia la implantación de nuevos programas que incrementen el nivel de participación pública en el mantenimiento del orden». Aumentando esta participación, policía y ciudadanos están cooperando en la creación de la seguridad pública.

Además de la apertura externa que implica la policía de proximidad, este modelo de policía une control social formal e informal de manera importante. La cultura policial cambia de su forma clásica orientada hacia el interior a una

nueva forma donde se integran factores externos como pueden ser las comunidades, los individuos y otras agencias gubernamentales. Además, este modelo implica que los objetivos policiales se amplían sustancialmente del control del crimen a objetivos tales como reducir el miedo al delito, mejorar las relaciones sociales y el orden social y mejorar la calidad de vida, por ejemplo, favoreciendo el sentimiento de bienestar entre la gente en un vecindario o lugar de negocios determinado. Estas son amplias funciones para la policía que requieren una serie de habilidades policiales distintas, en especial de interacción y comunicación.

Las repercusiones de las iniciativas y objetivos de la policía de proximidad han cambiado la finalidad y los medios de la policía. Desde el punto de vista de los medios, la policía debe aceptar una amplia gama de herramientas que van más allá del uso exclusivo de la legislación penal. El uso de la legislación civil y administrativa, por ejemplo, se ve como un modo de ampliar la capacidad policial y de la comunidad para intervenir en el orden local y en los problemas criminales. Hoy en día, la policía utiliza el proceso civil para mitigar un perjuicio y otros procedimientos de la jurisdicción civil para lograr el cumplimiento de negocios irregulares (bares normalmente), así como de los propietarios que no seleccionan ni controlan a sus inquilinos (especialmente los que trafican con drogas).

Estas intervenciones amplían significativamente el alcance de la policía, incluso dándole más discrecionalidad. Al mismo tiempo, bajo las normas de la policía de proximidad se espera que la policía se constituya como referencia para un orden más amplio de servicios sociales y a la comunidad, creados para influir en los problemas de la misma. De hecho, en muchas ocasiones se considera que el papel de la policía ha cambiado desde el instrumento gubernamental que era en un primer momento hacia un instrumento de diagnóstico social y de movilización comunitaria. Estas asociaciones con agencias de servicios sociales ajenas a la policía incrementan la responsabilidad de los problemas sociales y unen diferentes proveedores de servicios en un esfuerzo conjunto para trabajar por la seguridad de la población. Al mismo tiempo, estas relaciones con la comunidad se anticipan para ayudar a limitar y estructurar el uso de la discreción policial (véase Mastrofski y Greene 1993).

Desde la perspectiva de la organización y el sistema de provisión de servicios, la policía de proximidad supone una forma de conseguir que las agencias policiales sean menos burocráticas, especializadas y jerárquicas. En la calle, los policías son considerados como generalistas y no como especialistas, un sello distintivo de la organización industrial con la que se organizan los sistemas policiales. La gestión descentralizada y la provisión del servicio son las piedras angulares del movimiento de policía de proximidad, bajo el argumento de que

la estructura de la policía tradicional inhibe en gran medida la capacidad de la policía para ofrecer un servicio efectivo y eficiente a una clientela visible y activa. La organización policial en un modelo de policía de proximidad se considera dinámica, implicada activamente con el entorno y capaz de crear papeles que rompan los límites tradicionales, asociando la organización con su función inmediata en el medio en el que se encuentra, además de otros ambientes sociales, culturales y económicos.

Evaluar el éxito dentro del marco de la policía de proximidad requiere que, por un lado, la policía recoja mucha más información sobre las comunidades, el control social, las dinámicas locales y, por otro, que una esfuerzos para conseguir la estabilidad social y la colaboración ciudadana. Muchas veces, esto cambia la evaluación de las actividades policiales de una evaluación a través de los delitos denunciados a otra basada en las llamadas a la policía, una medida pensada para reflejar mejor el abanico de problemas a los que se enfrenta la comunidad (véase Greene y Klockars 1991). Asimismo, la evaluación del bienestar de una comunidad debería incluir también indicadores como la disposición de la gente a utilizar los lugares públicos, la existencia de voluntariado social, el establecimiento de nuevos negocios, el hecho de si la propiedad de inmuebles aumenta o disminuye, las mejoras inmobiliarias en los vecindarios (una medida indirecta de confianza de los propietarios en dichos vecindarios) y la percepción de los ciudadanos acerca de la seguridad y la policía.

La policía orientada a la solución de problemas

Mientras la policía de proximidad tiene un amplio mandato de desarrollo de la comunidad, la policía orientada a la solución de problemas está más centrada, como su nombre indica, en el problema específico. La idea central de la policía orientada a la solución de problemas es hacer a la policía más consciente de los problemas a los que se enfrenta y sus métodos de intervención. En resumen, la policía debe ser más analítica. Como Eck (1993,63) indica «bajo el enfoque de la policía orientada a la solución de problemas, el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la función policial». La policía orientada a la solución de problemas nace de la preocupación ante una policía centrada en los medios (modelo tradicional) y no en los fines, y más concretamente en el efecto de sus intervenciones (véase Goldstein 1990).

² SARA son las siglas en inglés de las cuatro etapas que sigue este modelo de solución de problemas: *scanning*, *analysis*, *response* y *assessment*. (N de la T.)

La policía orientada a la solución de problemas busca formalizar una metodología policial para luchar contra delitos y problemas de desorden y miedo persistentes en la comunidad. En este sentido, el modelo SARA² (búsqueda, análisis, respuesta, evaluación) de resolución de problemas ha logrado captar una enorme atención. Utilizando este método SARA, la policía busca los problemas en la comunidad, analiza las dinámicas de estos problemas de manera concienzuda y sistemática, diseña una respuesta adecuada al problema definido y analizado, y de ese modo evalúa el efecto de la respuesta al problema identificado.

La policía orientada a la solución de problemas se solapa en cierta manera con la policía de proximidad en cuanto a la implicación de la comunidad a la hora de definir los problemas y discutir las intervenciones. Y, al contrario que la policía tradicional, la policía orientada a la solución de problemas también hace las decisiones y acciones policiales más transparentes tanto para los ciudadanos como para sus propios supervisores.

Eck (1993) sugiere que la policía orientada a la solución de problemas puede resultar en dos modelos distintos. El primero, tal y como concibió Goldstein (1990), implica un análisis cuidadoso del problema, la búsqueda de soluciones que puedan aplicarse a ese problema, la puesta en práctica de una solución y la evaluación del impacto de la intervención. Éste se ha convertido en el modelo para la policía orientada a la solución de problemas. El segundo enfoque es menos exigente y probablemente más frecuente. En lo que Eck (1993) llama aplicación de la policía orientada a la solución de problemas, la policía reduce el análisis y aplica métodos tradicionales de respuesta. Las patrullas tácticas y dirigidas ilustran este enfoque (véase Eck 1993, 68), que, por supuesto, corre el riesgo de que los problemas se definan de una manera limitada y se enfoquen desde métodos policiales tradicionales (véase «policía de tolerancia cero»).

La policía orientada a la solución de problemas tiene importantes implicaciones sobre la actuación de la policía en la comunidad, cómo organiza y supervisa el trabajo policial, y cómo la agencia policial se estructura en este modelo. Dado que la solución de problemas se concibe como una actividad para un agente de policía o un grupo de ellos, el mandato centralizado y los sistemas de control deben dar prioridad a la creatividad y a la discreción policial. La finalidad en este enfoque para la organización policial es facilitar y no controlar las acciones de los agentes policiales en el terreno. Por supuesto, esto requiere que el personal de mando supervisor, medio y superior comparta poder con los agentes de policía de base, que son los que resuelven los problemas en el vecindario.

Además, bajo las normas ya adelantadas de la policía orientada a la solución de problemas, la organización debe incrementar su inteligencia organizativa, es decir, la comprensión del funcionamiento de las intervenciones policiales, bajo

qué circunstancias, con qué esfuerzo, y por cuánto tiempo. Esto requiere que el departamento de policía evalúe las intervenciones con detenimiento, catalogue el impacto y la efectividad de las intervenciones, y revise su conocimiento sobre las intervenciones actuales y futuras, ya que la experiencia aumenta con las mismas. La policía orientada a la solución de problemas, en lugar de ejercer el control y el mando, debe aprender y diagnosticar su propia tecnología para convertir los esfuerzos policiales en resultados para la comunidad.

La discreción policial, aunque razonablemente alta según este enfoque, es controlada hasta el punto de que los problemas deben ser identificados, analizados y resueltos. Para hacer esto se requiere una considerable comunicación sobre problemas y respuestas dentro y fuera del departamento policial. Este proceso consigue que las decisiones sean visibles a la comunidad y en particular a los mandos policiales que supervisan el asesoramiento del problema y el proceso de implantación de la respuesta.

La medida de éxito de la resolución de problemas, tal y como dice el primer principio de Sir Robert Peel ³ es la ausencia de problemas, o más bien, impedir que éstos se repitan. Además, este enfoque reconoce que algunos problemas no pueden ser resueltos en su totalidad, pero su repetición o consecuencias sí pueden reducirse de forma significativa. Con estas acciones, la policía puede medir el alcance del impacto que ha logrado sobre el problema al que se dirige. Otra preocupación que crea este enfoque es hasta qué punto la policía desplaza el crimen, tanto espacial como temporalmente.

Policía de tolerancia cero

En los últimos años, la policía estadounidense ha sido testigo de otro estilo emergente de policía: la tolerancia cero. Algunos argumentan que este estilo policial es, de hecho, el resultado de malinterpretar y poner en práctica de manera errónea los modelos de policía de proximidad o policía orientada a la solución de problemas (véase Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, 192-194). Otros argumentan que la tolerancia cero es la aplicación al máximo de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas. William Bratton defendió esta postura mientras ejercía de Jefe de Policía en la ciudad de Nueva York. La tolerancia cero tuvo su mayor impacto a principios de los años 1990

³ Sir Robert Peel, conocido fundador de la policía organizada en Inglaterra a principios de 1800, apuntó como principio primordial de la policía que las agencias policiales debían juzgarse en primer lugar por la ausencia del delito.

en Nueva York, cuando la policía adoptó en esta ciudad algunas tácticas agresivas en la calle y el delito descendió en la ciudad y por todo el país. Como resumía Bratton:

«[R]educe el desorden y *conseguirás* reducir el delito. La estrategia consiste en mandar un fuerte mensaje a aquellos que cometen delitos menores, advirtiéndoles de que serán responsables de sus actos. El mensaje es el siguiente: comportaos bien en los lugares públicos o la policía actuará. La policía también os controlará para asegurarse de que no creáis problemas crónicos o estáis buscados por otros delitos más serios. La policía también os preguntará sobre lo que sabéis sobre el crimen en vuestro vecindario»⁴ (énfasis en el original).

La policía de tolerancia cero puede ser considerada como una variante de la policía orientada a la solución de problemas y puede reflejar la aplicación más frecuente, según Eck, de la policía orientada en torno a la solución de problemas. Quizás la discusión inicial que alimentó el debate sobre cambiar la policía de orientación tradicional fue la teoría de los cristales rotos elaborada por Wilson y Kelling (1982). Esta teoría consideraba que los crímenes más graves eran el resultado del decaimiento progresivo del vecindario y de la falta de atención policial ante los pequeños problemas, antes de que se conviertan en más graves. Se produce así un ciclo de decaimiento (Skogan 1990) en aquellos lugares en los que los vecindarios entran en un continuo deterioro, en parte porque aumentan los comportamientos sociales y físicamente incívicos.

En este modelo, la policía debe atacar los problemas de orden de la comunidad con la esperanza de que este enfoque disuada y, si no, detecte comportamientos delictivos más graves. El mantenimiento del orden a través de métodos agresivos es la finalidad de este enfoque (Williams y Pate 1987; Sykes 1986; Reiss 1985; Kelling 1985; Kelling y Coles 1996). Este argumento está basado en un modelo disuasorio en el que la policía se despliega para afrontar muchos de los problemas que preocupan a la sociedad, particularmente en los lugares públicos. Estos comportamientos, de acuerdo con la teoría de los cristales rotos, son precursores de una delincuencia más grave. La petición agresiva de limosna (en especial en lugares como el metro), la prostitución callejera, el consumo de drogas, el escándalo público y actos similares son los objetivos de este enfoque. El objetivo es casi exclusivamente el mantenimiento del orden: lograr la percepción y la realidad de un comportamiento ordenado en los espacios públicos.

⁴ Citado en la portada de Kelling y Coles 1996.

El concepto de los cristales rotos podría abordarse desde al menos dos posibles orientaciones: una dirigida a la colaboración ciudadana en las comunidades y otra dirigida a las acciones agresivas de la policía. Estas opciones se encuentran continuamente en el debate sobre la policía estadounidense, es decir, si la policía debe orientarse a los modelos de prevención de la criminalidad asociados con la policía de proximidad y con la policía orientada a los problemas o si, por el contrario, debe orientarse más al modelo de lucha contra el delito, muchas veces asociado con modelos de policía tradicional o de tolerancia cero.

Bajo el paraguas de la policía de proximidad, las intervenciones se centran en problemas más amplios que el delito y en cuestiones asociadas al delito como los problemas de desorden de la comunidad, la prevención del desorden mediante la organización de la comunidad, el contacto con los delincuentes (especialmente en los delitos menores) y la transformación del entorno físico en el que los delitos se cometen. De hecho, este es el modelo que se usa en muchos países para la prevención del delito en las comunidades. Como sugiere Hope (1995, 21): «[L]a prevención del delito en la comunidad se refiere a acciones que pretenden cambiar las condiciones sociales que son la base del delito en los barrios residenciales». Estos esfuerzos normalmente reúnen el apoyo de las instituciones sociales locales para abordar conjuntamente los problemas de delito y de desorden. Así pues, la prevención del delito en la comunidad busca integrar estos esfuerzos en la estructura social local. Esto, por supuesto, es la filosofía subyacente de la policía de proximidad, anteriormente expuesta.

En muchas ocasiones, sin embargo, las instituciones sociales de la comunidad son frágiles y no son capaces de implicarse en acciones de prevención. Y, aunque se puede considerar que siempre existe una comunidad, el nivel de organización social de la comunidad puede convertirla en incapaz de trabajar con la policía o con otras agencias gubernamentales (véase Greene y Taylor 1988). Bajo estas circunstancias, en lugar de centrarse en la capacidad constructiva y la prevención del delito en la comunidad, un modelo de policía «dura» (Wilson y Kelling 1982) ha surgido en muchas ciudades.

Animados por la preocupación de que se considere a la policía de proximidad blanda con el delito y de que crezcan las críticas públicas acerca de que los alborotadores (por ejemplo, las personas que limpian los parabrisas en semáforos y cruces para luego requerir dinero a cambio) interfieran con el quehacer diario, los departamentos de policía de todo el país se han centrado en eliminar los signos de actos incívicos que se producen en las calles estadounidenses, en muchos casos de forma muy coercitiva.

La policía de tolerancia cero tiene sus raíces en el aspecto represor de la policía. En cierto modo, la policía vuelve hacia un estado más tradicional res-

pecto a la aplicación de la ley, iniciativa que ha sido directamente apoyada por muchos departamentos de policía a lo largo de Estados Unidos. Esto tiene implicaciones importantes para la policía en la movilización de comunidades, una de las características centrales de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas. Como dice Klockars (1985, 319):

«La policía puede imponer el orden “por las bravas”, pero la aprobación de este comportamiento debe basarse en la idea de que la gente a la que busca controlar la policía por este medio no merece o no puede comprender mejor trato. Esta línea de razonamiento es apenas plausible cuando aquéllos que reciben los golpes son siempre los marginados, borrachos, prostitutas callejeras, mendigos o pandillas juveniles, pero pasa a ser sumamente ofensiva cuando nos damos cuenta de que las tareas de mantenimiento del orden de los agentes de policía modernos les hacen dirigir, controlar y disciplinar personas de todo tipo, *incluyéndonos a nosotros*» (énfasis añadido).

La policía de tolerancia cero se ha relacionado recientemente con intervenciones, delitos y análisis situacionales en lugares específicos por parte de la policía. El análisis de focos de delincuencia sugiere que un reducido número de zonas en cualquier ciudad particular representa la mayoría de los delitos y desórdenes que se producen. A través del uso de técnicas sofisticadas de cartografía de delitos, estas zonas se hacen visibles para la policía y para la comunidad. A menudo, estos lugares se ven entonces sometidos a tácticas policiales agresivas que intentan eliminar esos focos de delincuencia. Estas técnicas se han centrado fundamentalmente en los robos callejeros y el tráfico de drogas, así como en el despliegue de actividades de mantenimiento del orden.

La preocupación por el orden como aspecto central de la policía de tolerancia cero centra la atención policial en las causas próximas a los problemas, principalmente la gente o los lugares que pueden provocar el desorden. Pero como indica Skolnick (1994), el orden sin ley es un problema en una sociedad democrática:

«El concepto de “orden” refleja ideas sobre cómo los ciudadanos deben comportarse. Estas ideas, enraizadas profunda y punitivamente en la legislación penal, generan condenas por mal comportamiento que van desde la pena de muerte por homicidio a años de prisión por una gran variedad de delitos. El derecho procesal establece límites sobre lo que los fiscales y policías pueden hacer al aplicar la ley sustantiva. Dado que tanto el “orden” como la “ley”, fondo y forma, son aspiraciones vitales pero conflictivas entre sí, su conflicto inherente impone un dilema fundamental e imperecedero para mantener el orden en una sociedad democrática».

Bajo el enfoque de la tolerancia cero, la demanda de orden puede conllevar un deterioro de la ley, particularmente en cuanto a la falta de legitimidad de la policía. Además, existe la preocupación de que la legitimidad normativa de la policía, especialmente en barrios de minorías étnicas, puede ser socavada cuando la policía se percibe como una fuerza punitiva en la sociedad.

