

Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios

James Q Wilson y George L. Kelling*

A mediados de la década del 70' el Estado de New Jersey lanzó el programa "Barrios Seguros y Limpios", diseñado para mejorar la calidad de la vida comunitaria en veintiocho ciudades. Como parte de ese programa, el Estado proporcionó dinero para ayudar a las ciudades a sacar a los oficiales de policía fuera de sus patrulleros y asignarles recorridas a pie. Aunque el gobernador y otros funcionarios estatales estaban entusiasmados con la utilización de patrullas a pie para frenar el delito, muchos jefes de policía se mostraban escépticos. Su visión estaba influida por el descrédito que había sufrido el patrullaje a pie: reduce la movilidad, lo que dificulta entonces la respuesta a las demandas de los ciudadanos, y debilita el control central sobre los oficiales de patrulla.

A muchos oficiales les disgustaba patrullar a pie, aunque por distintas razones: es un trabajo duro, deben permanecer a la intemperie en noches frías y lluviosas, y reduce sus posibilidades de lograr "buena pesca". Incluso en algunas comisarías, asignar estas recorridas había sido una forma de castigo. Por otra parte, los expertos en temas policiales dudaban de que el patrullaje a pie tuviera impacto sobre las tasas de delincuencia. La idea era, para la mayoría, poco más que un artilugio dirigido a la opinión pública. Pero dado que el Estado era el que pagaba, las autoridades locales estuvieron dispuestas a seguir adelante.

Cinco años después del comienzo del programa, la Fundación Policial publicó en Washington DC una evaluación del proyecto de patrullaje a pie. Basada en el análisis de un experimento controlado llevado a cabo principalmente en Newark, la fundación concluyó, para sorpresa de casi nadie, que el patrullaje a pie no había reducido las tasas de delincuencia. Sin embargo, los residentes de los barrios patrullados a pie parecían sentirse más seguros que las personas de otras áreas. Tendían a creer que se había reducido el delito, y parecían tomar menos medidas para protegerse de él (como por ejemplo encerrarse en sus casas con las puertas trabadas). Además, en esas áreas, los ciudadanos tenían una opinión más favorable sobre la policía que los que vivían en otros lugares. Y los policías a pie tenían la moral más alta, mayor satisfacción laboral, y una actitud más positiva hacia los ciudadanos de sus barrios que sus colegas en automóviles.

Estos descubrimientos podrían ser tomados como evidencia de que los escépticos estaban en lo cierto —el patrullaje a pie no tiene ningún efecto sobre el crimen—; simplemente engaña a los ciudadanos para que piensen que están más seguros. Pero desde nuestro punto de vista, y desde el de los autores del estudio de la Fundación Policial (entre los que estaba Kelling), los ciudadanos de Newark no estaban para nada engañados. Sabían lo que hacían los policías a pie, sabían que era diferente a lo que hacen los policías motorizados, y sabían que tener policías caminando efectivamente hacía más seguro el barrio.

* "Broken Windows. The police and neighborhood safety", publicado en *The Atlantic Monthly*, Volumen 249, N° 3, pp. 29-38, Marzo 1982.

Traducción: Daniel Fridman, publicado en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N°15-16, 2001, pp. 67-79.

¿Pero cómo puede un barrio ser “más seguro” cuando las tasas de delincuencia no bajaron, sino que de hecho subieron? Para encontrar una respuesta es necesario comprender primero qué es lo que la gente más teme en los lugares públicos. La mayoría de los ciudadanos, desde luego, teme principalmente al delito, en especial ser víctima de un delito que implique un ataque repentino y violento de un extraño. Este riesgo es muy real, tanto en Newark como en muchas grandes ciudades. Pero tendemos a pasar por alto otra fuente de temores: el miedo a ser molestado por gente indisciplinada. No se trata de gente violenta, ni necesariamente delincuente, sino personas desaliñadas, revoltosas o impredecibles: mendigos, borrachos, adictos, adolescentes ruidosos, prostitutas, vagabundos, personas mentalmente perturbadas.

Lo que los policías a pie hicieron fue elevar, hasta donde pudieron, el nivel de orden público en estos barrios. A pesar de que los barrios eran predominantemente negros, y los policías eran en su mayoría blancos, esta función de “mantenimiento del orden” de la policía fue llevada a cabo satisfaciendo a ambas partes.

Uno de nosotros (Kelling) pasó muchas horas caminando con policías de Newark para observar cómo ellos definían “orden” y qué hacían para mantenerlo. La siguiente escena era típica: una zona movida aunque ruinoso en el corazón de Newark, con edificios abandonados, tiendas marginales (varias de las cuales exhibían notoriamente cuchillos y navajas en sus ventanas), un gran almacén y, lo más importante, una estación de trenes y varias importantes paradas de ómnibus. Aunque la zona estaba deteriorada, las calles estaban abarrotadas de gente por ser un importante centro de transporte. El orden en esta zona era importante no sólo para quienes vivían y trabajaban allí, sino también para muchas otras personas que debían pasar en camino a sus casas, a supermercados o a fábricas.

La gente que circulaba era principalmente negra; los policías que caminaban, blancos. La gente estaba formada por “regulares” y “extraños”. Los regulares se componían de la gente decente y de algunos borrachos y abandonados que estaban siempre allí pero que sabían cuál era “su lugar”. Los extraños eran simplemente eso, extraños, que eran vistos sospechosamente y hasta con recelo. El oficial –llamémoslo Kelly– sabía quiénes eran regulares y éstos también lo conocían a él. Kelly consideraba que su trabajo era estar pendiente de los extraños y asegurarse de que los abandonados cumplieran algunas reglas informales pero ampliamente conocidas. Los borrachos y adictos podían estar sentados, pero no acostados en el suelo. Se podía beber en las calles laterales, pero no en la intersección principal. Las botellas debían cubrirse con bolsas de papel. Hablar, molestar o pedir limosna a las personas en las paradas de ómnibus estaba estrictamente prohibido. Si surgía algún conflicto entre un comerciante y un cliente, se asumía que el primero tenía razón, en especial si el cliente era un extraño. Si aparecía un extraño vagabundeando, Kelly le preguntaba si tenía algún medio de supervivencia y cuál era su actividad; si la respuesta no le satisfacía, lo echaba. Las personas que quebraban las reglas informales, especialmente quienes molestaban a la gente en las paradas de ómnibus, eran arrestados por vagancia. A los adolescentes ruidosos se les avisaba que permanecieran en silencio.

Todas estas reglas se definían y se hacían cumplir con la ayuda de los “regulares”. Otro barrio podría tener reglas diferentes, pero éstas eran las reglas de este barrio, y así lo entendían todos. Si alguien las violaba, los regulares no solamente se dirigían a Kelly, sino que además ridiculizaban al transgresor. Lo que hacía Kelly

podría ser descripto como “hacer respetar la ley”, aunque con la misma frecuencia su tarea involucraba tomar medidas informales o extralegales para proteger lo que el barrio había decidido que era el nivel adecuado de orden público. Algunas de las cosas que hacía no soportarían un reto legal.

Un escéptico podría reconocer que un policía a pie puede mantener el orden pero aún así este tipo de “orden” tiene poco que ver con las verdaderas fuentes de temores de la comunidad –es decir, el delito violento–. En cierta medida esto es cierto. Sin embargo, deben tenerse en mente dos cosas. En primer lugar, los observadores externos no deberían asumir que saben cuánto de la ansiedad actualmente endémica en muchos barrios de las grandes ciudades radica en el miedo al delito “real”, y cuánto deriva de la sensación de que las calles son desordenadas, lugar de encuentros desagradables y preocupantes. La gente de Newark, a juzgar por su comportamiento y sus comentarios en entrevistas, aparentemente dan un alto valor al orden público, y se sienten aliviados y seguros cuando la policía los ayuda a mantener ese orden.

En segundo lugar, a nivel de la comunidad, el desorden y el delito están inexorablemente ligados, en una suerte de secuencia de desarrollo. Psicólogos sociales y oficiales de policía tienden a coincidir en que si una ventana de un edificio está rota y se deja sin reparar, el resto de las ventanas serán rotas pronto. Esto es cierto tanto en buenos barrios como en los más decadentes. La rotura de ventanas no ocurre en mayor escala debido a que algunas zonas están habitadas por decididos “rompedores de ventanas” mientras otras están pobladas por “amantes de ventanas”, sino porque una ventana sin reparar es señal de que a nadie le preocupa, por lo tanto romper más ventanas no tiene costo alguno. (Siempre ha sido una diversión).

Philip Zimbardo, psicólogo de Stanford, informó en 1969 acerca de sus experimentos para comprobar la teoría de las ventanas rotas. Estacionó un automóvil sin placa de identificación y con el capot levantado en una calle del Bronx, y otro automóvil similar en una calle de Palo Alto, California. El automóvil del Bronx fue atacado por “vándalos” a menos de diez minutos de su “abandono”. Los primeros en llegar fueron una familia –el padre, la madre y el joven hijo–, quienes quitaron el radiador y la batería. En menos de veinticuatro horas, prácticamente todo los elementos de valor habían sido sustraídos. Luego comenzó la destrucción errática: las ventanas fueron destruidas, varias partes rayadas, el tapizado desgarrado. Los niños comenzaron a utilizar el auto como lugar de juego. La mayoría de los “vándalos” adultos estaban correctamente vestidos y parecían ser blancos y de buena presencia. El automóvil de Palo Alto no fue tocado por más de una semana. Luego Zimbardo destruyó una parte con un martillo: pronto los transeúntes se unían a la destrucción. En pocas horas, el auto había sido dado vuelta, absolutamente estropeado. Otra vez, los “vándalos” parecían ser principalmente gente blanca respetable.