Los sucesos recientes en Nueva York en los que se produjeron asaltos policiales a personas pertenecientes a minorías, y la tortura a un inmigrante haitiano han arrojado dudas sobre la eficacia de la policía de tolerancia cero, en especial, en lo referente al mantenimiento de la seguridad de las comunidades étnicas. Se han observado hechos similares en distintas ciudades estadounidenses y, en la mayoría de ellos, los hechos se han desencadenado debido a tácticas policiales agresivas, no muy distintas de las aplicadas en las revueltas urbanas que la Comisión Kerner documentó en los años 1960. Estas acciones revelan la delicada relación entre la policía y aquéllos a quienes protege. Como afirman Rosenbaum, Lurigio y Davis (1998,192):

«Las minorías pobres son las que más demandan actuaciones policiales agresivas cuando se produce una violación de los derechos civiles, pero también son las que más se quejan por ello y, como consecuencia, rechazan la institución policial. Por lo tanto, la actuación policial no es únicamente una cuestión de opción entre sí o no. Requiere una planificación cuidadosa, el consentimiento de los ciudadanos, una relación sólida de trabajo construida en la confianza, un papel activo de la comunidad, cuando es posible, y un concienzudo ejercicio de la discreción policial».

Muchos de los esfuerzos en organizar comunidades descansan en la buena voluntad de la comunidad a la hora de participar en actividades de colaboración y esfuerzos en la prevención del delito. Reunir voluntarios de la comunidad para iniciativas policiales que van desde la limpieza a la vigilancia del vecindario requiere confianza y una comunicación abierta (para una revisión de la implicación de los ciudadanos en la prevención del delito véase Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, 17-58, 171-230; Friedman 1994). La policía de tolerancia cero, al mismo tiempo que satisface intereses a corto plazo en el mantenimiento del orden, puede convertir la relación entre policía y comunidad en conflictiva. Además, la policía de tolerancia cero puede hacer a la comunidad adquirir un papel pasivo en el mantenimiento del orden, en favor de un papel más agresivo y activo de la policía. Esto se produce también en la relación de la policía con otras agencias, aunque las agencias que pueden tener un impacto más represivo en la comunidad, como la revocación de la licencia de un bar, se encuentran aliadas con los proponentes de tolerancia cero.

Desde el punto de vista organizativo, la policía de tolerancia cero ha originado una bifurcación general de los departamentos policiales a través, una vez más, de líneas de especialización. Por un lado, muchos departamentos policiales han perseguido públicamente enfoques de proximidad y de policía orientada a la solución de problemas como forma de ganar mayor apoyo social y, en cierto modo, como forma de implicación en los asuntos de la seguridad ciudadana. Esto ha provocado un especial énfasis en la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas, que en muchas ocasiones es visible para el público. Quizás menos visible es una tendencia más sutil en la policía estadounidense: la militarización de la policía y el equipamiento de unidades especiales tácticas en la calle que están activamente implicadas en «el control férreo». El «guante de terciopelo» de la policía de proximidad frecuentemente esconde el «puño de hierro» de estas unidades de intervención y de delitos callejeros, las cuales están muchas veces organizadas como las unidades militares de combate de élite.

Evaluar el éxito desde las normas de la policía de tolerancia cero tiene sus orígenes en la solución de problemas, aunque en muchos casos se mida la eficacia teniendo en cuenta cuestiones como las retenciones a los peatones o coches y otro tipo de comportamientos (mayormente negativos) que ocurren en lugares determinados. Estas medidas pueden crear la expresión tautológica de eficacia definiendo esfuerzos como éxitos y luego midiéndolos como resultados.

ENTENDER LAS INTERVENCIONES DE POLICÍA DE PROXIMIDAD

Para entender mejor cómo funcionan la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, tanto en lo referente a intervenciones policiales en la comunidad como en cuanto medios para afinar y cambiar las organizaciones policiales, es importante contemplarlas como una serie de intervenciones con diferentes repercusiones. En teoría, estas intervenciones ocurren a distintos niveles, supuestamente producen efectos en la comunidad, en la organización policial, en la naturaleza del trabajo policial (incluyendo el arraigo del agente de policía en su comunidad), en los valores de prevención del crimen y en un conjunto más amplio de ideales de servicio a la comunidad.

Al hacer más claros y explícitos los niveles de intervención y los cambios, incluyendo los resultados anticipados de la policía de proximidad, se ponen las bases para la construcción de sistemas efectivos de control y evaluación para evaluar si la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas son sustantivas o retóricas. Esta comprensión puede mejorar sustancialmente los esfuerzos para implantar y evaluar en el futuro

las iniciativas de policía de proximidad y de policía orientada a la solución de problemas.

En este punto vamos a considerar el conjunto de resultados que se espera de la policía de proximidad. La policía de proximidad puede ser contemplada como parte de un conjunto causal de relaciones que se prevé que tenga efectos distintos a los asociados a la policía tradicional. Se espera que la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, objeto de análisis de este artículo, tengan efectos de forma significativa y predecible sobre la comunidad, sobre los departamentos de policía, sobre los grupos de trabajo policiales y sobre los agentes de policía. Aunque es imposible trazar todas las conexiones causales asociadas con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, a continuación se examinan de forma breve cuatro niveles de intervención.

A nivel ambiental, las intervenciones de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas buscan implicar a la policía y a la comunidad en una relación de cooperación para el desarrollo de la seguridad pública. La policía tiene que buscar la creación de asociaciones más amplias con organizaciones y grupos externos. También se pretende que centre su atención en capacitar a la comunidad y en la prevención del delito. Movilizando a la comunidad y fijándose en los problemas delictivos, de desorden, y del miedo al delito concretos e identificables, se anticipa que la comunidad puede volverse más resistente al delito, lográndose una mayor eficacia comunitaria y, a cambio, viéndose menos afectada por el delito y el desorden. Estos esfuerzos buscan estabilizar los barrios, incrementar la cooperación y los lazos con la comunidad y así aumentar la capacidad de los barrios para tratar situaciones conflictivas y, por último, fortalecer la cohesión del barrio. Estas afirmaciones se basan en la premisa de que los barrios cohesionados resisten mejor al delito. Dichas intervenciones, correctamente puestas en práctica, consiguen reducir el miedo al crimen, incrementar el uso del espacio público por parte de los vecinos, reducir el desorden en el barrio y, por último, reducir el delito y la victimación en los barrios.

A nivel organizativo, las intervenciones de policía de proximidad afectan a distintas cuestiones de los departamentos de policía. En primer lugar, a la tecnología de la policía (por ejemplo, el modo en que el departamento convierte las inversiones en resultados). Esto incluye cómo (o si) el departamento actualmente define y resuelve problemas y cómo valora los resultados. Las intervenciones de policía de proximidad están también asociadas a la estructura del departamento (por ejemplo, el modo en que la organización divide el trabajo y diferencia sus partes) y cómo (o si) la estructura apoya las iniciativas de policía de proximidad. Esto incluye resultados relacionados con la cultura de la organización (sus

valores, creencias, símbolos y presunciones que apoyan la vida organizativa), así como los sistemas de recursos humanos del departamento (mecanismos de selección, formación, recompensas y socialización del personal hacia los objetivos de la policía de proximidad). En este caso, se trata de inculcar en la organización un conjunto de valores y misiones que se traducen en acciones que incluyen a la comunidad para la prevención del delito y que valoran las intervenciones policiales bien fundamentadas y analíticas.

Finalmente, los cambios asociados a la policía de proximidad afectan también a los procesos de evaluación de eficacia de las agencias policiales (los sistemas internos de la organización policial que captan, evalúan y diseminan información sobre el trabajo de la misma). Si la policía de proximidad desea convertirse en una intervención estratégica duradera (Kelling y Moore 1988; Moore y Stephens 1991) deberá confrontar algunos cambios organizativos, sobre todo si lo que pretende es reemplazar o modificar la estructura y la cultura de la policía tradicional. La razón de esto radica en la idea de que el modelo organizativo de la policía tradicional (con una autoridad, mando y control centralizados, que elabora reglas y políticas) realmente impedirá la habilidad de la agencia policial en hacer policía de proximidad o policía orientada a la solución de problemas. La policía, bajo las normas de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, debe ser más consciente de sus capacidades, menos especializada y con una organización más orientada a la comunidad.

Además de las cuestiones relacionadas con la organización, la policía de proximidad debe afectar también a distintos aspectos asociados con los grupos de trabajo dentro de la organización policial, incluyendo el establecimiento y la comunicación clara de normas de rendimiento consistentes con los resultados de la policía de proximidad. Además de crear y comunicar normas de rendimiento de los grupos, la agencia de policía de proximidad debe especificar la composición del grupo en términos de conocimiento, habilidades y funciones de los grupos policiales que operen en la comunidad. De forma similar, la agencia policial busca mejorar la comunicación interpersonal y compartir la comunicación dentro de la agencia, especialmente a través de los grupos definidos bajo la filosofía y estructura de la policía de proximidad.

Finalmente, si la policía de proximidad ha de convertirse en la vanguardia del cambio de las organizaciones policiales, deberá clarificar la definición de tareas entre los grupos de agentes de policía, incluyendo los inspectores.

La policía de proximidad también tiene varias implicaciones en cuanto a los cambios a nivel individual dentro de las organizaciones policiales. En términos de resultados a nivel individual, la policía de proximidad anticipa cambios en la eficacia de los agentes policiales, principalmente a través de mecanismos de

solución de problemas. Además, se considera que el rendimiento de los agentes policiales, la satisfacción laboral y el apego al trabajo mejoran a través del compromiso con iniciativas de policía de proximidad. Finalmente, las definiciones del papel de los agentes de policía son más amplias bajo la policía de proximidad. Estos resultados presumen una mayor identidad de tareas (y de consenso) entre los agentes; una mayor autonomía de los agentes en la toma de decisiones; un enriquecimiento y ampliación del trabajo; un aumento de la retroalimentación proporcionada a los agentes y un aumento en la profundidad y conjunto de habilidades para los que los policías están formados y que emplean como parte de su metodología de policía de proximidad.

Respecto a la evaluación de los cambios tal como se integran en las actividades de la policía de proximidad, el Cuadro 2 presenta una revisión de estos niveles de intervención, sus cambios o dinámicas internas anticipadas, así como los correspondientes resultados de la policía de proximidad y la policía orien-

Cuadro 2. Niveles de cambio de la policía de proximidad

Nivel de intervención	Cambios anticipados	Resultados de la policía de proximidad
Ambiental →	Unión con → organizaciones y grupos externos Apoyo político y económico Define y mantiene un conjunto organizativo	Reducción del delito/miedo Barrios cohesionados Incremento de la seguridad pública Mayor apoyo de los ciudadanos Reducción del riesgo o la violencia Solución de problemas de la comunidad
Organizativos →	Tecnología → Estructura Cultura Recursos humanos Evaluación de eficacia	Cambio en la circulación de la información Proceso de toma de decisiones (estratégico) Proceso de toma de decisiones (táctico) Formación mejorada Cambios en los símbolos y la cultura Mejora de las comunicaciones Revisión de las medidas de rendimiento Descentralización Generalización de roles Análisis mejorado
Grupo →	Normas de rendimiento → Composición del grupo Relaciones interpersonales Definición de tareas	Cohesión del grupo Consenso en las tareas Decisiones de calidad Eficacia del grupo
Individual →	Identidad de tareas → Autonomía Retroalimentación Habilidades	Mejora de la eficacia de los agentes Mejora del rendimiento Mejora de la satisfacción con el trabajo Ampliación de la definición de funciones Mayor apego e inversión en el trabajo

tada a la solución de problemas. Utilizando la conceptualización presentada en el Cuadro 2 podemos conocer el efecto de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas en las comunidades, las organizaciones policiales, el trabajo policial y los agentes. Estos efectos pueden proporcionarnos una mejor comprensión sobre la capacidad de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas para alcanzar sus objetivos.

Efectos en la comunidad

Recientemente, las comunidades se han convertido en objetivos más específicos y directos de las intervenciones de la justicia criminal, concretamente aquéllas asociadas con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas. Unidas a un amplio movimiento de prevención del delito en la comunidad que empezó en los años 1960, las iniciativas actuales que implican interacción entre policía y ciudadanos intentan hacer a las comunidades más resistentes al crimen, primero movilizandolas en su propia defensa (Hope 1995, 21-89) y, segundo, organizando a la comunidad para una mayor vigilancia de los lugares públicos. Esto otorga a la comunidad un papel de colaboración (Skolnick y Bayley 1986) en la prevención del delito mientras que al mismo tiempo se incrementa la vigilancia de la comunidad y la gestión de los lugares públicos, lo que constituye una piedra angular en el movimiento de prevención situacional del delito (véase Clarke 1995, 91-50; Felson 1986, 1987, 1995).

La policía de proximidad ha buscado desde el principio implicar a la comunidad en cuestiones de seguridad pública, al mismo tiempo que se construye y fortalece la capacidad de estas comunidades de resistir al delito. Por ejemplo, la operación *Weed y Seed* (desyerbar y sembrar) en Estados Unidos pretende crear una presencia policial visible y activa para tener impacto en barrios atemorizados (limpia) al mismo tiempo que capacita (siembra) estos mismos barrios para mantener los logros adquiridos (véase Roehl et al. 1995). El Proyecto de Armas de Boston (*Boston Gun Project*) (véase Kennedy 1998), más limitado o dirigido a intervenciones ante el delito, también perseguía estrategias duales. En este proyecto, la primera estrategia buscaba identificar jóvenes que tenían mayores probabilidades de usar armas en la resolución de disputas, mientras se movilizaban instituciones gubernamentales y sociales en distintos frentes, de manera coordinada y sistemática, para luchar contra estos problemas letales y serios de la comunidad. Los programas como *Town Watch* (vigilancia ciudadana) también son considerados actividades de capacitación, muchas ve-

ces unidos a un incremento de la vigilancia en los espacios públicos (Rosenbaum 1986, 1988; Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998), aunque sus efectos son menos seguros.

El mantenimiento del orden en las comunidades con cierto consenso sobre el mismo crea numerosas oportunidades de interacción para la policía y la comunidad. De hecho, en las comunidades con un alto nivel de organización social existe mayor capacidad y motivación de la comunidad para trabajar con la policía. «Cuanto mejor organizados están los medios existentes en una comunidad para dar a conocer las preferencias de los ciudadanos, más fácil es para la policía obtener la colaboración, gestionar la diversidad de puntos de vista del vecindario y movilizar a la comunidad para apoyar y asistir a los agentes de policía» (Mastrofski y Greene 1993, 89). Estas actividades se perfilan como un marco organizativo de creación de consenso entre las comunidades (véase Etzioni 1993). La característica central de muchas iniciativas de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas es preservar el orden (véase Moore 1992).

Además de preservar el orden en un barrio específico, la policía de proximidad tiene como finalidad recontextualizar la policía, esto es, invertir esfuerzos para mejorar la relación entre policía y comunidad. Entre otras cosas, estos esfuerzos están pensados para mejorar el conocimiento local de los agentes y la aceptación de la comunidad, así como la participación y la evaluación de los servicios policiales. Esto se hace normalmente creando una mayor cercanía entre la policía y las instituciones locales sociales y económicas, construyendo alianzas más efectivas entre la policía y el público, e intentando resolver problemas de crimen y desorden complejos y persistentes (véase Kelling y Coles 1996; Hope 1995). De forma acumulativa, se espera que estas iniciativas ayuden a estabilizar las comunidades, haciéndolas menos propensas al delito.

En una evaluación de los efectos de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas en la comunidad, Cordner (1998) considera que los resultados son normalmente mixtos. Algunos estudios presentan descensos en el delito, el miedo, el desorden y las llamadas a la policía. Sin embargo, dadas las limitaciones identificadas más de una década atrás por Greene y Taylor (1988) en el diseño y la investigación, gran parte de esta última es difícil de interpretar y generalizar. Existen, sin embargo, algunos resultados prometedores sobre los que se podrán realizar evaluaciones más rigurosas en el futuro.

Los resultados acumulados en la reducción del miedo y los programas de patrulla a pie de los primeros años de la década de 1980 sugerían que los cambios en las estrategias policiales podían tener distintos efectos en la comunidad. En los estudios de Houston y Newark, por ejemplo, se dieron efectos modestos

en la prevención del delito, aunque los programas parecían influir en las percepciones de la comunidad y el miedo al delito más de lo que lo hacía en el delito en sí mismo. Estos resultados proporcionaron el fundamento para diversos programas de policía de proximidad llevados a cabo desde la década de 1980. Estos programas incorporaron metodologías de investigación más sofisticadas y aplicaciones más observables sobre la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, proporcionando así una fotografía más clara sobre sus efectos en los barrios.

Los efectos en los barrios asociados con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas son variados y complejos, ya que incluyen percepciones de seguridad de los residentes, miedo al delito, uso de espacios públicos, victimación actual, llamadas a la policía, denuncias, medidas de autoprotección y cohesión de la comunidad. Dada la variedad y complejidad de las medidas de resultados asociadas con la policía de proximidad, es difícil hacer comparaciones entre distintos lugares.

Skogan (1994), en una evaluación de los efectos de la policía de proximidad en los residentes de un barrio examinó seis programas realizados en Oakland (California), Birmingham (Alabama), Baltimore (Madison), Wisconsin (Houston) y Newark (New Jersey). En dicho trabajo, Skogan (1994) evaluó los efectos sobre el miedo al delito, desorden, victimación, calidad de los servicios policiales y disponibilidad de drogas. Los resultados reflejaron que el mayor efecto se produjo sobre el miedo al delito, el cual descendió en cinco de las seis ciudades. En cambio, el desorden y la victimación sólo descendieron en tres de las seis ciudades.