La propiedad descuidada se convierte en presa fácil de gente que sale a divertirse o a saquear, e incluso de gente que normalmente no soñaría con hacer esas cosas y que probablemente se consideren a sí mismos cumplidores de la ley. Dada la naturaleza de la vida comunitaria en el Bronx –el anonimato, la frecuencia con la que se abandonan autos y se roban o rompen cosas, la experiencia pasada de “a nadie le importa”– el vandalismo comienza mucho más rápido que en la ortodoxa Palo Alto, en donde la gente cree en el cuidado de la propiedad privada, y sabe que las conductas maliciosas

son costosas. Sin embargo, puede aparecer el vandalismo en cualquier lugar una vez que las barreras comunitarias –el sentido del respeto mutuo y las obligaciones civiles– son levantadas por acciones que parecen indicar que “a nadie le importa”.

Sugerimos que no controlar ciertas conductas conduce además al colapso de los controles comunitarios. Un barrio estable de familias que se preocupan por sus hogares y por los hijos de los demás, que decididamente fruncen el ceño ante intrusos indeseables, puede convertirse, en pocos años, e incluso en pocos meses en una selva inhóspita y aterradora. Una propiedad es abandonada, se deja crecer el pasto, una ventana estalla. Los adultos dejan de regañar a los chicos ruidosos; los chicos, envalentonados, se vuelven más ruidosos. Las familias se mudan a otros barrios, mientras llegan personas solteras. Los adolescentes se reúnen en las puertas de las tiendas. Los comerciantes les piden que se corran, pero ellos se niegan. Comienzan peleas. Se acumula basura. La gente empieza a beber frente a las tiendas. En poco tiempo, un borracho se desploma en la vereda y se le permite dormir allí. Los mendigos se acercan a los transeúntes.

En este punto, aún no es inevitable que florezcan los delitos graves o que ocurran ataques violentos. Pero muchos residentes van a pensar que el delito, especialmente el violento, está en aumento, y van a modificar su conducta en consecuencia. Caminarán por las calles con menor frecuencia, y cuando lo hagan circularán apartados, con la mirada retirada, silenciosos, a paso apurado. “No te involucres”. Esta atomización creciente no va a afectar a todos los residentes, ya que para algunos el barrio no es su “hogar” sino “el lugar donde viven”. Sus intereses están en otro lugar, son cosmopolitas. Pero va a afectar enormemente a otra gente, cuyas vidas adquieren sentido y satisfacción en las relaciones locales más que en compromisos globales; para ellos, con la excepción de algunos amigos confiables con los que planifican sus encuentros, el barrio va a dejar de existir completamente.

Una zona como ésta es vulnerable a la invasión criminal. Aunque no sea inevitable, es probable que aquí –más que en lugares en los que la gente confía en poder regular las conductas públicas a través de controles informales–, se trafique droga, se instalen prostitutas y se dismantelen los automóviles. Que los chicos roben a los borrachos para divertirse y que los clientes de las prostitutas sean asaltados, quizás con violencia. Habrá esa clase de robos violentos.

Entre los que les resultará difícil alejarse del barrio están los ancianos. Las encuestas sugieren que los ancianos tienen menos probabilidades que los jóvenes de ser víctimas de delitos, y se ha inferido que el conocido miedo al delito proclamado por los ancianos es una exageración: quizás no deberíamos diseñar programas especiales para proteger a los mayores; quizás deberíamos tan sólo hablarles acerca de sus temores equivocados. Este argumento no acierta con la clave del problema. La perspectiva de un enfrentamiento con un adolescente revoltoso o con un mendigo borracho puede inducir tanto temor a las personas indefensas como la de encontrarse con un verdadero ladrón; en efecto, a menudo una persona indefensa no distingue entre estos dos tipos de enfrentamiento. Además, la tasa de victimización menor en ancianos da cuenta de las medidas que ya tomaron –principalmente permanecer detrás de puertas trancadas– para minimizar el riesgo que afrontan. Los jóvenes son atacados con mayor frecuencia que las señoras mayores no porque sean blanco más fácil o más lucrativo, sino porque circulan más por las calles.

Tampoco son sólo los ancianos los que reconocen la conexión entre desorden y miedo. Susan Estrich, de la Escuela de Leyes de Harvard, reunió recientemente una serie de encuestas acerca del origen del temor público. Una de ellas, realizada en Portland, Oregon, reveló que tres cuartas partes de los adultos entrevistados cruzan la calle al ver una pandilla de adolescentes; otra encuesta, hecha en Baltimore, descubrió que casi la mitad cruzaría la calle para evitar incluso a un sólo joven desconocido. Cuando un entrevistador preguntó a gente integrante de un proyecto de viviendas dónde estaba el foco más peligroso, mencionaron un lugar en el que los jóvenes se reunían a beber y escuchar música, a pesar del hecho de que allí no se había producido ni un sólo delito. En los proyectos públicos de viviendas de Boston, expresaban mayores temores las personas que vivían en los edificios de mayor desorden y menor civilidad, y no en los de más delitos. Conocer esto ayuda a comprender la importancia de las de otro modo inofensivas manifestaciones conocidas como *graffities* en los trenes subterráneos. Como señala Nathan Glazer, la proliferación del graffiti, aún cuando no sea obsceno, confronta al pasajero con el ineludible conocimiento de que el ambiente que soporta diariamente por una hora o más está fuera de control, y que alguien puede invadirlo y producir cualquier daño que la mente pueda imaginar.

Como respuesta al temor la gente se evita entre sí, debilitando los controles. Algunas veces llaman a la policía. Llegan patrulleros, se produce algún arresto ocasional, pero el crimen continúa y el desorden no disminuye. Los ciudadanos reclaman entonces al jefe de policía, pero él les explica que su comisaría carece de personal suficiente y que las cortes no castigan a los delincuentes insignificantes o sin antecedentes. Para los residentes, la policía es ineficiente y descuidada; para la policía, los residentes son animales que se merecen los unos a los otros. Pronto, los ciudadanos dejarán de llamar a la policía porque “no puede hacer nada”.

El proceso que llamamos “decadencia urbana” ha ocurrido por siglos en todas las ciudades, pero lo que está ocurriendo hoy es distinto al menos en dos aspectos importantes. En primer lugar, en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, los habitantes de las ciudades –por los costos, dificultades de transporte, conexiones familiares y con la iglesia– rara vez podían apartarse de los problemas del barrio. Sus movimientos tendían a ser a través de vías de tránsito público. Actualmente la movilidad se ha vuelto excepcionalmente sencilla para todos, salvo para los más pobres o para quienes se bloquea por prejuicios raciales. Las tempranas olas delictivas tenían un mecanismo inherente de autocorrección: la determinación del barrio o la comunidad de recuperar el control sobre su terreno. Zonas de Chicago, New York o Boston experimentaban delitos y guerras entre bandas, pero luego se volvía a la normalidad cuando las familias, para quienes no existía una residencia alternativa, reclamaban su autoridad sobre las calles.

En segundo lugar, en esa época la policía colaboraba en esa recuperación de autoridad actuando, a veces violentamente, en nombre de la comunidad. Se le daba una paliza a los jóvenes rudos, se arrestaba gente “bajo sospecha” o por vagancia, y las prostitutas y los ladrones de baja categoría eran ahuyentados. Los “derechos” eran algo que disfrutaba la gente decente y quizás también el delincuente profesional, que eludía la violencia y podía pagar un abogado.

Este patrón policial no era ni una aberración ni el resultado de excesos ocasionales. Desde los comienzos de la nación, se consideraba que la función policial era principalmente la de guardián: mantener el orden frente a las amenazas que lo acechan –fuego, animales salvajes y conductas fuera de lugar–. La resolución de los crímenes no era vista como responsabilidad policial, sino privada. En la edición de marzo de 1969 de *Atlantic*, uno de nosotros (Wilson) escribió un breve informe acerca de cómo el rol de la policía se había desplazado paulatinamente de mantener el orden a combatir el crimen. El cambio comenzó con la creación de detectives privados (muchas veces ex-delincuentes), que trabajaban por honorarios para individuos que habían sufrido pérdidas. Con el tiempo, los organismos municipales absorbieron a los detectives y comenzaron a pagarles salarios regulares. Simultáneamente, la responsabilidad de enjuiciar a los ladrones se desplazó desde el ciudadano afectado hacia el fiscal profesional. Este proceso no se completó en la mayoría de los lugares hasta el siglo XX.

En la década de 1960, cuando el principal problema eran las revueltas urbanas, los científicos sociales comenzaron a explorar cuidadosamente la función policial de mantenimiento del orden, y a sugerir formas de mejorarla –no hacer más seguras las calles (su función original), sino reducir la incidencia de la violencia masiva–. Mantenimiento del orden se volvió, en cierta medida, sinónimo de “relaciones comunitarias”. Sin embargo, mientras la ola delictiva que empezó a principios de los 60’ continuaba sin disminución hasta los 70’, la atención se desvió hacia el rol policial de combatir el crimen. Los estudios sobre la conducta policial por lo general dejaron de informar acerca de la función de mantenimiento del orden, para convertirse en esfuerzos por proponer y comprobar de qué modo la policía podía resolver más crímenes, hacer más arrestos, y reunir mejor evidencia. Si se pudieran hacer esas cosas, asumían los científicos sociales, los ciudadanos estarían menos temeroso.

Se lograron grandes avances a lo largo de esta transición, ya que tanto los jefes de policía como los expertos externos acentuaron, tanto en sus planes como en la asignación de recursos y en el despliegue de personal, la función de combatir el delito. Es posible que como resultado de ese proceso la policía se haya convertido en mejor guerrero contra el crimen. E indudablemente siguieron siendo conscientes de su responsabilidad respecto al orden. Pero el vínculo entre el mantenimiento del orden y la prevención del crimen, tan obvio para las generaciones anteriores, fue olvidado.