Las evaluaciones de la comunidad favorables a los servicios policiales permanecieron iguales o aumentaron en las comunidades afectadas por los programas de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas, comparándolas con comunidades similares que no recibieron los servicios. En los lugares donde la disponibilidad de droga era una medida de impacto en la comunidad (Oakland), los programas de policía de proximidad produjeron un descenso en dicha disponibilidad en la comunidad. Skogan (1994, 180) concluyó:

«Los resultados revisados sugieren que la policía de proximidad se está desarrollando a un ritmo titubeante. Existen muchos ejemplos de experimentos fallidos y ciudades donde el concepto ha fracasado. Por otro lado, también se ha constatado en muchos casos que los ciudadanos necesitan atención, que para ellos resulta muy importante poder mantener un contacto con la policía, y que agradecen tener la oportunidad de hacerlo. Cuando ven más policía paseando a pie o trabajando fuera de las comisarías se sienten menos inseguros. En los lugares en los que los agentes han

desarrollado formas de cooperación permanentes con grupos de la comunidad y medidas de protección a desamparados, la gente ha sido testigo de una disminución de los niveles de desorden social y deterioro físico».

Quizás el intento más sofisticado de evaluar la policía de proximidad ha sido el llevado a cabo hace algunos años en Chicago. En 1993, el departamento de Policía de Chicago lanzó un programa de proximidad llamado Estrategia Policial Alternativa en Chicago (*Chicago's Alternative Policing Strategy, CAPS*) que Skogan y sus colegas han estado evaluando durante algunos años (véase Skogan et al. 1995; Skogan y Hartnett 1997).

Una evaluación reciente de los efectos de la policía de proximidad en Chicago, llevada a cabo por Skogan y Hartnett (1997), sugirió que estas iniciativas tuvieron un efecto significativo en los problemas de la comunidad y en la calidad de la vida comunitaria. Respecto a la respuesta policial a los problemas de la comunidad, las percepciones sobre la eficacia policial al tratar el delito y el miedo al delito en la comunidad, Skogan y Hartnett (p. 208) encontraron que:

«Los residentes que observaron posteriormente a la policía en acción estaban más satisfechos con la respuesta policial a los problemas de la comunidad, pensaban que eran más efectivos a la hora de luchar contra el delito y se sentían más seguros. Los efectos aquí se referían al cambio en la percepción de los residentes respecto a la policía y sus creencias en que la policía realmente está intentando atender los problemas definidos de la comunidad».

Respecto a la resolución del crimen y del desorden, Skogan y Hartnett (1997, 235) establecen que «existían algunas pruebas de mejora de la calidad de vida de los residentes de cada área del programa». Se confirmaron las percepciones de que los delitos graves estaban descendiendo a través de encuestas a la comunidad, y una encuesta de victimación reveló descensos en determinados delitos en los vecindarios seleccionados. Estos descensos se referían a los robos en domicilios, robos de coches, violencia callejera y actividades relacionadas con la droga y con las pandillas.

A pesar de este apoyo entusiasta a raíz de los efectos en la comunidad y de los resultados de la experiencia de Chicago, todavía es escasa la evidencia sostenida de efectos positivos en la comunidad. Sin embargo, el descenso general en el delito en los últimos años se atribuye en parte a las actividades policiales, muchas de ellas con el enfoque de proximidad o de resolución de problemas. Como dice Moore (1994, 294):

«Casi nada es seguro sobre los efectos de los programas de policía de proximidad. Estos programas son tan variados que pasará mucho tiempo hasta que podamos decir algo definitivo sobre la totalidad de programas, los elementos individuales de los mismos y las características especiales de cada uno en particular. Y pasará obviamente mucho tiempo antes de que podamos decir cosas importantes sobre la estrategia de la policía de proximidad como opuesta a los programas operativos».

La ausencia de efectos en la comunidad asociados a los programas de policía de proximidad está ampliamente relacionada con la gran variedad de programas de policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas existentes a lo largo de los Estados Unidos, unido a la tendencia a evaluar estos programas en un contexto de estudios de caso cualitativos. Como Rosenbaum y sus colegas (1998, 183-184) afirman:

«Hasta ahora pocos proyectos de demostración planificados cuidadosamente se han asociado a evaluaciones cuantitativas de policía de proximidad bien diseñadas. Con algunas excepciones, la policía de proximidad se ha estudiado principalmente a través de métodos cualitativos. Los investigadores de la policía de proximidad han realizado estudios de procesos organizativos y actividades de solución de problemas y los han complementado en ocasiones con medidas cuantitativas de resultados».

En la literatura sobre policía todavía no existen análisis sistemáticos de las intervenciones de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas. A pesar de los mil millones de dólares federales que fueron distribuidos entre los departamentos de policía para desarrollar el modelo de policía de proximidad en los últimos cinco años, existe escasa relación sistemática entre estos esfuerzos y la capacitación de la comunidad o la prevención del delito. El descendente índice de criminalidad en Estados Unidos se considera relacionado con estas actividades, pero hasta la fecha se desconocen las dinámicas de estas relaciones.

Los efectos en las organizaciones policiales

Una de las promesas de la policía de proximidad es que iba a convertir las agencias policiales en más amables y educadas hacia el público y hacia sus empleados. Las críticas a la burocracia policial, en especial bajo el modelo tradicional de policía, se centran en que ha alejado a los productores de los consumidores de servicios policiales. Este alejamiento crea una gran tensión entre la policía y aquéllos que son controlados por ella. Esta tensión crea una sospecha

mutua sobre los intereses e intenciones de cada parte. Además, esta tensión imposibilita construir lazos de forma efectiva entre la policía y la comunidad en asuntos de seguridad pública, una característica central de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas.

Es necesario recordar que en la era de la reforma profesional de la policía se aseguraba que la policía necesitaba mantener una distancia profesional con la comunidad. Esta distancia era, en primer lugar, un medio de ganar control interno sobre la policía e incrementar su compromiso y adherencia a estándares profesionales (ampliamente definidos por los administradores de la policía) y, en segundo lugar, un medio de reducir las posibilidades de corrupción de la policía que surgían de su relación con los ciudadanos. Con el paso del tiempo, la distancia establecida intencionalmente entre policía y comunidad se agrandó.

Parte del dilema organizativo de la policía bajo normas que enfatizan los modelos de proximidad y de resolución de problemas es unir las tácticas de los agentes a una filosofía y estrategia organizativa mayor. El modelo burocrático, profesional y centrado en el control adoptado por la policía como parte de sus primeras reformas no incluía estrategias y planes a largo plazo. Las estrategias presenciales de la policía han continuado estando dirigidas a la respuesta y a las tácticas policiales, y centradas en las expectativas de la comunidad sobre la policía como fuerza capaz de controlar la delincuencia (Crank y Langworthy 1992).

Las implicaciones de la ausencia de objetivos estratégicos en los departamentos policiales son grandes. La ausencia de planes a largo plazo ha dejado a muchas agencias policiales a la deriva. Es decir, ante la ausencia de planes de futuro, muchas agencias se han centrado en cambios que implicaban un aumento de la disponibilidad y la distribución de recursos. Parte del problema organizativo a la hora de transformar un modelo de policía tradicional en un modelo de proximidad es la actual estructura y el sistema de provisión de servicios que tiene la policía. Por ejemplo, con frecuencia oímos a los jefes de policía decir que los servicios de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas son más caros que los servicios tradicionales, o que estos servicios compiten actualmente con la agencia por los recursos y objetivos. Una visión alternativa es que el entorno de la policía ha cambiado y la organización policial necesitará cambiar para adaptarse a los cambios significativos de su entorno.

En la lógica de los análisis de la organización, el entorno juega un papel importante (véase Thompson 1967). Para muchas organizaciones existen dos niveles en el entorno: el entorno general que abarca la organización como un todo y el entorno de las tareas individuales, el cual tiene influencia sobre las operaciones de la organización. En materia policial, el entorno general y el entorno de tareas han estado cambiando durante un periodo de tiempo considerable. Lo

que es menos claro es la adaptación de los departamentos policiales a estos cambios del entorno (véase Zhao, 1996).

La policía no opera de manera aislada y no puede divorciarse de su entorno externo. Además, el entorno en el que la organización policial se encuentra hoy en día requiere un modelo de organización que enfatice la necesidad de un sistema abierto.

Los cambios en el entorno externo de la policía han sido profundos durante los últimos treinta años, y han incluido finanzas municipales, apoyo del servicio y conocimientos de los consumidores. Cada uno de estos cambios ha empujado a las organizaciones policiales y a los administradores a ser más abiertos en sus políticas y en la toma de decisiones, y más responsables en cuanto a las necesidades de su clientela. Estas fuerzas externas también han presionado a las organizaciones policiales a ser más creativas y flexibles (véase Zhao 1996, 71-82).

La escasez de recursos, el aumento de demanda y una mayor conciencia cívica se unieron en los años 1990 para convertir los planes estratégicos en una actividad necesaria dentro de los servicios públicos burocráticos, policía incluida. Todo esto, unido al aumento de las expectativas sobre participación en la colaboración para la seguridad pública, provoca que las comunidades estén deseosas de una mayor colaboración con la policía (Skolnick y Bayley 1986; Skogan 1994; Friedman 1994).

La ausencia de un énfasis estratégico también tiene implicaciones en los departamentos policiales. Sin una hoja de ruta sobre el camino a seguir es difícil para los gestores policiales reunir el apoyo de los agentes de la escala básica (primera línea), necesario para futuros cambios en los servicios policiales o estilos de interacción con los ciudadanos. Además, sin una dirección anunciada, aquéllos que no acepten estos esfuerzos son relativamente libres para continuar resistiendo pasivamente, y en algunos casos activamente, a estos cambios. Esta resistencia al cambio es el mayor obstáculo a la puesta en marcha de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Esta resistencia viene de los agentes de la escala básica, los cuales pueden creer que la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas es débil frente al delito, no aceptan la prevención del delito frente al papel de combatir la criminalidad y se aferran a los sindicatos y a la legislación y procedimientos de los servicios civiles para controlar mejor su trabajo y el lugar de trabajo (Zhao, Thurman y He 1999).

El distanciamiento de estos agentes de la escala básica también ha tenido lugar a lo largo de años de negligencia en el modelo policial tradicional. Sobre este punto se ha argumentado que las organizaciones policiales, durante años,

han producido una clase de trabajadores alienados, que como consecuencia han frustrado intentos de cambio, pudiendo descargar estas frustraciones en los ciudadanos. Estas frustraciones provienen, en parte, de la complejidad del trabajo realizado y de los aspectos situacionales del trabajo policial y, en parte, de la desconfianza de estos agentes en la administración policial. Han adquirido esta desconfianza durante un período de años durante los cuales la administración central de las agencias de policía se ve muchas veces como punitiva e insolidaria ante una experiencia de campo compleja. Esto crea muchas veces la idea de que la administración central de la policía es simplemente una farsa (Gouldner 1954) en la que se invoca el castigo de manera selectiva y en la que raramente se da apoyo a los agentes.

Desde muchos puntos de vista continúa habiendo un conflicto entre los departamentos de policía sobre la finalidad y la definición del trabajo policial. La cultura de los agentes de la escala básica continúa presionando en favor de la independencia policial y del papel de lucha contra la criminalidad de la policía, mientras el personal administrativo aplica ahora enfoques de sistemas abiertos, incluyendo la creación de acuerdos de colaboración y la resolución de problemas. Este enfrentamiento cultural está todavía por resolver en la policía estadounidense, a pesar de casi 15 años de insistencia en la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas.

Además de las cuestiones relacionadas con la cultura profesional, la segmentación del trabajo policial (por ejemplo la descomposición del trabajo policial a la respuesta inicial, el seguimiento de la investigación criminal o de las intervenciones de otras unidades especiales, la preparación de casos, y el seguimiento de causas criminales) también contribuye a la alienación en el trabajo del agente de policía, ya que le aleja de la intención y las consecuencias de su trabajo. Basándose en reglas organizativas orientadas a la producción, como las de la industria, los agentes de la escala básica empiezan a perder de vista los objetivos generales de su trabajo, identificándose de manera más directa con los fines infraóptimos de su función particular. Cuando esto ocurre, se considera que la organización tiene problemas para mantener la motivación en el trabajo, así como la calidad de su producto.

La policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas puede verse desde la perspectiva de las estrategias de cambio organizativo. Al comienzo de cualquier cambio institucional, el simbolismo algunas veces sobrepasa el espíritu práctico (Edelman, 1977). Necesariamente, la retórica de la policía de proximidad precedió su llegada a la policía. Los estudios rigurosos sobre las innovaciones de la policía de proximidad fueron inicialmente escasos (Greene y

Taylor 1988), pero se han incrementado en los últimos (cinco) años. Aunque los estudios iniciales sobre la policía de proximidad se apoyaban en limitados estudios de casos para definir la complejidad y los efectos de las innovaciones del programa (por ejemplo, véase Eck y Spelman 1987; Trojanowicz y Bucqueroux 1990), las investigaciones más recientes buscan entresacar la complejidad de estos esfuerzos en el escenario del mundo real (véase Skogan y Hartnett 1997).

Hoy en día, nuestro conocimiento sobre cómo estos cambios están remodelando las organizaciones y la prestación del servicio policial es bastante limitado. Lo que sí es conocido es que la marcha de los cambios organizativos en la policía es extremadamente lenta y en ocasiones tortuosa. Además, algunos autores han identificado la organización policial como el primer obstáculo para mejorar los servicios policiales a la comunidad (para una revisión, véase Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, 183-190).

Para los propósitos del presente trabajo, los cambios organizativos se pueden evaluar a distintos niveles. En primer lugar, podemos considerar si los departamentos policiales han adoptado efectivamente la policía de proximidad o la policía orientada a la solución de problemas como parte de su estrategia general. Adicionalmente, podemos examinar si la estructura de la policía está cambiando en algún aspecto fundamental que pueda estar asociado a la policía de proximidad u orientada a la solución de problemas. En tercer lugar, podemos evaluar brevemente si la naturaleza del trabajo policial está cambiando como resultado de adoptar estrategias de estos dos modelos policiales. Finalmente, podemos evaluar si la inteligencia de las agencias policiales (el modo de recoger la información y de tomar las decisiones) se ha modificado en los últimos años.

Transformaciones en la estrategia y la estructura policial

Muchos autores han comentado que los cambios en las organizaciones policiales son la característica central para asegurar la supervivencia a largo plazo de la policía de proximidad (véase Sparrow, Moore y Kennedy 1990; Moore 1992; Trojanowicz y Bucqueroux 1990; Lurigio y Rosenbaum 1994). Estos cambios implican modificaciones en la filosofía de base de la policía, una ampliación del campo de acción policial y una reorientación de las operaciones policiales internas.

A nivel filosófico, está claro que muchas agencias policiales han adoptado el lenguaje y el simbolismo de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. En un estudio sobre la ampliación del campo de acción policial, Zhao, Thurman y Lovrich (1995) encontraron que las organizaciones

policiales de todo Estados Unidos habían ampliado sus funciones a lo largo de los años.

Una encuesta sobre comisarías de policía fue llevada a cabo por el Departamento de Estudios y Servicios Gubernamentales de la Universidad del Estado de Washington, donde se realizaron evaluaciones de los cambios organizativos en la policía provocados por la puesta en marcha de la policía de proximidad. Un total de 215 comisarías rellenaron la encuesta en 1993 y éstas fueron usadas para su análisis. Zhao y sus colegas (1995, 19) encontraron que:

«Basado en el número de programas de policía de proximidad puestos en marcha y en la frecuencia y distribución del desarrollo de dichos programas a nivel nacional, estos datos sugieren que los departamentos policiales de EE.UU. han ido ampliando durante los últimos tres años su campo de acción organizativo en estas tres áreas: empleo de tecnología, población a la que sirven y los servicios prestados. A su vez, esta ampliación del campo de actuación se corresponde con cambios organizativos hacia valores de dichos programas que resulta lógico esperar si de verdad las organizaciones policiales están orientándose hacia la filosofía de la policía de proximidad».

Los departamentos policiales de todo EE.UU. han adoptado modelos de organización y formación, lo que es oportuno para la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Zhao, Thurman y Lovrich (1995) identificaron tres factores sobre los cuales la reforma organizativa en la policía se está llevando a cabo. El primero se basa en mejorar las habilidades de actuación de los agentes policiales. El segundo factor busca mejorar la gestión intermedia de los departamentos policiales, mientras que el tercer factor está asociado con la puesta en práctica de los programas de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas en comunidades culturalmente distintas, con la intención de mejorar la interacción entre policía y ciudadanos, así como las relaciones con la comunidad.

La reforma de los departamentos policiales sobre la base de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas no se ha desarrollado sin obstáculos. Los cambios hacia rutinas y estructuras policiales internas se han relacionado con la idea de «doblar granito» (Guyot 1979). Zhao y sus colegas (1995) identificaron distintos impedimentos a cambios organizativos bajo las normas de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas: resistencia de los mandos intermedios y los agentes de base, confusión interna sobre la definición operativa de la policía de proximidad, preocupaciones sobre la blandura de la policía de proximidad en la persecución del delito, falta de formación de los agentes policiales y resistencia por parte de los sindicatos de policía.

También existen problemas en el entorno externo a la hora de adoptar la policía de proximidad como estrategia operativa. Los impedimentos identificados por Zhao, Thurman y Lovrich (1995) son: las preocupaciones de la comunidad relacionadas con la lucha contra el delito, las presiones por conseguir resultados inmediatos y la falta de apoyo por parte de otras agencias gubernamentales. Finalmente, los problemas de transición de la policía tradicional a la policía de proximidad están centrados fundamentalmente en la necesidad de equilibrar las estrategias de patrulla de la policía de proximidad [patrulla a pie y en bicicleta, comisarías en la comunidad, y programas de *«park and walk»* («aparca y camina»)] con las estrategias de respuesta rápida, particularmente en los casos de delitos potencialmente violentos. Estas tensiones continúan minando la adopción de estas estrategias policiales en los departamentos de policía de EE.UU., aunque no son insuperables.

En una evaluación de los cambios organizativos que se han llevado a cabo con la adopción de estilos de la policía de comunidad y la orientada a la solución de problemas en los departamentos estadounidenses, Zhao (1996) determinó que estas tentativas actuales estaban «enfangadas» en la etapa de emergencia del cambio organizativo. Como Zhao (p. 83) concluye, «el cambio organizativo no es un problema nuevo para la policía estadounidense, pero el proceso de cambio sigue siendo dolorosamente lento». Quizás lo más importante sea que el trabajo de Zhao y sus colegas sugirió que, aunque la retórica de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas ha penetrado en cierta medida en el lenguaje y el simbolismo de la policía estadounidense, los cambios estructurales han sido escasos.

Cambios en el trabajo policial

La naturaleza del trabajo policial (el modo en que éste se lleva a cabo), no ha cambiado sustancialmente en más de 100 años. En esencia, la función policial es recoger información y procesarla para identificar una amplia variedad de problemas o condiciones que se producen en la comunidad que traen como consecuencia el delito, el desorden, el miedo y la victimación y, en un segundo paso, responder a esos problemas y condiciones. Como sistema de proceso de información, la policía se ha dirigido al público como la primera fuente de información y movilización de la respuesta policial (Black 1980).

La cuestión central para el cambio de una policía tradicional a una policía de proximidad u orientada a la solución de problemas es «si la naturaleza del trabajo policial cambia efectivamente». Es decir, si la policía hace algo diferente

y si esta diferencia se puede medir. En la policía tradicional, la policía respondía a los incidentes, recogía las denuncias, entrevistaba a los testigos y a las víctimas, investigaba accidentes y remitía los informes a los supervisores e inspectores. La mayoría de esfuerzos por medir el trabajo policial se han centrado, como consecuencia, en las cosas que la policía realiza, pero no en los efectos de lo que hacen en la mejora de la seguridad de la población y la calidad de vida. Hoy en día, las agencias policiales miden los esfuerzos de forma precisa, incluyendo requerimientos en los coches y en la calle, llamadas recibidas y respondidas, detenciones realizadas, accidentes investigados, etc. Estos esfuerzos reflejan qué es lo que tradicionalmente han valorado las organizaciones policiales y la naturaleza general de su trabajo.

Mediante los nuevos modelos de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, es necesario entender mejor cómo resuelve la policía los problemas, con qué medios y con qué efectos. Esto requiere ajustar los esfuerzos que se están llevando a cabo para medir el rendimiento de los agentes individuales y también de la organización policial. Según Oettmeier y Wycoff (1988, 373-374):

«La revisión de los sistemas de evaluación de rendimiento para reflejar las diversas responsabilidades de un papel policial que está en continua expansión es algo que debe realizarse todavía en los años 1990, independientemente de si existe interés en cambiar los actuales enfoques policiales de las organizaciones. Los cambios en la filosofía de la policía sólo hacen más aparente la necesidad de que los gestores conozcan y apoyen actividades que agentes efectivos han llevado a cabo pero que han pasado desapercibidas oficialmente».

La policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas tienen importantes implicaciones en la naturaleza del trabajo policial y también sobre cómo los agentes de policía entienden, aceptan y adoptan papeles nuevos y complejos. Estos cambios en el alcance y el ámbito de las actividades de la policía en los dos niveles, organizativo e individual, requieren que aquellos responsables de poner en marcha la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas presten especial atención a la renovación cultural de las organizaciones policiales y a la resocialización de los agentes de policía.

«Los departamentos policiales no estarán preparados para alcanzar soluciones efectivas de problemas y colaboraciones comunitarias hasta que las creencias, las percepciones, las actitudes y los comportamientos de los agentes de policía individuales sean más compatibles con la redefinición y la ampliación de su trabajo como se describe desde el modelo de policía de proximidad. Ignorar al personal policial y los

límites organizativos establecidos en sus actividades es poner en riesgo el éxito del programa debido a la apatía, frustración, resentimiento, desigualdad percibida, miedo al cambio y otros factores que militan en contra de una puesta en marcha exitosa de la policía de proximidad» (Lurigio y Rosenbaum 1994, 147).

Bajo el modelo de policía de proximidad o policía orientada a la solución de problemas se dice que el trabajo policial está afectado por cambios en la inteligencia policial y también por los objetivos mismos de la policía. Es decir, los cambios de un sistema de respuesta a las llamadas de servicio a un servicio en el que la policía identifica activamente los problemas y las cuestiones de la comunidad e instituye proactivamente programas para mejorarlos. La policía hace esto, en parte, cambiando la finalidad de una intervención secundaria (respuesta a la crisis) por una intervención primaria (prevenir o mejorar los problemas). Esto requiere, por supuesto, que el sistema de provisión de servicios policial, su organización y sus operativos (agentes de policía) estén reorientados de forma activa y significativa.

Además de los cambios en la naturaleza del trabajo policial, la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas están pensadas para incidir también en cómo los agentes de policía se identifican con su trabajo, con la comunidad y con la organización policial. En estos modelos se asume que los agentes de policía ampliarán su definición de funciones, serán entusiastas en su trabajo con la comunidad y participarán en un sistema organizativo que valora la iniciativa, el poder discrecional y la asunción de riesgos. Una vez que los agentes de policía se identifican con el trabajo tal y como se establece desde la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas, se asume también que se producirá una mayor satisfacción y compromiso laboral, y estas mejoras en la identificación con el trabajo afectarán finalmente a la cultura policial. Como establecen Skogan y Harnett (1997, 70):

«En el comienzo, la policía de proximidad supone una batalla por los corazones y mentes de los miembros de la fuerza policial, muy importante porque los departamentos policiales son organizaciones de servicios públicos descentralizadas, de baja tecnología y en las que la motivación y las habilidades de los agentes de policía son primordiales».

La pieza clave de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas respecto al trabajo policial y a la psicología del agente de policía es, por lo tanto, la mejora de la inteligencia organizativa y la participación e identificación del agente de policía con los objetivos de estos nuevos modelos policiales. Tales objetivos son de vital importancia tanto para el trabajo en gru-

po como para el individual dentro de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas, y se desarrollarán con mayor profundidad en el siguiente apartado.

La mejora de la inteligencia organizativa

Para que la policía cambie el carácter de su trabajo, hay que abordar dos importantes cuestiones. En primer lugar, las organizaciones policiales deberán proceder a un análisis sistemático de las causas de los problemas allá donde deseen intervenir, y de los efectos producidos por las distintas intervenciones policiales. Esta inteligencia organizativa mejora tanto los objetivos de la policía como el método utilizado por ella. Esto también implica que el conocimiento del crimen, el desorden, el miedo y la calidad de vida sea un requisito previo para intentar intervenir en este complejo fenómeno social.

La segunda cuestión que surge gracias a la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas se centra en la información de los agentes de policía, por ejemplo, saber cómo se produce la interacción policía-ciudadanos, cómo sucede la toma de decisiones, y cómo se resuelven los problemas. Este objetivo individual requiere la comprensión de cómo la policía convierte la información sobre el crimen, la victimación y el desorden en la comunidad en decisiones y acciones que aborden estos problemas legítimamente y pensando en el interés del usuario.

El estilo policial orientado a la comunidad y a la solución de problemas persigue cambiar tanto la información como el análisis realizado y disponible para las agencias policiales y unirlos a la toma de decisiones del agente individual. El tema de fondo en esta discusión está en el pensamiento de adaptación y creativo de la solución de problemas a los dos niveles: organizativo e individual. En lenguaje organizativo, esto significa transformar el apoyo de la comunidad, la información sobre el delito, la victimación, etc., en resultados como, por ejemplo, comunidades más fuertes y seguras. Todo esto conlleva que la policía realice algo que es, en cierta manera, diferente de su modo de actuar anterior, es decir, responder al delito después de recibir una llamada.

A ambos niveles, organizativo e individual, la solución de problemas está cambiando la inteligencia policial. Esto ocurre en un proceso que implica escanear el entorno, definir los problemas, analizar las causas y consecuencias de los problemas, diseñar e implantar respuestas apropiadas y evaluar el impacto de las intervenciones, en definitiva el modelo SARA (Eck y Spelman 1987; Goldstein 1990).

Como se ha discutido previamente, el modelo SARA busca que la policía tenga información a nivel estratégico y táctico. Haciendo esto, tanto las organizaciones policiales como los agentes se benefician de una mejor comprensión de los problemas, respuestas y efectos. Esto, a cambio, coloca a la policía en primera línea de prevención en lugar de localizarla donde su intervención es secundaria a los problemas para los que han sido requeridos.

En cuanto al nivel organizativo, la policía históricamente ha recogido información sobre delitos graves y no tan graves, sobre infracciones de tráfico, sobre delincuencia juvenil, sobre detenidos, así como sobre otras condiciones generales asociadas con el delito. Entre los departamentos policiales, esta información se ha recogido tradicionalmente en diversos sistemas de información no relacionados entre sí, en archivadores u otros medios de almacenamiento. Una vez recogida, esta información ha tenido poca utilidad en la predicción de los problemas futuros y de las respuestas policiales. Como las agencias policiales han carecido históricamente de un marco analítico para usar esta información, así como de medios para cotejar diversas fuentes de información, la organización policial no ha tenido éxito en sus intentos de ser algo más que reactiva al delito y al desorden. Por supuesto, la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas propone proveer a la policía de un marco analítico para incidir en el trabajo policial directamente (en la selección de objetivos y problemas), y guiar a la organización policial en la evaluación de su rendimiento, resultados y efectos.

Respecto al nivel individual del agente de policía, la experiencia ha sustituido generalmente al análisis. Esto es, los agentes de policía siempre han tenido que recurrir a sus propios recursos en la selección de los problemas a abordar y en la elección de los medios a utilizar para abordarlos, en los casos en los que se han llegado a abordar. Muchas veces, la información obtenida por los agentes de policía se considera privada, dando al agente algún control sobre sus condiciones de trabajo y posiblemente una ventaja frente a sus compañeros (Bittner 1970). Los informadores, por ejemplo, se han visto siempre y aún continúan viéndose como «propiedad de un agente particular», y la información que ellos proporcionan es generalmente manejada por dicho agente. En el aspecto individual, esto conduce a que algunos agentes desarrollen y refinen estas habilidades y otros no, o más importante, que otros no consideren importante el desarrollo de estas habilidades.

Con el avance de la informática y su adopción por parte de la policía, se mejoró la capacidad de unir distintas fuentes de información para entender mejor problemas concretos. Sin embargo, a pesar de estos avances, no está claro

que la policía explote sistemáticamente múltiples fuentes de información para mejorar la comprensión del delito, el desorden, la victimación, el miedo y la calidad de vida de la comunidad. A pesar de los esfuerzos por localizar intervenciones policiales a través del trazado de mapas por ordenador, este sistema carece de una integración sistemática de la información para mejorar la respuesta de los sistemas policiales. Más bien, los esfuerzos actuales para trazar un mapa de delitos se han usado casi exclusivamente para actuar contra patrones de delitos graves.

En una crítica de la solución de problemas, Clarke (1998, 315-327) consideró que mucho de lo que ocurre bajo la etiqueta de solución de problemas es superficial, no resulta analítico y es ampliamente ineficaz. Como señala Clarke, la policía falla en la mayoría de los pasos para la solución de problemas. Durante el proceso de búsqueda, la policía normalmente comete errores a la hora de especificar el problema que quiere abordar. Esto crea importantes diferencias respecto a qué es lo que la policía piensa que está queriendo solucionar. El análisis de problemas, de acuerdo con lo que dice Clarke (1998, 318), es también algo rudimentario: «durante una investigación sobre las llamadas o denuncias recibidas, la policía rara vez identifica patrones sobre la frecuencia con la que ocurre un delito, cuándo ocurre o dónde se concentra el problema. La policía tampoco hace muchos esfuerzos en desmembrar estadísticas para determinar la naturaleza exacta del problema».

Cuando hablamos de las respuestas policiales, Clarke dice que mucho de lo que se engloba dentro de la policía de proximidad o la policía orientada a la solución de problemas son realmente tácticas de la policía tradicional como *redadas* y *detenciones*, disfrazadas como intervenciones de policía de proximidad o de policía orientada a la solución de problemas. Estas tácticas pueden estar siendo aplicadas a problemas mal definidos y mal analizados. Finalmente, Clarke establece que el aspecto más desaprovechado dentro de la solución de problemas es la evaluación de los resultados. Al tener la policía institucionalizada poca tradición en la evaluación de programas existentes, todo lo que pasa por ser evaluación son realmente conjeturas y anécdotas. Asimismo, Clarke identifica importantes fallos en la nueva tecnología de la policía (véase también Rosenbaum, Lurigio y Davis 1988, 194-195, para una crítica similar de la solución de problemas). Como resultado, la conclusión que se puede derivar de las limitadas evaluaciones de las actuales actividades de policía orientada a la solución de problemas es que, en muchos casos, éstas son superficiales y, en muchas agencias policiales, no han tenido efecto sobre la definición misma del procedimiento empleado en el trabajo policial.

Actualmente, muchos departamentos de policía a lo largo de EE.UU. han adoptado un marco de respuesta que incluye elementos de la solución de problemas. Este enfoque se está desarrollando lentamente y continuará desarrollándose con el apoyo y la comunicación entre las distintas agencias policiales. Sin embargo, como nota de cautela, está claro que la imaginación policial permanece todavía cautivada por las ideas del siglo XIX sobre la respuesta policial al delito, como la policía de tolerancia cero, la cual ha ganado popularidad entre la policía y los políticos en los últimos años.

Una preocupación potencial sobre el cambio de la policía de su modelo tradicional a un modelo de proximidad y de solución de problemas está relacionada con los criterios que se usan para tomar decisiones, en particular, sobre detenciones. Esta cuestión traslada el debate del nivel organizativo o del sistema de inteligencia al nivel del agente de policía individual.

En su formulación original, Black (1980) aseguró que, en ausencia de fundamentos legales imperativos (por ejemplo, gravedad del delito), los factores extralegales pueden afectar a las decisiones policiales sobre las detenciones. La conducta del sospechoso, la habilidad de la víctima o del denunciante para presionar al policía, la raza, el sexo, la edad y otros factores pueden afectar a estas decisiones.

Aunque existe gran desacuerdo sobre si el comportamiento agresivo de una persona puede constituir una violación de la ley, lo cual apoyaría la legalidad de tal intervención (Klinger 1994), se sigue manteniendo la preocupación de que la cooperación de la policía con la comunidad pueda conducir a un mal uso de la ley. Bajo las normas de la policía de proximidad y de solución de problemas se espera que la policía desarrolle una relación estrecha de trabajo con el público, una relación que puede influir en la toma de decisiones de la policía, por ejemplo, la acción contra los «extraños» (aquéllos que no participan en esta relación de trabajo conjunta). Desde la perspectiva de la toma de decisiones policial, la policía de proximidad u orientada a la solución de problemas puede introducir diferentes criterios de decisión en las acciones locales de la policía, particularmente aquellas relacionadas con la detención (véase Mastrofski y Greene 1993). De hecho, muchos han argumentado que la ley y las ordenanzas municipales son insuficientes para guiar la acción de la policía (véase Goldstein 1990) y que las normas comunitarias deberían agregarse al proceso de toma de decisiones.

Evaluando esta idea, Mastrofski y sus colegas (1995) evaluaron la toma de decisiones de la policía sobre el terreno en Richmond (Virginia), una ciudad que ha adoptado los objetivos de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Un total de 120 agentes de policía fueron observados en 1.630 encuentros con los ciudadanos durante 1.300 horas de patrulla. En total,

Mastrofski y sus colegas concluyeron que se daban cambios en la toma de decisiones de los agentes de policía en Richmond, pero que estos cambios no introdujeron factores extralegales en la toma de decisiones al comparar a los agentes de policía de proximidad con los agentes que realizaban un enfoque más tradicional: «los agentes de policía a favor del enfoque de proximidad detenían más selectivamente y con menos consideración hacia las normas legales. No mostraron más susceptibilidad hacia las influencias extralegales que los agentes orientados hacia un enfoque tradicional» (1995, 549). Aunque se contempla un único estudio, estos resultados parecen sugerir que existe un cambio potencial en la toma de decisiones cuando se incorporan enfoques de policía de proximidad o de policía orientada a la solución de problemas, pero que este cambio no conlleva necesariamente que se infrinja la ley.

Efectos en los grupos de trabajo y los agentes de policía

Con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas se esperan los siguientes resultados: 1) que los agentes de policía hagan su trabajo de forma distinta, 2) que se identifiquen con el cambio de su papel como consecuencia de los nuevos estilos policiales, y que 3) mejoren su apego al trabajo, a la profesión policial, a los departamentos y, en suma, aumente su satisfacción por el trabajo. Las mejoras en el compromiso con el trabajo y en la realización del mismo están relacionadas con creencias sobre que los agentes se vuelven cínicos y desvinculados de sus departamentos y de los ciudadanos en general. Con la policía de proximidad se espera que la policía pueda ser más sensible a las normas culturales de la comunidad y trabaje dentro de estas normas para resolver las disputas que se relacionan con el delito y el desorden. Estos modelos también asumen que los agentes de policía pueden implicar a la comunidad en la solución creativa de problemas, lo que se traducirá en el uso de medios distintos al derecho penal para resolver el delito, el desorden y el miedo al delito en la comunidad.

De los pocos proyectos en los que existen datos centrados en la comunidad, como el que se realizó en Miami (Alpert y Dunham 1988), se desprende que la sensibilidad policial ante las normas comunitarias y la familiaridad con las expectativas comunitarias son reclamaciones constantes en comunidades minoritarias y un requisito previo si la policía quiere orientarse verdaderamente a la comunidad. Estos resultados sugieren que la relación entre policía y comunidad sigue siendo problemática en zonas urbanas y que son necesarios cambios sustanciales en el papel de la policía para mejorarla.

En San Diego, un programa para implicar activamente a los agentes de policía en la comprensión de las comunidades que controlan provocó cambios positivos en las actitudes de los agentes de policía (Boydston y Sherry 1975). En el condado de Baltimore (Maryland), el enfoque de policía orientada a la solución de problemas mejoró la satisfacción con el trabajo de los agentes de policía y reforzó la dedicación de los agentes a resolver los problemas de la comunidad (Hayslip y Corder 1987). En Filadelfia, un programa de formación de policía de proximidad orientado a la comunicación y a la solución de problemas entre la policía y la comunidad produjo resultados positivos respecto a la actitud de los agentes de policía que participaron (Greene 1989; Greene y Decker 1989). Y, en Miami, Alper y Dunham (1988, 119-120) afirmaron lo siguiente:

«El clima del vecindario y las interacciones frecuentes de la gente en asociación permanente son mucho más influyentes para formar actitudes hacia la policía... [E]n un centro metropolitano altamente estratificado y multiétnico como Miami, el clima del vecindario no sólo varía tremendamente, sino que influye en gran medida en la percepción que se tiene de la policía... [L]a eficacia policial puede mejorarse si los policías reciben formación específica para ese barrio. Esta formación debería incluir el conocimiento de las características específicas del barrio y los estilos de policía más apropiados y efectivos para estos vecindarios».