Ese vínculo es similar al proceso en el cual una ventana rota se transforma en muchas. El ciudadano que teme al borracho maloliente, al adolescente revoltoso o al mendigo insistente no está expresando meramente su disgusto por conductas impropias; está dando a conocer un poco de sabiduría popular, lo que no es más que una generalización correcta –que el crimen callejero grave florece en las zonas en que no hay restricciones para las conductas fuera del orden–. El mendigo no controlado es, en efecto, la primera ventana rota. Los asaltantes y ladrones, sean oportunistas o profesionales, creen que reducen las posibilidades de ser atrapados o identificados si operan en calles en donde las potenciales víctimas ya están intimidadas por las condiciones predominantes. Si el barrio no puede evitar que un molesto mendigo fastidie a los transeúntes –razonará el ladrón–, es mucho menos probable que alguien llame a la policía para identificar a un potencial asaltante o para intervenir cuando el asalto efectivamente ocurra.

Algunos diseñadores de estrategias policiales admiten la existencia de este proceso, pero argumentan que las patrullas motorizadas pueden ocuparse tan efectivamente de él como los policías a pie. No estamos seguros de eso. En teoría, un oficial en automóvil puede observar tanto como un policía a pie; en teoría, el primero puede hablar con tanta gente como el segundo. Pero en la práctica los encuentros entre los ciudadanos y la policía se ven seriamente alterados por el automóvil. Un oficial a pie no puede separarse de la gente que circula; si alguien se le acerca, sólo su uniforme y su personalidad pueden ayudarlo a resolver lo que sea que fuera a ocurrir. Nunca puede estar seguro de lo que va a ser –un pedido de indicaciones sobre calles, un pedido de ayuda, una denuncia, una observación provocadora, un balbuceo confuso, un gesto amenazante–.

Dentro de un automóvil, es más probable que el oficial trate con la gente bajando la ventanilla y observándolos. La puerta y la ventanilla excluyen al ciudadano que se acerca, haciendo de valla. Algunos oficiales sacan ventaja de esta valla, quizás inconscientemente, actuando de modo distinto que si estuvieran a pie. Hemos visto esto incontable cantidad de veces. El auto se detiene en una esquina en donde hay un grupo de jóvenes reunidos. Se baja la ventanilla. El oficial mira fijamente a los jóvenes. Ellos le devuelven la mirada. El oficial le dice a uno de ellos: “Vení acá”. Se acerca caminando suelto, como mostrando con su estilo a sus amigos que la autoridad no lo intimida. “¿Cómo te llamás?” “Chuck.” “¿Chuck cuánto?” “Chuck Jones.” “¿Qué estás haciendo, Chuck?” “Nada.” “¿Tenés un P.O [libertad bajo palabra]?” “No.” “¿Seguro?” “Sí.” “No te metas en problemas, Chuckie.”* Mientras tanto, los otros chicos se ríen e intercambian comentarios entre ellos, probablemente a expensas del oficial. El oficial observa fijo. No puede estar seguro de lo que se está diciendo, ni de si puede intervenir y, mostrando sus habilidades como orador callejero, probar que no puede ser humillado. En este proceso, el oficial no ha aprendido casi nada, y los chicos han decidido que la policía es una fuerza ajena, a la que es fácil desacatar, e incluso ridiculizar.

Nuestra experiencia es que a los ciudadanos les gusta hablar con la policía. Esos intercambios les dan una sensación de importancia, les proporcionan argumentos para chismear y les permiten explicar a las autoridades qué es lo que les preocupa (de paso, obtienen una sensación modesta pero importante de haber “hecho algo” sobre el problema). Es más fácil y placentero acercarse a una persona a pie que a un auto. Además, se puede conservar más el anonimato apartando a un policía a un costado para hablarle. Supongamos que se quiere entregar un dato acerca de quién está robando carteras o quién ofreció un televisor robado. En las zonas céntricas, con toda probabilidad el acusado vive cerca. Caminar hacia un patrullero y apoyarse en la ventanilla es una clara señal de que se es un “soplón”.

La esencia del rol policial de mantenimiento del orden es fortalecer los mecanismos de control informales de la propia comunidad. La policía no puede, sin utilizar recursos extraordinarios, suplir ese control informal. En cambio, para vigorizar esas fuerzas naturales, la policía debe darles un lugar. Y allí reside el problema.

* En lenguaje coloquial-juvenil en el original: “C'mere.” “What's your name?” “Chuck.” “Chuck who?” “Chuck Jones.” “What'ya doing, Chuck?” “Nothin'.” “Got a P.O. [parole officer]?” “Nah.” “Sure?” “Yeah.” “Stay out of trouble, Chuckie.”