En Houston y Newark, una investigación llevada a cabo por la *Police Foundation* (véase Skogan 1990; Skolnick y Bayley 1986) sugirió que, con la implantación de programas que acercaban la comunidad a la policía, se mejoró la evaluación del rendimiento policial, incluyendo la calidad de la interacción con la policía, tras años de conflicto y animadversión. En Houston, esto se llevó a cabo creando comisarías de barrio donde equipos comunitarios de respuesta intentaban movilizar e implicar a la comunidad en cuestiones como el delito y el desorden. En Newark, la respuesta policial consistió en emplear medios policiales más tradicionales (patrullas de saturación y tácticas más agresivas de mantenimiento del orden en la calle), aunque con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad, reduciendo los signos de delito en los barrios, comportamientos antisociales y abandono de propiedades (normalmente automóviles).

En Nueva York, un programa llamado Programa del Agente de Patrulla de la Comunidad (*The Community Patrol Officer Program*, CPOP) quería introducir una variedad de policía de proximidad en la ciudad. A los agentes del CPOP se les dio responsabilidad para una amplia variedad de actividades relacionadas con la comunidad y la solución de problemas con el objetivo de movilizar co-

munidades e identificar y resolver problemas de la comunidad (véase Farrell 1988; Weisburd y McElroy 1988).

Aunque la evaluación inicial de este programa se orientaba a los supervisores de campo y a los ajustes que se hicieron para controlar a los agentes del CPOP, los análisis posteriores (McElroy, Cosgrove y Sadd 1993) indican que hubo cambios significativos en las actitudes de los agentes del CPOP que participaron en el programa, en particular en las actitudes hacia la comunidad y su propio papel como agente de policía. En este caso, los agentes de CPOP mostraron actitudes más favorables a la comunidad y a la identificación con su trabajo siguiendo su participación en el programa. Además, estos mismos agentes se volvieron más críticos con su departamento en el mismo periodo de tiempo.

En una evaluación sobre la adaptación a su papel y la satisfacción con el trabajo entre los agentes de policía en Joliet (Illinois), Rosenbaum y sus colegas (1994, 331-342) compararon agentes de este departamento que participaron en el programa Policía de Barrio (*Neighborhood-Oriented Policing*, NOP) con agentes de otro barrio en donde no existía el programa. Muchos aspectos del compromiso y la satisfacción con el trabajo se emplearon en el estudio. Las evaluaciones previas y posteriores a la prueba revelaron interesantes resultados.

En primer lugar, los agentes del NOP, comparados con sus compañeros, mostraron actitudes más favorables hacia la policía de proximidad. En segundo lugar, los agentes del NOP tuvieron más probabilidades de informar de que su trabajo se había ampliado y de que percibían una mayor autonomía laboral. También constataron una mayor satisfacción con su trabajo y una mayor confianza en su habilidad para resolver problemas. Rosenbaum y sus colegas interpretaron estos resultados con mucha cautela ya que algunas diferencias entre los grupos eran atribuibles a la disminución de ciertas actitudes de agentes no pertenecientes al NOP en oposición al aumento de ciertas actitudes en los agentes del NOP. Sin embargo, también concluyeron que las respuestas reflejaban una mayor aceptación del programa de policía de proximidad entre los agentes en Joliet.

En uno de los últimos estudios sobre adaptación del aparato policial a la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas realizado en Chicago, Skogan y Hartnett (1997) encontraron «pruebas de modestos cambios de opinión» entre los agentes de policía que participaron en el programa *The Chicago Alternative Policing Strategy* (CAPS) anteriormente descrito. Estos modestos cambios reflejaron que los agentes del CAPS se volvieron más optimistas respecto a sus intervenciones, consideradas eficaces desde el punto de vista de las finalidades de la policía tradicional (por ejemplo, la reducción del delito), su habilidad para resolver problemas, el efecto del programa en la autonomía policial y su satisfacción con el departamento de policía de Chicago.

Este estudio también demostró de forma interesante que el programa CAPS tuvo una gran relación con una mejora general de las actitudes policiales hacia el convencimiento de que el programa estaba siendo eficaz en las comunidades y de que los conceptos de policía de proximidad también eran efectivamente viables como estrategia de policía en Chicago.

El Instituto Nacional de Justicia (*National Institute of Justice*) creó en 1997 un proyecto de investigación para evaluar los efectos del Programa de Reclutamiento, Formación y Gestión de la Oficina de Policía de Proximidad (*Office of Community Oriented Policing Services Accelerating Hiring, Education and Deployment*, COPS AHEAD) en Filadelfia (véase Greene et al. 1999). Estos agentes fueron el elemento principal del cambio del departamento policial hacia una orientación de proximidad. Se realizó una encuesta con una muestra de 389 agentes y se analizaron las diferencias entre los agentes principiantes y veteranos del COPS AHEAD, agentes principiantes y veteranos motorizados y los agentes que ejercían funciones de policía de proximidad. La evaluación permitió comprobar cómo las diferencias en la asignación y preparación afectan a la adopción del papel de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas entre los agentes.

El estudio de Filadelfia reveló la posibilidad de que los agentes principiantes del COPS AHEAD hubiesen estado mejor preparados para realizar labores de policía de proximidad, como demostraban sus buenos resultados académicos en materias como resolución de problemas y el manejo de la diversidad y el conflicto. Los cinco tipos de agentes no mostraban diferencias significativas respecto al uso de datos oficiales, pero los principiantes del COPS AHEAD y el grupo comparativo de agentes de policía de proximidad informaron del uso de datos no oficiales (por ejemplo, información proveniente de los vecinos de la comunidad y los empresarios) más que cualquier otro tipo de agente de policía, en especial más que los policías veteranos motorizados.

Los cinco tipos de agentes también tenían distintas orientaciones hacia la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Este resultado no es sorprendente considerando que los distintos tipos de agentes habían sido asignados a distintos papeles. Los agentes veteranos y principiantes de COPS AHEAD y el grupo de policía de proximidad con el que se comparaban declararon tener una mayor inclinación hacia la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas que la de sus compañeros motorizados. Sin embargo, los cinco tipos de agentes no mostraron diferencias significativas respecto a su orientación hacia el mantenimiento del orden.

El estudio reveló diferencias significativas entre los cinco tipos de agentes en relación a su satisfacción con el trabajo en su puesto actual y con sus com-

pañeros, pero no respecto a su satisfacción con los supervisores. En especial, los COPS AHEAD principiantes estaban más satisfechos con el trabajo en el puesto actual que el resto de agentes. Además, los agentes COPS AHEAD y los principiantes motorizados eran el grupo más satisfecho con sus compañeros, comparados con los agentes veteranos. Los cinco tipos de agentes mostraron diferencias significativas en una escala combinada de satisfacción con el trabajo; los COPS AHEAD principiantes obtuvieron mejor puntuación que los demás, indicando mayor satisfacción general con el trabajo.

Los cinco tipos de agentes diferían de manera significativa respecto a sus percepciones sobre el efecto de su trabajo. En especial, tanto los COPS AHEAD principiantes como veteranos declararon lograr un mayor efecto con sus actuaciones, frente a sus compañeros motorizados y a los agentes de policía de proximidad.

En general, según esta encuesta, los compromisos afectivos de los agentes de policía y el entendimiento de la comunidad han aumentado en algunas ciudades, así como las definiciones de las funciones policiales orientadas hacia los programas de proximidad. Estos resultados son esperanzadores porque sugieren que las actitudes policiales pueden cambiar hacia los valores y prácticas perseguidos por la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas.

LA POLICÍA DE PROXIMIDAD: ¿HACIA DÓNDE SE DIRIGE A PARTIR DE ESTE MOMENTO?

Los cambios en el mercado, las estructuras y las funciones de la policía están cambiando radicalmente la manera de conceptualizar e implantar la policía en todo EE.UU. Este trabajo intenta revisar y discutir el camino hacia la policía de proximidad y sus consecuencias. Si comparamos la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas con modelos de policía anteriores, los primeros parecen ganar aceptación y producir resultados medibles, de tal forma que se están convirtiendo en la ortodoxia de la policía estadounidense. Además, esta ortodoxia se está volviendo cada vez más clara y ha empezado a crear evaluaciones de resultados más creíbles.

En general, los resultados recogidos sobre la policía de proximidad y la solución de problemas son mixtos, aunque esperanzadores. Los vecinos de los barrios pueden percibir cambios en las actividades de los agentes de policía y mejoras en las interacciones entre la policía y la comunidad. Existen pequeños logros en la reducción del delito y la victimación, así como cambios en la estrategia y estructura policiales que pueden deberse a la adopción de estrategias

de policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas, aunque no existen grandes resultados en el trabajo policial, es decir, lo que la policía realmente realiza para resolver los problemas. Finalmente, la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas ha mejorado el aprendizaje y la adopción del papel de la policía, aunque no está claro si esto se debe a los cambios organizativos o a la auto-selección de agentes para estas actividades. Sin embargo, está también claro que la policía implicada en estos nuevos estilos de policía manifiesta uniformemente un mayor compromiso con su trabajo y una mejora de la satisfacción laboral.

Estos resultados son esperanzadores para los defensores de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas, a pesar de que los recientes cambios de rumbo hacia estrategias de tolerancia cero puedan borrar dichos logros si los limitados objetivos de este enfoque mueven a la policía hacia definiciones más tradicionales del trabajo policial. Además, dichos resultados se han obtenido a partir de proyectos individuales, en lugar de estudios sistemáticos y repetidos sobre toma de decisiones policiales, interacción con la comunidad y cambios en la provisión de servicios policiales.

Esta gran variedad de resultados también puede ser favorable para los que se oponen a la interacción con la comunidad y a la solución de problemas, como forma de renunciar a estos modelos y volver así a los más tradicionales. Aunque esta postura pueda ser tentadora, existen distintas fuerzas externas que continúan cambiando los estilos policiales en favor de enfoques hacia la comunidad y la solución de problemas. Además, a lo largo del tiempo han existido pruebas suficientes que demuestran que el mayor obstáculo para llevar a cabo la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas son las mismas organizaciones policiales. Es precisamente sobre estos temas sobre los que vamos a incidir en el final del artículo.

Las presiones del mercado en la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas

A pesar de que existen quienes quieren discutir sobre el papel y la función de la policía, es evidente que la institución policial se dirige (o más bien la dirigen en algunas ocasiones) hacia un nuevo paradigma. Existen distintas fuerzas que presionan a la policía estadounidense hacia este paradigma, y que continuarán cambiando la policía en los próximos años.

En primer lugar, la policía estadounidense ha cambiado de un modelo de organización y de cambio organizativo cerrado a otro abierto, si bien es cierto

que a veces con reticencia. En particular, hoy existe una mayor interacción entre la agencia policial y el entorno para cambiar las políticas y prioridades de la policía y evaluar su eficacia. La policía se concibe como un agente más del conjunto de instituciones sociales que inciden en la calidad de vida de la comunidad. En consecuencia, la policía se vuelve más influenciada por estas instituciones externas. Entonces es cuando las élites poderosas de los sectores sociales, políticos y económicos empiezan a refrendar la retórica de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas. Mientras la imagen institucional policial cambia continuamente, es probable que llegue a un punto álgido desde el que resulte difícil dar marcha atrás. Esta imagen es importante ya que ayuda a cambiar a la institución policial, al mismo tiempo que la utiliza para modificar el entorno (véase Crank y Langworthy 1992).

Gran parte del cambio hacia la policía orientada a la comunidad encuentra su razón en estudios de excelencia organizativa llevados a cabo por el sector privado hace más de una década (véase Peters y Waterman 1982). Estos estudios consideraban que las organizaciones exitosas poseían ciertas propiedades que les permitían ajustarse a los cambios producidos en las condiciones externas. Entre estas propiedades estaban las siguientes: (1) mantener relaciones más cercanas con el cliente, (2) promover la predisposición hacia la acción, es decir, a estar predispuesto a actuar en lugar de esperar, (3) incrementar la autonomía del trabajador y de los gestores, (4) incorporar un sistema de valores en la organización para guiar el comportamiento individual en ausencia de normas, (5) apoyarse en lo que la organización hace mejor, es decir, dar prioridad a la comprensión de los productos, y (6) promover la idea que la productividad viene a través del personal bien formado y bien respaldado. Estas ideas también han encontrado su camino en el sector público (véase Osborne y Gaebler 1992) bajo la idea de reinventar el gobierno. Bajo estos acuerdos, el gobierno debe centrarse en el problema, la separación funcional de la burocracia gubernamental está empezando a cambiar hacia equipos operativos y enfoques organizativos matriz para abordar los problemas leves y graves de los municipios. La policía está metida de lleno en este entorno, y sus posibilidades de salir de él son considerablemente restringidas.

Esto no quiere decir que la policía como institución haya adoptado de lleno este conjunto de relaciones externas. De hecho, se puede decir que sólo unas cuantas ciudades estadounidenses operan con un sistema de gobierno donde las agencias están íntimamente conectadas con otros sistemas organizativos y sociales, en los que cada uno de ellos afecta el nivel de seguridad, delito, desorden y miedo. En realidad, éste es un aspecto emergente y todavía poco formado de un movimiento más amplio en el gobierno estadounidense que pretende desarrollar gobiernos centrados en los problemas.

Sin embargo, en otras partes del mundo, los comités consultivos compuestos por líderes de la comunidad y representantes políticos y del sector privado funcionan para ayudar a definir aspectos de la seguridad pública, así como para integrar servicios que provienen de un amplio abanico de agencias para poder así luchar contra los problemas de la comunidad. Esta actividad comienza en la policía a través de la creación de cuerpos consultivos (consejos asesores u otros acuerdos organizativos) para trabajar con la policía de un modo más directo.

Bayley (1994, 279), que ha estudiado organizaciones policiales en todo el mundo, identifica estas relaciones consultivas como la piedra angular de la policía de proximidad en muchas partes del mundo: «[C]onsulta, adaptación, movilización y solución de problemas constituyen en todo el mundo la definición operacional de la policía de proximidad en la práctica. Esto es lo que hace la policía de proximidad cuando la teoría se convierte en realidad operacional». Según Bayley, la consulta implica preguntar a la comunidad (tanto residencial como comercial) sobre sus problemas y necesidades en cuanto a la seguridad. La adaptación se refiere a permitir a los líderes policiales, en general los jefes de distrito, que ajusten sus recursos a las necesidades de la comunidad, determinadas a través de la consulta. La movilización se refiere a la unión por parte de la policía de los recursos y esfuerzos tanto de agencias públicas como privadas para centrarse en problemas identificados de la seguridad pública. Por último, solución de problemas implica «remediar las condiciones que generan el delito y la inseguridad». Esto conlleva una prevención dirigida a las condiciones en los niveles locales» (Bayley 1994, 279). La fórmula de Bayley para la policía de proximidad refleja claramente el movimiento hacia la excelencia organizativa en la industria y los negocios, así como la reinención de los servicios gubernamentales que se han dado en las últimas dos décadas. En la investigación sobre policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas existen pruebas de que estos procesos se están produciendo en los departamentos policiales a lo largo de EE.UU.

En Houston (Wycoff 1985), el interés de la comunidad estimuló los programas de prevención del crimen y de seguridad en los barrios, y, de hecho, voluntarios de la comunidad promocionaron y consiguieron implicar a la policía en estos esfuerzos. En Chicago (Friedman, 1994), los líderes comunitarios formaron un club local para luchar contra actividades relacionadas con drogas en barrios específicos. En Los Angeles (Margolis 1994), la rotura de la infraestructura comunitaria produjo una coalición dirigida a trabajar con distintas agencias de la ciudad para conseguir la estabilidad de la comunidad. Este proceso es ahora una característica central de la interacción del departamento de policía de Los

Angeles con la comunidad (Greene 1998) y con otros departamentos de policía. En Chicago, la Estrategia Policial Alternativa (*Chicago Alternative Policing Strategy*) tiene su característica central en los «encuentros de la policía», relaciones permanentes entre los agentes de policía de Chicago y los líderes de la comunidad para identificar y priorizar problemas de delito y de desorden local (Skogan 1998).

Estos ejemplos llaman la atención sobre el hecho de que, a lo largo de los últimos años, las agencias policiales del país se han unido a redes sociales y gubernamentales más amplias en su finalidad de elaborar estrategias de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas. Aunque estos esfuerzos no han sido todo lo eficaces que se había anticipado, las redes permanecen, y quizás lo más importante, la presunción de que la policía debe trabajar con entidades externas es ahora una característica central del lenguaje y la planificación de la mayoría de agencias policiales. En este momento ya se han sentado las bases y es improbable que la comunidad acepte un papel secundario en este proceso, como ocurrió en el caso del modelo de policía tradicional.

La policía en los distintos niveles de intervención social

El segundo elemento de la nueva policía es la mezcla de respuestas policiales proactivas con la planificación comunitaria y el fomento de la colaboración. No se limita a estrategias o tácticas de mantenimiento del orden proactivas, ya que si se limitara a estos enfoques tendría los mismos problemas que el modelo de la tolerancia cero, discutido previamente. Hoy en día, existe un incremento en la intervención proactiva de la policía, particularmente en actividades de prevención del delito y asistencia a las víctimas (Crank 1994, Rosenbaum 1988, Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, Skogan 1990). La finalidad es concebir a la policía como un sistema de intervención que debe estar orientado principalmente a la prevención, pero no lo está. Aquéllos que argumentan esta postura sugieren que no es suficiente llegar a la escena del crimen, redactar el informe y contar a la víctima qué debía haber hecho para evitar esa situación. En su lugar, la policía debe intervenir en el proceso causal delito-víctima lo más pronto posible.

Este concepto es el resultado de especificar una cadena de relaciones de causa y efecto en las que la policía puede intervenir. Tomando prestada la terminología de los servicios de salud pública, las estrategias para intervenir en esas redes causales de la delincuencia y el crimen necesitan que las estrategias de prevención se estructuren en primarias, secundarias o terciarias (véase Prothrow-Stith 1998, 59-61).

Son intervenciones primarias las que buscan intervenir sobre las condiciones que producen el delito y el desorden, así como sobre las causas más próximas del delito y el desorden, como la delincuencia juvenil y los barrios deteriorados. Se consideran primarias porque su intención es actuar en las condiciones que generan el delito y el desorden, tales como la delincuencia juvenil visible o los vecindarios deteriorados. Aquí reside gran parte de la teoría y la programación de la policía de proximidad. Los agentes policiales, la vigilancia extensiva de las viviendas, los consejos comunitarios y similares buscan reforzar la habilidad de las comunidades, que no de la policía, para resistir al delito. Estas estrategias son y deben estar conducidas por la comunidad (Friedman 1994) porque deben integrar las cuestiones de seguridad pública en la estructura comunitaria y social local.

Otros programas, como D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*) y G.R.E.A.T. (*Gang Resistance Education and Training*)⁵ buscan crear futuras alternativas para que los jóvenes puedan resistir con más facilidad la tentación de usar drogas o convertirse en miembros de pandillas, aunque los resultados de la investigación de estos programas indican que puede que no tengan el impacto que se había anticipado. Sin embargo, estas iniciativas buscan acoger el comportamiento social de los jóvenes como la principal intervención en la prevención del crimen.

El programa de Boston para jóvenes de alto riesgo es un ejemplo de intervención primaria. Este programa es un intento de identificar y trabajar con jóvenes con riesgo de violencia y lesiones (véase Prothrow-Stith, Spivak y Hausman 1987). Este proyecto, usando el Programa Educativo de Prevención para Adolescentes (*Prevention Curriculum for Adolescents*) (Prothrow-Stith 1987) formó a jóvenes en las escuelas de Boston. La evaluación del programa concluyó que éste reducía los índices de fracaso escolar de los estudiantes y producía cambios positivos en el comportamiento entre los jóvenes participantes (Hausman, Pierce y Briggs 1996). Estos resultados son esperanzadores para el movimiento nacional que pretende introducir la formación para la reducción de la violencia entre los jóvenes estadounidenses. En la medida en la que la policía tiene un papel en estos programas, estos jóvenes constituyen el principal objetivo en los programas de prevención del delito en el futuro.

Las formas tradicionales de policía pueden considerarse intervenciones secundarias, por ejemplo, intervenciones que reaccionan al delito y la delincuen-

⁵ D.A.R.E. y G.R.E.A.T. son programas que se han implantado a nivel nacional para proporcionar modelos y actividades prosociales a niños en edad escolar.

cia y tratan o responden a un problema inmediato. Las patrullas reactivas, el seguimiento de investigaciones criminales y la mayoría de las formas de prevención del crimen, incluyendo la prevención del delito a través del diseño ambiental, que intenta evitar que surja la oportunidad en lugar de cambiar las motivaciones, son ejemplos de este enfoque.

Aunque existe una gran discusión sobre la policía reactiva, no está del todo claro que la policía pueda quedar exenta de esta forma de intervención. Al fin y al cabo, la policía fue creada y organizada como un sistema de respuesta de emergencia. Como ciertas emergencias son difícilmente predecibles, algunos recursos policiales tienden fácilmente a apoyar permanentemente a la policía reactiva. Un modelo que desdoble la responsabilidad (solución de problemas y reacción a las emergencias) será probablemente a largo plazo la realidad de la policía (véase Tien, James y Larson 1978). De hecho, ya es una realidad operacional en muchas ciudades, incluyendo aquéllas que son el escaparate de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas.

Crear un espacio defendible o analizar patrones criminales para las actividades rutinarias son enfoques que buscan intervenir sobre las causas del crimen y sobre los efectos inmediatos (Felson 1986, 1987, 1995). Aquí, el objetivo es tratar las situaciones y actos delictivos a través de la respuesta policial, comunitaria, o ambas. Para estar seguros, existe un solapamiento entre algunas actividades de prevención del delito. Pero como la policía sola no puede tener efecto sobre todas las fuerzas de la sociedad y la personalidad que cambian los comportamientos e intenciones criminales, las dos son formas de tratamiento social cuando fallan las grandes instituciones sociales, políticas y económicas.

Podría considerarse a su vez que parte de la solución de problemas radica también en el nivel de intervención secundaria. La solución de problemas empieza generalmente con el análisis histórico de los comportamientos e incidentes recurrentes para encontrar algún patrón común. Una vez que los patrones se han identificado, las estrategias y programas diseñados para abordar los problemas subyacentes se llevan a cabo y se evalúan. Aunque el lenguaje de prevención está asociado con las actividades de la policía de solución de problemas, en la práctica, estas actividades están probablemente mejor asociadas con tratamientos diferenciados, o más concretamente, con tratamientos ligados a un conjunto de problemas.

Los esfuerzos policiales por mejorar las victimaciones o las disputas pasadas pueden ser considerados como intervenciones terciarias. Estas intervenciones suelen tener como objetivo la rehabilitación, por ejemplo, intentar disminuir las consecuencias del delito. La asistencia a las víctimas y los programas con jóvenes que enfatizan el alto riesgo como criterio de participación pretenden in-

tervenir sobre los efectos del crimen y el desorden, así como sus consecuencias en los individuos. Sobre estas cuestiones también pretenden incidir algunos de los nuevos programas de policía de proximidad, los cuales pretenden ampliar el papel de la policía incluyendo en el mismo el apoyo a las víctimas de delitos y el intento de rescatar a los jóvenes que podrían haber empezado carreras delictivas menores. La mediación entre pandillas y los programas de resolución de disputas en la comunidad se llevan a cabo por la policía en solitario o bien en unión con otras agencias de rehabilitación social, como por ejemplo los especialistas en trabajo y educación social. Así, la policía aúna esfuerzos con las agencias de rehabilitación social para abordar las consecuencias del delito y el desorden, y no tanto su origen o sus causas.

La importancia de entender la base de la intervención en cualquier programa de policía, ya sea un programa de proximidad u orientado a la solución de problemas, ya sea tradicional, no debe subestimarse. Conocer en qué lugar de la cadena causal está interviniendo la policía conduce a una mejor comprensión del programa de intervención, así como de sus efectos o resultados anticipados. Una mejor concreción del nivel y tipo de intervención policial produce un mayor abanico de resultados y medidas.

La tecnología y la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas

Un tercer factor que está modificando la policía considerablemente es el uso de la tecnología aplicada a los problemas de criminalidad. Hoy en día, las agencias policiales están empleando tecnología para abordar cuestiones relacionadas con la seguridad, la comunicación y la solución de problemas, ya que les ayuda a ser proactivos en lugar de reactivos. Por ejemplo, en Hartford, Connecticut, el Programa de Gestión Cartográfica para la Reducción de la Venta en la Calle (*Cartographic Oriented Management Program for the Abatement of Street Sales*, COMPASS) unió la tecnología de mapeo altamente sofisticada con la actuación policial de «desyerbar y sembrar», orientadas a la comunidad y a la solución de problemas para luchar contra la venta de drogas en la calle. La ciudad consideraba que ese tipo de delito era el responsable del descenso de la calidad de vida de la comunidad en varios barrios de Hartford (véase Tien y Rich 1994) y la experiencia se evaluó como beneficiosa para ella. En las pequeñas y bien definidas zonas geográficas de la ciudad, la identificación de la información sobre el delito junto con las acciones policiales contra los vendedores de drogas consiguieron efectivamente acabar con el mercado de drogas en un mes.

En los últimos años, la tecnología se ha empleado para mejorar la comprensión de las dinámicas del delito (las dimensiones espaciales y temporales del crimen). En Nueva York, (véase Silverman 1999), se creó un programa llamado COMPSTAT para mejorar la comprensión del delito y asegurar un mayor control sobre el personal de mando y sus esfuerzos por mejorar los problemas persistentes de criminalidad. COMPSTAT se refiere a *compare stats* (comparar estadísticas) (Silverman 1999, 98) y emplea tecnología cartográfica computerizada, junto con la filosofía de que el personal de mando es responsable de resolver los problemas del delito y el desorden.

El COMPSTAT, escasamente modelado en la venta industrial y las reuniones de marketing, fue ideado para identificar problemas, averiguar cómo planificar el abordaje de estos problemas, y a partir de ahí controlar los efectos sobre los problemas identificados (presumiblemente a través de reuniones periódicas). En parte, sigue la filosofía general de la solución de problemas.

Los enfoques analíticos actuales asociados al COMPSTAT pueden estar degradando el rendimiento policial, centrándolo demasiado en patrones sobre el delito y la detención. De hecho, el rendimiento marcado por el COMPSTAT se centra casi exclusivamente en estos criterios. Trazando delitos (sólo crímenes graves) y tratando de unir la acción policial a la represión de estos hechos, la policía puede una vez más encontrarse en la posición nada envidiable de ser evaluada a través de datos producidos por la comunidad o a través del uso selectivo de ciertos recursos policiales.

Otra cuestión aún más importante es que, excluyendo fuentes y tipos de información de los sistemas de evaluación de rendimiento, la policía puede estar perdiendo una oportunidad real de diseñar o implantar un sistema más consistente con los dos principios centrales de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas: movilizar a la comunidad en su propia autodefensa y resolver problemas persistentes de delito y desorden.

Un ejemplo de esto es la comparación entre enfoques distintos de control del delito llevada a cabo por Cordner (1998) en las ciudades de Nueva York y San Diego. Nueva York logró reducir el delito y el desorden de forma significativa, en gran parte gracias al uso del COMPSTAT como proceso de análisis del delito y, más importante aún, como forma de controlar a los mandos sobre el uso de los recursos para combatir el delito y el desorden en los barrios de la ciudad y en los distritos de negocios (Pollard 1997; Silverman 1999). Por el contrario, San Diego ha dedicado más de dos décadas a la reforma de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas (Capowich y Roehl 1994).

Comparando las dos ciudades, Cordner considera que la tolerancia cero, aunque quizás haya sido efectiva en Nueva York, no es necesariamente la ten-

dencia del futuro para otras ciudades. De hecho, San Diego consiguió resultados similares a Nueva York en el mismo periodo, pero utilizó un método diferente, asociado a la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Según Cordner (1998, 311): «San Diego ha conseguido casi el mismo descenso que Nueva York sin aumentar el número de agentes de policía».

La función policial a través de redes y colaboraciones

Un cuarto factor que cambia el futuro de la policía es el relacionado con nuestra anterior consideración sobre las redes y colaboraciones que en los últimos años la policía ha ido construyendo con otras agencias. Hoy en día existe menos confianza en que la policía sea la única línea de defensa en la prevención, intervención del delito y el control social. Aunque los policías son percibidos como parte de la solución al delito y el desorden, hemos empezado a reconocer que puede que no sean la parte más importante. Este reconocimiento proviene de otras actividades que han venido cambiando la óptica de muchos gobiernos locales sobre la prevención del delito.

Las respectivas actividades impulsadas por diferentes agencias gubernamentales para resolver problemas persistentes de delincuencia, desorden y temor en la comunidad, han provocado una ampliación de los grupos implicados en la solución a estos problemas. Una mayor dependencia del sector privado en la prevención del delito y en las intervenciones de control ha cambiado también la combinación de quienes tienen un papel activo en la seguridad pública (véase Shearing 1992). Como señalan Bayley y Shearing (1996, 585):

«El mantenimiento de la seguridad ya no está monopolizado por la policía pública, esto es, la policía creada por el gobierno. Una amplia gama de instituciones no estatales, empresas privadas a través políticas comerciales y la comunidad a través del voluntariado ofrecen actualmente el mantenimiento de la seguridad».

En los últimos 15 años ha habido un fuerte movimiento de privatización en la administración de justicia, en gran parte centrado en el mantenimiento de la seguridad y la policía. Este movimiento ha producido un florecimiento de la industria de la seguridad privada, la creación de comunidades cercadas y amuralladas, la realización de funciones de seguridad por agentes privados y la creación de otras entidades casi públicas para controlar ciertas funciones de seguridad.

Por ejemplo, los Distritos de Mejora de los Negocios (*Business Improvement Districts*, BID) han proliferado a lo largo de los EE.UU. Actualmente existen

aproximadamente 1.000 de estos distritos (Hudson 1996), cuya finalidad principal es la ausencia de incivildades físicas y sociales en el área de negocios y comercial, de elementos precursores del miedo al delito y del delito en sí mismo. En concreto, los BID buscan integrar la seguridad privada y la pública en sectores comerciales de la ciudad. Los sectores políticos y de negocios asumen política y financieramente esta integración; dado que los BID no restan recursos policiales a la comunidad, son generalmente aceptados en aquéllas en las que se han implantado (véase Greene y Stokes 1998).

Los BID también están proliferando lentamente en los barrios residenciales. Como han demostrado ser efectivos en la reducción del delito y el desorden en zonas financieras, las comunidades pretenden construir modelos similares para uso residencial. Si esto se desarrolla a gran escala, la estructura del mantenimiento del orden continuará modificándose sustancialmente. Este movimiento hacia la seguridad proporcionada por el vecindario está apoyado por un gran número de voluntarios que se encarga del control y la prevención del delito en los barrios residenciales. Como apuntan Bayley y Shearing (1996, 587):

«En los últimos años, la seguridad privada se ha extendido bajo sustento no comercial, a partir de comunidades que se han procurado una seguridad utilizando los servicios de voluntarios. Hace una generación, la prevención comunitaria del delito era inexistente, y hoy en día está en todas partes, patrullas de voluntarios a pie o motorizados, patrullas de vigilancia civil, asociaciones de prevención del crimen y consejos asesores, hojas informativas en los barrios, presentaciones y publicaciones relativas a la prevención del delito, servicios de escoltas y de protección para colectivos de riesgo y controles alrededor de colegios, centros comerciales y parques públicos. Igual que la seguridad privada, la aceptación de la policía voluntaria se ha transformado en menos de una generación».

La tendencia que identifican Bayley y Shearing, especialmente respecto a la movilización de la comunidad y el voluntariado, no está exenta de importantes problemas. Existe una gran selección en la participación comunitaria e individual en los programas del gobierno en general y en los programas de justicia criminal en particular (para una revisión véase Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, 20-27). Las comunidades pobres y socialmente desorganizadas carecen normalmente de liderazgo interno para sostener la participación a lo largo del tiempo; las barreras culturales y de lenguaje también influyen inevitablemente en la participación. Según Rosenbaum y sus colegas (1998, 25):

«[L]a participación es más probable en barrios residenciales más homogéneos, con menor proporción de criminalidad y de clase media que, por el contrario, en barrios

heterogéneos, con un alto índice de criminalidad y de clase media-baja. En estos últimos barrios, los vecinos generalmente se sienten menos responsables ante la prevención del delito, son más desconfiados ante sus vecinos y están más alejados de la policía».

Las comunidades con mayor nivel de renta y menos propensión al delito pueden ser movilizadas con mayor facilidad frente a un delito grave o ante una amenaza que afecte a la seguridad de la comunidad. Sin embargo, una vez movilizadas, sostener esa participación en el tiempo puede resultar un problema (véase Rosenbaum 1986). Las dinámicas de la participación comunitaria e individual en la policía de proximidad y en la policía orientada a la solución de problemas han aparecido recientemente (Rosenbaum, Lurigio y Davis 1998, 20-29). Los patrones de participación comunitaria necesitan una exploración y una evaluación más amplias al ser el tema central del tipo de asociación implicada con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas.

También el incremento en la coordinación e interacción entre la policía y el resto del sistema de justicia contribuyen a la idea de que la policía no sea vista como fuente principal de servicios de seguridad. Por ejemplo, el experimento en Manhattan de fiscalía de proximidad (Boland, 1998) puede verse como una respuesta del sistema de justicia a la demanda por la comunidad de una mayor seguridad pública en los barrios. En este ejemplo, el programa de Manhattan reestructura los servicios del procesamiento para dirigirse tanto a cuestiones de calidad de vida como a delitos graves que ocurren en los barrios.

Antes de este proyecto, los delitos menores normalmente eran rechazados por el sistema de justicia después de que la policía interviniera. Con el tiempo, esto daba la imagen de que los fiscales y los tribunales no tenían mucho interés en perseguir estas cuestiones. Finalmente, la policía empezó a despreocuparse por esas cuestiones considerando que no iban a ser aceptadas en un proceso judicial. Como resultado, la comunidad no recibía respuesta a los problemas del vecindario. Con el paso del tiempo, la justicia comunitaria se ha desarrollado a lo largo de EE.UU., pudiéndose encontrar en los distritos de negocios o en las zonas residenciales. Cada uno de estos tribunales aborda una variedad de problemas de la comunidad. Estas inversiones en tribunales o fiscalías comunitarias sobre cuestiones de desorden y delitos en la comunidad continuarán cambiando el trabajo de los agentes y las agencias de policía en estas áreas residenciales y de negocios. Como el sistema de justicia mismo ha reconocido que debe también coordinar esfuerzos para maximizar resultados, esto reformará a gran escala el papel de la policía en el futuro.

Los cambios relacionados con el sistema de justicia, como se ha dicho antes, también están afectando a la relación entre la policía y otras agencias de servicios sociales. Actualmente existe efectivamente un aumento en la interacción y coordinación entre la policía y los servicios sociales. En ámbitos como la violencia doméstica y los abusos a menores, la policía está trabajando como parte en los equipos de intervención para mejorar los resultados positivos (Gamache, Edelson y Schock 1988; Hirschel et al. 1999).