¿ Debería la tarea policial estar modelada por los criterios del barrio más que por las reglas del Estado? A lo largo de las dos últimas décadas, el desplazamiento de la policía de las funciones de mantenimiento del orden a las de hacer cumplir la ley la ha sujetado cada vez más a restricciones legales, provocadas por reclamos de los medios de comunicación y reforzadas por decisiones judiciales y disposiciones internas. Como consecuencia de ello, las funciones de mantenimiento del orden están gobernadas actualmente por reglas desarrolladas para controlar las relaciones de la policía con los sospechosos de haber delinquido. Pensamos que esto es un desarrollo completamente nuevo. Durante siglos, el rol de la policía como guardián no era juzgado en términos de conformidad con procedimientos adecuados, sino en términos de alcance de objetivos deseados. El objetivo era el orden, un término inherentemente ambiguo, pero que la gente de una comunidad dada reconocía al verlo. Los medios eran los mismos que la propia comunidad podría emplear si sus miembros tuviesen suficiente decisión, valor y autoridad. Descubrir y atrapar delincuentes era, en cambio, un medio para un fin, no un fin en sí mismo; el resultado esperado en el estilo policial de “hacer cumplir la ley” era una decisión judicial de culpabilidad o inocencia. Desde un principio, se esperaba que la policía cumpliera las reglas que definían ese proceso, aunque los Estados diferían en cuán estrictas eran esas reglas. Siempre se consideró que el proceso de detención de delincuentes involucraba derechos individuales, cuya violación era inaceptable porque significaba que el policía que lo hiciera estaría actuando como juez y jurado –y esa no era su tarea–. La culpabilidad o inocencia se determinaba de acuerdo a criterios universales bajo procedimientos especiales.

Normalmente, ningún juez ni jurado se topa con las personas involucradas en un conflicto acerca del nivel apropiado de orden en un barrio. Esto es cierto no sólo porque la mayoría de los casos se resuelven informalmente en las calles, sino también porque no existen criterios universales para guiar las disputas acerca del desorden, y un juez no sería entonces más idóneo o más eficiente que un policía. En varios Estados hasta hace poco, y aún hoy en muchos lugares, la policía arresta bajo cargos tales como “persona sospechosa”, “vagancia”, o “ebriedad” –cargos con escaso significado legal–. Estos cargos existen no porque la sociedad quiera juzgar y castigar a los vagos y borrachos sino porque desea que la policía tenga herramientas legales para quitar a las personas indeseables del barrio cuando fallaron los esfuerzos informales por preservar el orden en las calles.

Una vez que comenzamos a pensar todos los aspectos del trabajo policial como la aplicación de reglas universales bajo procedimientos especiales, inevitablemente nos preguntamos qué constituye una “persona indeseable” y por qué deberíamos “criminalizar” la vagancia o la ebriedad. Un deseo fuerte y loable de ver que la gente sea tratada en forma justa nos hace preocupar de que se permita a la policía desalojar a personas indeseables utilizando criterios vagos o localistas. Un creciente y no tan elogiado utilitarismo nos lleva a dudar de que cualquier conducta que no “hiera” a otra persona deba ser ilegalizada. De este modo, muchos de los que velamos por la policía somos reticentes a permitirles cumplir, de la única manera que pueden, una función que todos los barrios desesperadamente les ruegan que cumplan.

Pensamos que este deseo de “descriminalizar” conductas desviadas que “no dañan a nadie” –y así eliminar la última sanción que la policía puede emplear para mantener el orden en el barrio– es un error. Arrestar a un simple borracho o vagabundo que no ha hecho daño a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto modo

lo es. Pero no hacer nada respecto a una veintena de borrachos o una centena de vagabundos podría destruir toda una comunidad. Una regla particular que parece tener sentido en un caso individual no tiene ningún sentido cuando se la convierte en universal y se la aplica a la totalidad de los casos. No tiene sentido porque no tiene en cuenta la relación entre una ventana rota que no se repara y mil ventanas rotas. Ciertamente, no sólo la policía sino otros organismos podrían atender el problema de los borrachos o de los enfermos mentales, pero en la mayor parte de las comunidades – especialmente en las que el movimiento de “desinstitucionalización” fue significativo– no lo hacen.

La preocupación acerca de la igualdad es más seria. Podríamos convenir que cierta conducta puede hacer más indeseable a una persona que a otra pero, ¿cómo nos aseguramos de que la edad, el color de la piel, el origen nacional u otros aspectos inofensivos no se conviertan en la base para distinguir a los indeseables del resto? ¿Cómo nos aseguramos de que, en poco tiempo, la policía no se convierta en agente del fanatismo del barrio?

No podemos ofrecer una respuesta plenamente satisfactoria a esta importante pregunta. No creemos que haya una buena respuesta excepto esperar que por su selección, entrenamiento y supervisión, la policía sea capacitada con un sentido claro de los límites de su autoridad discrecional. Ese límite en pocas palabras es el siguiente: la policía existe para contribuir a regular las conductas, no para mantener la pureza racial o étnica del barrio.

Consideremos el caso de *Robert Taylor Homes* en Chicago, uno de los mayores proyectos públicos de vivienda del país. Alberga a una comunidad negra de aproximadamente 20.000 personas treinta y siete hectáreas sobre la calle *South State*. Fue llamado así en homenaje a un distinguido ciudadano negro que había sido, en la década del 40', presidente de *Chicago Housing Authority*. No mucho después de inaugurado en 1962, las relaciones entre la policía y los residentes se deterioró seriamente. Los ciudadanos sentían que la policía era insensible y brutal; la policía se quejaba de ataques hacia ellos sin provocación alguna. Algunos policías de Chicago confiesan que tenían miedo de entrar. Las tasas de delincuencia se elevaron vertiginosamente.

Actualmente, la atmósfera se ha modificado. La relación entre los ciudadanos y la policía ha mejorado –aparentemente, ambas partes aprendieron algo de la experiencia anterior–. Hace poco un chico robó una cartera y huyó. Varios jóvenes que vieron el incidente informaron voluntariamente a la policía, públicamente y a la vista de amigos y vecinos, la identidad y la residencia del ladrón. Sin embargo, continúan los problemas, principalmente alrededor de la presencia de bandas juveniles que aterrorizan a los residentes y reclutan miembros en ese lugar. La gente espera que la policía “haga algo” al respecto, y la policía está decidida a hacerlo.

¿Pero hacer qué? Si bien la policía puede hacer arrestos cada vez que un miembro de una pandilla viole la ley, las pandillas pueden formarse, reclutar y congregarse sin infringir ninguna ley. Y sólo una pequeña parte de los delitos relacionados con pandillas podrían ser resueltos con arrestos; de este modo, si el arresto fuera el único recurso en manos de la policía, no podrían aliviarse los temores de los residentes. Pronto la policía se sentiría inútil y los residentes pensarían nuevamente que

la policía “no hace nada”. Lo que en la práctica hace la policía es identificar a los conocidos miembros de pandillas, y echarlos fuera del proyecto de vivienda. En palabras de un oficial, “Les pateamos el trasero”. Los residentes saben esto y lo aprueban. La alianza tácita entre policía y ciudadanos se robustece con la visión policial de que policías y pandillas son las dos fuentes rivales de poder en la zona, y que las pandillas no van a ganar.

Nada de esto puede ser fácilmente conciliado con alguna concepción de lo que es un proceso correcto y un trato justo. Dado que tanto los residentes como los integrantes de las pandillas son negros, el factor raza queda excluido en este caso. Sin embargo, podría ser importante. Supongamos que un proyecto de vivienda en una comunidad blanca se enfrentara a pandillas negras o viceversa. Nos preveniríamos de que la policía se pusiera de alguno de los lados. Pero el problema substancial permanece: ¿Cómo puede la policía fortalecer los mecanismos informales de control social de las comunidades naturales con el objeto de minimizar el temor en lugares públicos? Hacer cumplir la ley, *per se*, no es una respuesta: una pandilla puede debilitar o destruir una comunidad con sólo pararse en actitud amenazadora y dirigirse con rudeza a los transeúntes, sin siquiera quebrantar la ley.

Tenemos dificultades para pensar en estos problemas, no sólo por la complejidad de los asuntos éticos y legales, sino porque nos hemos acostumbrado a pensar la ley en términos esencialmente individuales. La ley define *mis* derechos, castiga *su* conducta, y es aplicada por *aquel* oficial respecto a *este* daño. Asumimos a través de este modo de pensar que lo que es bueno para un individuo será bueno también para la comunidad, y que lo que no importa cuando le ocurre a una persona, tampoco importará cuando le ocurra a muchas. Normalmente, estos supuestos son plausibles. Pero en los casos en que una conducta que es admisible para una persona es intolerable para muchas otras, la reacción de éstas –miedo, retirada, huida– podría a fin de cuentas empeorar el problema para todos, incluso para el individuo que al principio profesaba su indiferencia.

Es posible que su mayor sensibilidad a las necesidades comunitarias en oposición a las individuales explique por qué los residentes de pequeñas comunidades están más satisfechos con la policía que los residentes de barrios similares en grandes ciudades. Elinor Ostrom y sus colegas de la Universidad de Indiana compararon las percepciones acerca de la policía en dos ciudades pobres de población negra de Illinois –Phoenix y East Chicago Heights– con las de tres barrios de población similar en Chicago. El nivel de victimización y la calidad de las relaciones policía-comunidad aparentaban ser aproximadamente iguales en ambos lugares. Pero los ciudadanos que vivían en pueblos afirmaban con mayor frecuencia que no dejaban de salir a la calle por miedo al delito, que la policía local tiene “derecho a tomar las medidas necesarias” para resolver problemas, y que la policía “se preocupa por las necesidades del ciudadano común”. Es posible que los residentes y la policía de las pequeñas ciudades se consideraran partícipes de un esfuerzo de colaboración mutua para mantener ciertos patrones de vida comunitaria, mientras que los de las grandes ciudades sintieran estar simplemente demandando y prestando servicios particulares en forma individual.

Si esto es cierto, ¿cómo debería un jefe de policía inteligente desplegar sus escasas fuerzas? La primera respuesta es que nadie lo sabe con certeza, y que el curso de acción más prudente sería intentar variaciones sobre el experimento de Newark, de

modo de observar con precisión qué funciona en cada clase de barrio. La segunda respuesta es también evasiva: muchos aspectos del mantenimiento del orden en barrios seguramente pueden ser abordados de modo que involucren lo mínimo posible a la policía. Tanto un centro comercial animado y concurrido como un tranquilo y cuidado suburbio podrían casi no necesitar presencia policial visible. En ambos casos, la razón respetables/indeseables es habitualmente tan alta como para que el control social informal sea eficaz.