Nos guste o no, la policía forma parte del bienestar social: ellos son el único servicio que trabaja 24 horas al día los siete días de la semana y que está dispuesto a abordar una gran variedad de problemas sociales, como los problemas domésticos o de bienestar social. En consecuencia, por razones prácticas y filosóficas, la policía no puede continuar viendo estas acciones como ajenas a su trabajo. Estos cambios en la colaboración con las agencias de servicios sociales y la presión continuada de la policía por responder a estas cuestiones comunitarias cambiarán tanto la definición del trabajo policial como los sistemas de provisión de los servicios sociales y policiales. La mejora del control del rendimiento policial, del resultado y de la actividad policial también está llevando a la policía hacia respuestas más concienzudas y analizadas, así como métodos de evaluación de éxito. Si éstos últimos son insuficientes para dar soporte al trabajo policial, el rendimiento debe estar unido a los resultados y los resultados a los efectos.

Cada uno de los cambios que se producen en el mercado y en el entorno de la policía ha tenido un profundo impacto en la actividad policial y su evaluación. Estas modificaciones provocarán cambios importantes respecto a la policía tal y como la conocemos. Sin embargo, estos cambios deberán considerar cuestiones de jurisdicción, provisión de servicios, protección de derechos constitucionales (particularmente cuando se trata de proveedores de servicios privados) y la red de agencias e individuos que jugarán un papel importante en la seguridad pública.

La policía y el imperativo burocrático

La policía de proximidad es una filosofía difícil de implantar en burocracias altamente estructuradas y autoritarias como las que caracterizan la policía estadounidense. El problema de la introducción del cambio se centra en la capacidad institucional de la policía para conseguir los resultados esperados de la policía de proximidad. Como hemos visto, la policía estadounidense ha avanzado hacia sistemas administrativos, organizativos y de provisión de servicios más

abiertos y controlables. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer si la policía quiere introducir totalmente esos nuevos conceptos de policía de proximidad.

La compartimentación de la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas

La planificación táctica y el traslado del personal hacia los focos de delincuencia se hallan mejor desarrollados por la policía hoy en día de lo que estaban en el pasado. De hecho, estos análisis tácticos han dejado de lado cuestiones tan importantes como el papel de la policía y su control. En consecuencia, las consideraciones tácticas a corto plazo tienden a guiar los programas de policía de proximidad, en detrimento quizás de las estrategias a largo plazo. Además, por el momento la mayoría de estos programas son considerados experimentos o áreas especiales que dejan sin abordar el núcleo tecnológico del sistema policial en su conjunto. A pesar de que los resultados obtenidos en Chicago sean los mejor documentados, este programa sigue siendo un programa adicional a la respuesta policial tradicional existente.

Proyecto tras proyecto, la policía de proximidad parece buscar tener efectos sobre la policía y la jurisdicción de forma progresiva, a través de programas de demostración a lo largo del tiempo. Aunque existen argumentos a favor y en contra de llevar a cabo proyectos piloto, está claro que lo que se considera policía no está conectado con estos programas (véase Zhao 1996). Si hemos aprendido algo de los experimentos pasados de la policía en pareja (Sherman, Milton y Kelly 1973; Schwartz y Clarren 1977) es que las burocracias policiales son capaces de censurar la innovación, especialmente cuando el cambio amenaza el status quo de la agencia (véase Wycoff y Kelling 1978). En consecuencia, el enfoque limitado y muchas veces cerrado concedido a los programas de policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas es poco probable que hoy en día afecte las rutinas burocráticas que estos programas pretenden alterar.

En relación con las cuestiones organizativas suscitadas anteriormente, muchos de los programas de policía de proximidad se presentan y funcionan junto con otros servicios policiales en una misma área. Por ejemplo, en los programas de patrulla a pie, los agentes se colocan para sustituir a la patrulla motorizada, o los agentes de las comisarías de barrio se suman a servicios policiales existentes en el barrio. Esta especialización puede ser muy perjudicial para la implantación de servicios de policía de proximidad y orientados a la solución de problemas. Cuando esta especialización organizativa existe, tenemos que con-

templar el movimiento de las relaciones comunitarias de generaciones de policías anteriores y su impacto en agentes «verdaderos» (Greene y Pelfrey 1997). La infrautilización de la policía de proximidad debe impedirse al construir la agenda policial del futuro.

La resocialización y la formación de los agentes de policía

Otro conjunto de problemas de puesta en práctica lo constituyen la selección y resocialización de los policías asignados a programas, funciones y actividades de policía de proximidad. En relación con la selección, no está claro que lo que pasa por ser un programa de policía de proximidad u orientado a la solución de problemas no sea en realidad la consecuencia de que agentes de policía altamente motivados se seleccionen o se presenten voluntarios para estos puestos. Esto es lo que sucede generalmente en los programas de policía de proximidad: los agentes de policía son muchas veces voluntarios o agentes destacados, con lo que, en los casos en los que se dan tales efectos, no sabemos si la causa está en el programa o en el individuo.

Los resultados de Chicago y Joliet concluyen que la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas se puede generalizar al conjunto de fuerzas policiales (Skogan y Hartnett 1997; Lurigio y Skogan 1998; Lurigio y Rosenbaum 1994). Sin embargo, existen cuestiones todavía por resolver, como qué tipo de agentes deben participar en estos programas y cómo afecta el proceso de selección y socialización de dichos agentes a la generalización de este estilo policial. Zhao y sus colegas (1995) constataron que existía una preferencia por la formación de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas en muchas agencias de policía. Ésta no es una simple cuestión técnica, ya que apunta a un interrogante fundamental, es decir, si es posible que todos los agentes policiales, o al menos una gran parte de ellos, se conviertan en agentes de policía de proximidad u orientada a la solución de problemas (Greene, 1989).

En relación con la formación en la función, las cuestiones emergen en cuanto a qué agentes policiales que participan en programas piloto reciben la resocialización necesaria para su nuevo papel. Gran parte de la formación policial podría caracterizarse por formar a agentes «activos»; pero la reforma que implican los programas comunitarios y los orientados a la solución de problemas requerirá agentes «reflexivos».

Una rápida revisión de la literatura sobre antiguos programas de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas revela que generalmente los agentes de policía dedican menos de una semana a aprender estos nuevos pape-

les. Ciertamente, la implantación de roles basados en tan poca preparación significa que es improbable que produzcan los resultados esperados; si estos resultados se consiguen, la cuestión es saber si se han conseguido por los programas e instituciones o por la auto-selección de los agentes de policía.

La policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas requieren cambios fundamentales en el procedimiento del trabajo policial. Muchas veces, estos esfuerzos no han ido acompañados de formación efectiva que pueda ayudar a los agentes de policía, a los supervisores y al personal a todos los niveles para proceder a este cambio de filosofía, política y práctica.

En sus inicios, la formación sobre policía de proximidad y orientada a la solución de problemas era muy pequeña dentro del entrenamiento que recibía un policía. En muchos casos, esta formación era corta, conceptual y etérea, y carente de conexión con la realidad del trabajo. (Para una discusión de este proceso en Chicago, véase Skogan y Hartnett 1997). Esta formación podía ir desde unas pocas horas a quizás un día entero. De hecho, gran parte de los actuales esfuerzos por inculcar la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas a los policías son todavía escasos, yendo desde pocos días a quizás una semana, un tiempo insignificante para resocializar a la policía.

Aunque, más allá de la cuestión de la duración, la cuestión es de contenido. ¿Cuáles son las áreas de conocimiento relevantes para la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas? Desde la perspectiva de la policía de proximidad, los temas consensuados son: la comunicación eficaz, el desarrollo y manejo de las reuniones, la creación de consenso entre los socios comunitarios, la planificación de la acción y la habilidad de manejar el conflicto interpersonal. Estos temas no se encuentran normalmente en los programas de formación policial. Además, la formación policial avanzada y básica estadounidense emite mensajes sobre el papel de la policía en la sociedad y, especialmente, sobre la importancia de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas respecto a enfoques más tradicionales. Lo que falta en la policía estadounidense es un vínculo con la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas, el cual uniría los temas diversos en un programa de formación básico y avanzado.

Quizás un problema más grave en la formación policial en cuanto a cómo afecta la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas es la preparación de los nuevos agentes para el reto de sus nuevos puestos de trabajo. Normalmente, comisiones de formación y estándares de cada estado supervisan la formación policial. Dichas comisiones fijan los estándares mínimos para la formación policial. Existe frecuentemente un rango de horas necesarias de formación y preparación para ser policía, normalmente entre 420 y 600 horas.

Gran parte de esta formación fue desarrollada durante la era profesional de actuación policial. Es decir, gran parte de dicha formación se desarrolló para que la policía alcanzara un estándar de práctica que podría asegurar una preparación mínima de todos los agentes y garantizar el prestigio ocupacional de la profesión. Juntos, los dos objetivos de establecer criterios mínimos para la policía y de incrementar el estatus de la profesión, han sido la justificación de base de este movimiento. Desgraciadamente, cuando se adoptaron, los estándares mínimos no incluyeron mucha temática de policía de proximidad u orientada a la solución de problemas. Incluso hoy, la integración de los conceptos de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas en un plan de estudios obligatorio estatal no es nada típico. Más bien, la formación necesaria se suele impartir de forma adicional en las academias policiales del país, dominadas por las habilidades tradicionales de actuación policial.

La cultura policial

Quizás uno de los mayores obstáculos para materializar los programas de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas reside dentro de la cultura policial. Las culturas organizativas son «los valores, creencias, asunciones, percepciones, normas, artefactos, y los patrones de conducta» que guían la acción individual y del grupo (Ott 1989, 1). Las culturas son metáforas poderosas, ya que centran nuestros intereses en símbolos internos que guían el comportamiento organizativo (Morgan 1986).

A pesar de reconocer el papel que el estilo (o la organización cultural) juega en la policía, los métodos para crear esta cultura organizativa y las implicaciones que tiene este conflicto de culturas en el trabajo policial no se entienden claramente, y tampoco se ponen en práctica por las policías modernas de hoy en día. La cultura de valores y organizativa en la policía es importante, más allá del concepto de la imagen o las nociones estilísticas pensadas para condicionar los departamentos policiales (Wilson 1967; Brown 1981). Al nivel institucional de la policía, los valores y la cultura están muchas veces asociados a la estrategia corporativa que persigue la organización en su conjunto (véase Kelling y Moore 1988; Moore y Trojanowicz 1988). Las tendencias actuales en la policía hacia la identificación y publicación de valores organizativos explícitos pueden ilustrar las conexiones institucionales de la selección policial y los apoyos al proceso de socialización o renuncia a un estilo de policía más generalizado. Y el conflicto entre la cultura interna de la organización policial y la cultura táctica de las operaciones policiales, identificado por distintos autores

(Manning 1977; Brown 1981; Reuss-Ianni y Ianni 1983) puede considerarse prueba de un conflicto interno por clarificar los valores de los departamentos policiales. Además, los esfuerzos actuales por cambiar los departamentos policiales de una policía tradicional a una policía de proximidad y orientada a la solución de problemas (Goldstein 1990) se pueden considerar dirigidos a valores internos de participación policial, como ya se ha visto en las consideraciones anteriores sobre los modelos policiales.

La resocialización de los supervisores

Aunque hay un acuerdo general en que los supervisores de primera línea juegan un papel primordial en el control de actividades de los agentes de primera línea (escala básica), el cambio de policía de proximidad y orientada a la solución de problemas incrementa la importancia de estas funciones. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, el papel de los sargentos requirió importantes ajustes para supervisar correctamente a los CPOP, anteriormente mencionados. Por ejemplo, los agentes de Nueva York que supervisaban las actividades de los agentes de las calles tuvieron que ajustar sus expectativas y las de los agentes sobre qué actividades eran legítimas. En este caso, la cuestión era cambiar la definición de los sargentos en cuanto al buen trabajo policial para incluir un mayor contacto con la comunidad (véase Weisburd y McElroy 1988). Un segundo cambio en la práctica y orientación de los supervisores incluye la necesidad de cambiar el trabajo de los sargentos de una función de gestión del trabajo por una actividad orientada a la solución de problemas y mucho más proactiva (en este caso, la venta de droga en la calle). En tercer lugar, en la experiencia de Nueva York los sargentos necesitaron ajustar las prácticas de supervisión para asegurar que, a la vez que mejoraban la interacción con la comunidad, la acción policial seguía siendo legítima y no suponía corrupción en la toma de decisiones y acciones de los agentes.

Skogan y Hartnett se hicieron eco de la preocupación sobre el desarrollo de facilidades y acuerdos entre los sargentos basados en conceptos y prácticas de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Sobre el programa CPS de Chicago, consideraron que: «resultaba obvio que el programa no podía ser una realidad hasta que los agentes creyeran que sus superiores inmediatos realmente esperaban de ellos que lo llevaran a cabo» (1997, 90).

Para que la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas sea una realidad en la policía estadounidense, será necesario que las prácticas de los supervisores cambien para facilitar la consecución de resultados mientras

que a los agentes se hace responsables de la solución de problemas. Ésta es una tarea importante y que requiere que nos cuestionemos el modelo de supervisión industrial que siempre ha existido en la policía. Queda claro desde la literatura sobre la policía que la función ambiental de la policía produce por un lado oportunidades para la construcción de la comunidad y la solución de problemas, pero también mejora la satisfacción de los agentes de policía (Wycoff y Skogan 1993; Zhao, Thurman y He 1999). Los agentes de policía buscan la autonomía en sus actividades diarias, de modo que será esencial que los supervisores policiales permitan a los agentes tenerla mientras se aseguran de que esta autonomía será usada de forma apropiada para resolver los problemas de la comunidad.

Medición del rendimiento

Finalmente, quizá una de las cuestiones más importantes de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas es la necesidad de desarrollar e implantar mediciones del rendimiento que refuercen el cambio de una policía tradicional hacia estos nuevos estilos y prácticas. La medición del rendimiento tiene como objetivo averiguar qué es lo que la organización valora para entonces controlar el cumplimiento individual de los objetivos organizativos. Estos sistemas refuerzan los mensajes obtenidos de la discusión filosófica sobre la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas, poniendo en práctica los medios y los resultados perseguidos por los agentes de policía, los grupos de trabajo y la organización en su conjunto. Tal como destacaron Skogan y Hartnett (1997, 109):

«El rendimiento en el modelo de policía de proximidad necesita ser reconocido, y las medidas de rendimiento deben desarrollarse para permitir que los gestores realicen una retroalimentación con los agentes de la escala básica sobre lo bien que lo están haciendo, para transmitir al departamento y al público en general la realidad de los nuevos valores y expectativas del departamento».

En algunos aspectos, la policía estadounidense se encuentra inmersa en una situación ridícula en la que al mismo tiempo se anuncia a la comunidad y a la policía que deben esperar innovaciones en la misma y, no obstante, se continúan midiendo cuestiones que están más relacionadas con la policía tradicional, como las detenciones o denuncias. En sistemas donde existe una disyuntiva entre discurso y práctica, debe esperarse que los empleados al final sigan el camino de lo que se puede medir, premiar y castigar.

Actualmente, existen mensajes contradictorios sobre la medición del rendimiento policial a distintos niveles: organizativo e individual. A pesar de los distintos esfuerzos realizados para cambiar la policía hacia un modelo de proximidad y orientado a la solución de problemas, el rendimiento policial se sigue midiendo principalmente por la frecuencia con la que se producen delitos graves y por el número de detenciones realizadas por la policía.

Se han producido numerosas discusiones sobre la vaguedad de las estadísticas policiales y su habilidad para reflejar el rendimiento policial. Esencialmente se dice que las estadísticas policiales no pueden medir el rendimiento policial porque están más bien relacionadas con la confianza de la sociedad en denunciar su victimación a la policía. Asimismo, las estadísticas policiales sobre detenciones son problemáticas como medida de rendimiento, ya que generalmente están más afectadas por el nivel de recursos que la policía puede destinar a un lugar o delito determinado, que por la eficacia y la eficiencia policial. Hasta el momento, la mayoría de agencias de policía no han asociado llamadas de servicio con medidas de rendimiento, a pesar de que estos datos pueden reflejar mejor las preocupaciones de la sociedad sobre el delito y el desorden, así como otras cuestiones que preocupan a la sociedad.

La solución de problemas, como cambio tecnológico importante de la policía, debe crear un sistema de medición que permita a la policía conocer si el problema se ha resuelto o ha disminuido. Además, si el nivel de daño del problema se ha reducido o éste tarda más tiempo en repetirse, la policía habrá mejorado su rendimiento aunque no se refleje exactamente en sus medidas tradicionales.

Identificando y usando medidas apropiadas para el rendimiento policial, también se actuará para reforzar los cambios hacia la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas. Por el contrario, si la policía continúa usando medidas tradicionales de éxito exclusivamente, el mensaje interno que los agentes reciben es que el trabajo tradicional es el camino para el éxito individual y organizativo. Este mensaje complica los papeles individuales y los cambios institucionales en la policía y perjudica los primeros logros de la policía de proximidad y la orientada a la solución de problemas.

El autor quiere agradecer al Dr. Dennis P. Rosenbaum, del School of Criminal Justice, Universidad de Albany, Universidad Estatal de Nueva York; al Dr. Alex Piquero, Departamento de Criminal Justice, Universidad de Temple; y a los miembros del comité editorial del proyecto Criminal Justice 2000 por sus útiles y profundos comentarios sobre este trabajo. Este manuscrito ha mejorado con su ayuda, aunque cualquier interpretación, error y omisión se debe al autor.

REFERENCIAS

- Alpert, G., y R. Dunham. 1988. *Policing multi-ethnic neighborhoods*. New York: Greenwood Press.
- Alpert, G., y M. Moore. 1993. *Measuring police performance in the new paradigm of policing*. In *Performance measures for the criminal justice system*. Bureau of Justice Statistics-Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures. NCJ 143505. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Bayley, D.H. 1994. *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D.H., y C.D. Shearing. 1996. The future of policing. *Law & Society Review* 30 (3): 585–606.
- Berkley, G.E. 1969. *The democratic policeman*. Boston: Beacon Press.
- Bittner, E. 1970. *The functions of the police in modern society*. Chevy Chase, Maryland: U.S. Department of Health and Human Services, National Institute of Mental Health.
- Black, D. 1980. *The manners and customs of the police*. New York: Academic Press.
- Boland, B. 1998. The Manhattan experiment: Community prosecution. En *Crime and place: Plenary papers of the 1997 conference on criminal justice research and evaluation*. Research Forum, NCJ 168618. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Boydston, J.E., y M.E. Sherry. 1975. *San Diego community profile: Final report*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Brown, L.P., y M.A. Wycoff. 1987. Policing Houston: Reducing fear and improving service. *Crime & Delinquency* 33 (Enero): 71–89.
- Brown, M.K. 1981. *Working the street*. New York: Russell Sage Foundation.
- Capowich, G.E., y J.A. Roehl. 1994. Problem-oriented policing: Actions and effectiveness in San Diego. En *The challenge of community policing: Testing the promises*, compilado por D. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Clarke, R.V. 1998. Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing, and community-oriented policing. En *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work*, compilado por T. O'Connor Shelly and A.C. Grant. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- 1995. Situational crime prevention. En *Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention*, compilado por M. Tonry y D.P. Farrington. Vol. 19 of *Crime and justice: A review of research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cordner, G.W. 1998. Problem-oriented policing vs. zero tolerance. En *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work*, compilado por T. O'Connor Shelly and A.C. Grant. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- 1985. *The Baltimore County Citizen Oriented Police Enforcement (COPE) Project: Final report*. New York: Florence V. Burden Foundation.
- Crank, J.P. 1994. State theory, myths of policing, and responses to crime. *Law & Society Review* 28:325–351.

- Crank, J.P., y R. Langworthy. 1992. An institutional perspective of policing. *Journal of Criminal Law and Criminology* 83 (2): 338–363.
- Eck, J.E. 1993. Alternative futures for policing. En *Police innovation and the control of the police*, compilado por D. Weisburd y C. Uchida. New York: Springer-Verlag.
- Eck, J.E., y D.P. Rosenbaum. 1994. The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. En *The challenge of community policing: Testing the promise*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Eck, J.E., y W. Spelman. 1987. *Problem solving: Problem-oriented policing in Newport News*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Edelman, M. 1977. *Political language: Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Etzioni, A. 1993. *The spirit of community*. New York: Crown Publishers.
- Farrell, M.J. 1988. The development of the Community Patrol Officer Program: Community-oriented policing in the New York City Police Department. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.
- 1986. *The Community Patrol Officer Program: Community-oriented policing in the New York City Police Department, interim progress report number 2*. New York: Vera Institute of Justice.
- Felson, M. 1995. Those who discourage crime. En *Crime and place*, compilado por J.E. Eck y D. Weisburd. Vol. 4 de *Crime prevention studies*. Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- 1987. Routine activities and crime prevention in the developing metropolis. *Criminology* 25:911–931.
- 1986. Linking criminal choices, routine activities, informal control, and criminal outcomes. En *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*, compilado por D.B. Cornish and R.V. Clarke. New York: Springer-Verlag.
- Fogelson, R. 1977. *Big city police*. Cambridge: Harvard University Press.
- Friedman, W. 1994. The community role in community policing. En *The challenge of community policing: Testing the promise*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Gamache, D.J., J.L. Edelson, y M.D. Schock. 1988. Coordinated police, judicial, and social service response to woman battering: A multiple-baseline evaluation across three counties. En *Coping with family violence*, compilado por G.T. Hotaling, D. Finkelhor, y J.T. Kirkpatrick. Beverly Hills: Sage Publications.
- Goldstein, H. 1990. *Problem oriented policing*. New York: McGraw-Hill.
- 1987. Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime & Delinquency* 33 (1): 6–30.
- 1979. Improving policing: A problem oriented approach. *Crime & Delinquency* 25 (Abril): 236–258.
- Gouldner, A. 1954. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press.

- Greene, J.R. 1998. The road to community policing in Los Angeles: A case study. En *Community policing: Contemporary readings*, compilado por G. Alpert and A. Piquero. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- 1989. Police officer job satisfaction and community perceptions: Implications for community policing. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 26 (2) (Mayo): 168–183.
- Greene, J.R., y S.H. Decker. 1989. Police and community perceptions of the community role in policing: The Philadelphia experience. *Howard Journal of Criminal Justice* 22 (2) (Mayo): 105–123.
- Greene, J.R., M. Hickman, K. Henderson, R. Stokes, W. Pelfrey, y A. Piquero. 1999. *Measuring what matters: Assessing community police performance in Philadelphia*. Informe final. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Greene, J.R., y C.B. Klockars. 1991. What police do. En *Thinking about police*. 2d ed. Compilado por C.B. Klockars y S.D. Mastrofski. New York: McGraw-Hill.
- Greene, J.R., y S. Mastrofski, eds. 1988. *Community policing: Rhetoric or reality*. New York: Praeger.
- Greene, J.R., y W.V. Pelfrey, Jr. 1997. Shifting the balance of power between police and community: Responsibility for crime control. En *Critical issues in policing: Contemporary readings*. 3d ed. Compilado por R.G. Dunham y G.P. Alpert. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- Greene, J.R., y R. Stokes. 1998. Policing business districts: Problem solving in a different context. En *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work*, compilado por T. O'Connor Shelly y A.C. Grant. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Greene, J.R., y R.B. Taylor. 1988. Community policing and foot patrol: Issues of theory and evaluation. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.
- Guyot, D. 1979. Bending granite: Attempts to change the rank structure of American police departments. *Journal of Police Science and Administration* 7 (3): 253–284.
- Hausman, A., G. Pierce, y L. Briggs. 1996. Evaluation of comprehensive violence prevention education: Effects on student behavior. *Journal of Adolescent Health* 19:104–110.
- Hayslip, D., y G. Corder. 1987. The effects of community-oriented patrols on police officer attitudes. Special issue on foot patrol and community policing. *American Journal of Police* 4 (1) (Primavera): 95–119.
- Hirschel, J.D., I.W. Hutchison, C.W. Dean, y A.M. Mills. 1999. The law enforcement response to spouse abuse. En *Policing perspectives: An anthology*, compilado por L.K. Gaines y G.W. Corder. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Hope, T. 1995. Community crime prevention. En *Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention*, edited por M. Tonry y D.P. Farrington. Vol. 19 of Crime and justice: A review of research. Chicago: University of Chicago Press.
- Hudson, K. 1996. Special district governments: Examining the questions of control. *American City and County* (Septiembre): 54–71.

- Judd, D.R. 1988. *The politics of American cities: Private power and public policy*. 3d ed. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Kelling, G.L. 1985. Order maintenance, the quality of urban life, and police: A line of argument. En *Police leadership in America*, compilado por W.A. Geller. Chicago: American Bar Foundation; New York: Praeger.
- Kelling, G.L., y W.J. Bratton. 1993. Implementing community policing: The administrative problem. *Perspectives on policing*. N. 17. NCJ 141236. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Kelling, G.L., y C.M. Coles. 1996. *Fixing broken windows*. New York: Free Press.
- Kelling, G.L., y M. Moore. 1988. From political to reform to community: The evolving strategy of police. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.
- Kennedy, D. 1998. Crime prevention as crime deterrence. En *What can the Federal Government do to decrease crime and revitalize communities?* Research Forum, NCJ 172210. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice and Executive Office for Weed and Seed.
- Klinger, D. 1994. Demeanor or crime? An inquiry into why citizens are more likely to be arrested. *Criminology* 32:475–493.
- Klockars, C.B. 1988. The rhetoric of community policing. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene and S. Mastrofski. New York: Praeger.
- 1985. Order maintenance, the quality of urban life, and police: A different line of argument. En *Police leadership in America*, compilado por W.A. Geller. Chicago: American Bar Foundation; New York: Praeger.
- Lurigio, A.J., y D.P. Rosenbaum. 1994. The impact of community policing on police personnel: A review of the literature. En *The challenge of community policing: Testing the promises*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Lurigio, A.J., y W.G. Skogan. 1998. Community policing in Chicago: Bringing officers on board. *Police Quarterly* 1 (1):1–25.
- Maguire, E.R., J.B. Kuhns, C.D. Uchida, y S.M. Cox. 1997. Patterns of community policing in non-urban America. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 34 (3): 368–394.
- Manning, P.K. 1988. Community policing as a drama of control. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.
- 1986. British policing: Continuities and changes. *Howard Journal of Criminal Justice* 25 (4) (Noviembre): 261–278.
- 1979. The reflexivity and facticity of knowledge: Criminal justice research in the 1970s. *American Behavioral Scientist* 22 (6): 697–732.
- 1977. *Police work: The social organization of policing*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Margolis, S. 1994. Blythe Street team makes an impact. *Police Chief* (Octubre): 70–73.
- Mastrofski, S.D., y J.R. Greene. 1993. Community policing and the rule of law. En *Police innovation and control of the police*, compilado por D. Weisburd y C. Uchida. New York: Springer- Verlag.

- Mastrofski, S.D., R.E. Worden, y J.B. Snipes. 1995. Law enforcement in a time of community policing. *Criminology* 33 (4): 539–555.
- McElroy, J., C.A. Cosgrove, y S.A. Sadd. 1993. *Community policing: The CPOP in New York*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Miller, W.R. 1975. Cops and bobbies, 1830–1870. *Journal of Social History* (Invierno): 81–101.
- Moore, M. 1994. Research synthesis and policy implications. En *The challenge of community policing: Testing the promise*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- 1992. Problem solving and community policing. En *Crime and justice: A review of research*, compilado por M. Tonry and N. Morris. Vol. 15. Chicago: University of Chicago Press.
- Moore, M.H., y D.W. Stephens. 1991. *Beyond command and control: The strategic management of police departments*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Moore, M.H., y R.C. Trojanowicz. 1988. Corporate strategies for policing. En *Perspectives on policing*. N. 6. NCJ 114215. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Moore, M.H., R.C. Trojanowicz, y G.L. Kelling. 1988. Crime and policing. En *Perspectives on policing*. N. 2. NCJ 111460. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, and Harvard University.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- National Advisory Commission on Civil Disorders. 1968. *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Oettmeier, T.N., y M.A. Wycoff. 1998. Personnel performance evaluations in the community policing context. En *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work*, compilado por T. O'Connor Shelly y A.C. Grant. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Osborne, D., y T. Gaebler. 1992. *Reinventing government*. New York: Plume Publishing.
- Ott, J.S. 1989. *The organizational culture perspective*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Pelfrey, W.V., Jr. 1998. Precipitating factors of paradigmatic shift in policing: The origin of the community policing era. En *Community policing: Contemporary readings*, compilado por G. Alpert y A. Piquero. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- Peters, J.T., y R.H. Waterman. 1982. *In search of excellence*. New York: Harper & Row.
- Police Foundation. 1981. *The Newark foot patrol experiment*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Pollard, C. 1997. Zero tolerance: Short-term fix, long-term liability? En *Zero tolerance: Policing a free society*, compilado por N. Dennis. London: Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit.
- Prothrow-Stith, D. 1998. Revitalizing communities: Public health strategies for violence prevention. En *What can the Federal Government do to decrease crime and revitalize*

- communities?* Research Forum, NCJ 172210. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice and Executive Office for Weed and Seed.
- 1987. *Violence prevention curriculum for adolescents*. Newton, Massachusetts: Education Development Center.
- Prothrow-Stith, D., H. Spivak, y A.J. Hausman. 1987. The Violence Prevention Project: A public health approach. *Science, Technology, and Human Values* 12:67–69.
- Reiss, A.J., Jr. 1985. *Policing a city's central district: The Oakland story*. Research Report, NCJ 96708. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Reuss-Ianni, E., y F.A.J. Ianni. 1983. Street cops and management cops: The two cultures of policing. En *Control in the police organization*, compilado por M. Punch. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Roehl, J.A., R. Huitt, M.A. Wycoff, A.M. Pate, D.J. Rebovich, y K.R. Coyle. 1995. *National process evaluation of the Weed and Seed initiative, cross-site summary report*. Pacific Grove, California: Institute for Social Analysis.
- Rosenbaum, D. 1988. Community crime prevention: A review and synthesis of the literature. *Justice Quarterly* 5:323–395.
- Rosenbaum, D.P., ed. 1986. *Community crime prevention: Does it work?* Beverly Hills: Sage Publications.
- Rosenbaum, D.P., A.J. Lurigio, y R.C. Davis. 1998. *The prevention of crime: Social and situational strategies*. Belmont, California: West/Wadsworth Publishing Company.
- Rosenbaum, D.P., S. Yen, y D. Wilkinson. 1994. Impact of community policing on police personnel: A quasi-experimental test. *Crime & Delinquency* 40:331–353.
- Sadd, S., y R. Grinc. 1993. Issues in community policing: *An evaluation of eight innovative neighborhood oriented police projects*. New York: Vera Institute of Justice.
- Schwartz, A.I. y S.N. Clarren. 1977. *The Cincinnati team policing experiment: A summary report*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Shearing, C.D. 1992. The relation between private and public policing. En *Modern policing*, compilado por M. Tonry and N. Morris. Vol. 15 del *Crime and justice: A review of research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman, L., C. Milton, y T. Kelly. 1973. *Team policing*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Sherman, L.W. 1995. The police. In *Crime*, compilado por J.Q. Wilson and J. Petersilia. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Sherman, L.W., P.R. Gartin, y M.E. Buerger. 1989. Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology* 27:27–55.
- Sherman, L.W., y D. Weisburd. 1995. General deterrent effects of police patrol in crime «hot spots»: A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly* 12 (4): 625–648.
- Silverman, E.B. 1999. *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press.
- Skogan, W.G. 1998. Community policing in Chicago. En *Community policing: Contemporary readings*, compilado por G. Alpert y A. Piquero. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

- 1994. The impact of community policing on neighborhood residents: A cross-site analysis. En *The challenge of community policing: Testing the promises*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- 1990. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. New York: Free Press.
- Skogan, W.G., y S.M. Hartnett. 1997. *Community policing, Chicago style*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W.G., S.M. Hartnett, J.H. Lovig, J. DuBois, S. Houmes, S. Davidsdottir, R. VanStedum, M. Kaiser, D. Cole, N. Gonzales, S.F. Benett, P.J. Lavrakas, A.J. Lurigio, R.L. Block, D.P. Rosenbaum, S. Althaus, D. Whelan, T.R. Jounson, y L. Higgins. 1995. *Community policing in Chicago: Year two: An interim report*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.
- Skolnick, J. 1994. Justice without trial revisited. En *Police innovation and control of the police*, compilado por D. Weisburd and C. Uchida. New York: Springer-Verlag.
- 1966. *Justice without trial: Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley & Sons.
- Skolnick, J., y D. Bayley. 1988. Theme and variation in community policing. En *Crime and justice: A review of research*, compilado por M. Tonry y N. Morris. Vol. 10. Chicago: University of Chicago Press.
- 1986. *The new blue line*. New York: Free Press.
- Sparrow, M.K., M. Moore, y D. Kennedy. 1990. *Beyond 911*. New York: Basic Books.
- Stark, R. 1972. *Police riots*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Sykes, G. 1986. Street justice: A moral defense of order maintenance. *Justice Quarterly* 3:497–512.
- Taylor, R.B. 1998. Crime and small-scale places: What we know, what we can prevent, and what else we need to know. En *Crime and place: Plenary papers of the 1997 Conference on Criminal Justice Research and Evaluation*. Research Forum, NCJ 168618. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Tien, J.M., W. James, y R.C. Larson. 1978. *An alternative approach to patrol: The Wilmington split-force experiment*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Tien, J.M., y T.F. Rich. 1994. The Hartford COMPASS program: Experiences with a Weed and Seed-related program. En *The challenge of community policing: Testing the promises*, compilado por D. Rosenbaum. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Trojanowicz, R.T., y B. Bucqueroux. 1990. *Community policing: A contemporary perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing Company.
- Van Maanen, J. 1974. Working the street: A developmental view of police behavior. En *The potential for reform in criminal justice*, compilado por H. Jacob. Beverly Hills: Sage Publications.
- 1973. Observations on the making of policemen. *Human Organization* 32:407–418.
- Walker, S. 1983. *The police in America*. New York: McGraw-Hill.

- 1977. *A critical history of police reform*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath.
- Weatheritt, M. 1988. Community policing: Rhetoric or reality? En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene and S. Mastrofski. New York: Praeger.
- Weber, M. 1947. *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Weisburd, D., y L. Green. 1995. Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly* 12 (4): 711–735.
- Weisburd, D., y J. McElroy. 1988. Enacting the CPO role: Findings from the New York City Pilot Program in Community Policing. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J.R. Greene and S. Mastrofski. New York: Praeger.
- Williams, H., y A. Pate. 1987. Returning to first principles: Reducing the fear of crime in Newark. *Crime & Delinquency* 33:53–70.
- Wilson, J.Q. 1967. *Varieties of police behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wilson, J.Q., y G.L. Kelling. 1982. Broken windows: The police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly* 249 (Marzo): 29–38.
- Wycoff, M.A. 1988. The benefits of community policing: Evidence and conjecture. En *Community policing: Rhetoric or reality*, compilado por J. R. Greene y S. Mastrofski. New York: Praeger.
- 1985. *Police-community stations: The Houston field test. Technical report*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Wycoff, M.A., y G.L. Kelling. 1978. *The Dallas experience: Organizational reform*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Wycoff, M.A. y W.G. Skogan. 1993. *Community policing in Madison: Quality from the inside out: An evaluation of implementation and impact*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Zhao, J. 1996. *Why police organizations change: A study of community-oriented policing*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Zhao, J., Q. Thurman, y N. He. 1999. Sources of job satisfaction among police officers: A test of demographic and work environment models. *Justice Quarterly* 16 (1): 153–173.
- Zhao, J., Q. Thurman, y N. Lovrich. 1995. Community-oriented policing across the U.S.: Facilitators and impediments to implementation. *American Journal of Police* 14:11–28.