Incluso en zonas con riesgo de presencia de elementos desviados, la acción de los ciudadanos puede ser suficiente sin necesidad de intervención policial significativa. Los encuentros entre adolescentes que quieren instalarse en una esquina y adultos que desean utilizarla bien podrían regularse por acuerdos amistosos sobre una serie de reglas acerca de cuánta gente puede reunirse, dónde y cuándo.

Cuando no es posible un compromiso –o, si fuese posible, no se cumple– las “patrullas ciudadanas” pueden ser una reacción suficiente. Existen dos tradiciones de participación comunitaria en el mantenimiento del orden: una, la de los “guardianes comunitarios”, tan antigua como los primeros poblados del Nuevo Mundo. Hasta bien entrado el siglo XIX eran guardianes voluntarios, y no policías, quienes patrullaban sus comunidades para mantener el orden. Lo hacían, en general, sin tomar la ley en sus propias manos –es decir, sin castigar ni utilizar la fuerza–. Su presencia impedía el desorden o alertaba a la comunidad cuando el desorden no podía ser frenado. Hay en este momento cientos de esfuerzos como esos en comunidades de todo el país. Quizás el más célebre es el de los *Guardian Angels*, un grupo de jóvenes desarmados, con gorras y camisetas distintivas, que al principio ganaron notoriedad al patrullar los trenes subterráneos de New York, y que hoy aseguran tener filiales en más de treinta ciudades de Estados Unidos. Por desgracia, carecemos de información significativa acerca del efecto de estos grupos en el delito. Es posible, sin embargo que, cualquiera sea el efecto, la gente halle tranquilizadora su presencia, y de ese modo estén contribuyendo al mantenimiento del sentido del orden y la civilidad.

La segunda tradición es la del “vigilante”. Rara vez hallada en las comunidades establecidas del Este, se encuentra principalmente en aquellas ciudades de frontera que crecieron con el avance de la extensión territorial del Estado. Se sabe que han existido más de 350 grupos vigilantes; su rasgo característico era el de efectivamente tomar la ley en sus propias manos, y actuar como juez, jurado, y frecuentemente verdugo y policía. Actualmente, es llamativa la rareza del movimiento vigilante, dada la alarma expresada por los ciudadanos sobre ciudades que se están convirtiendo en “fronteras urbanas”. No obstante, algunos grupos de “guardianes comunitarios” han cruzado la línea que los separa de los “vigilantes”, en tanto que otros podrían atravesarla en el futuro. Un caso ambiguo, informado en *The Wall Street Journal*, involucró a patrullas de ciudadanos en el área de Silver Lake en Belleville, New Jersey. Uno de sus líderes informó al periodista: “Buscamos intrusos”. Si ingresan unos jóvenes de afuera del barrio, “les preguntamos qué vienen a hacer”, afirmó. “Si dicen que vienen a ver a la Sra. Jones, bueno, los dejamos pasar. Pero luego los seguimos para asegurarnos de que realmente vayan a ver a la Sra. Jones”.

Si bien los ciudadanos pueden hacer mucho, la policía es claramente la clave para el mantenimiento del orden. Por un lado, muchas comunidades, como en el caso de

Robert Taylor Homes, no pueden hacer el trabajo por sí mismos. Por otro, es poco probable que un ciudadano de un barrio, por más organizado que éste sea, experimente el sentido de responsabilidad que confiere una insignia. Los psicólogos han realizado varios estudios sobre por qué la gente no acude a socorrer a personas atacadas o en busca de ayuda, y han descubierto que la causa no es la “apatía” o el “egoísmo”, sino la ausencia de alguna base sólida para sentir que se debe aceptar personalmente esa responsabilidad. Paradójicamente, es más fácil eludir la responsabilidad cuando hay gente alrededor. En calles y lugares públicos, donde el orden es tan importante, es probable que mucha gente esté “de paso”, lo que reduce las posibilidades de que una persona cualquiera actúe como agente de la comunidad. El uniforme señala al policía como la persona que debe aceptar la responsabilidad cuando se lo requiere. Además, puede esperarse que los oficiales de policía, más que sus conciudadanos, distingan entre lo que es necesario para proteger la seguridad en las calles y lo que protege simplemente la pureza étnica.

Pero las fuerzas policiales de Estados Unidos no están sumando, sino perdiendo miembros. Algunas ciudades han sufrido recortes significativos en el número de oficiales en servicio, y es poco probable que se eliminen estos recortes en el futuro inmediato. En consecuencia, cada comisaría debe asignar sus oficiales disponibles con extremo cuidado. Algunos barrios están tan desmoralizados y tan afectados por el delito que los policías a pie resultarían inútiles; lo mejor que puede hacer la policía con sus limitados recursos es responder al inmenso número de llamadas solicitando su servicio. Otros barrios son tan estables y serenos que los policías a pie son innecesarios. La clave es identificar a los barrios en el punto exacto en que el orden público se está deteriorando pero aún es recuperable; en que es muy probable que una ventana sea rota en cualquier momento y haya que repararla rápidamente antes de que todo estalle.

La mayoría de las comisarías no tiene forma de identificar sistemáticamente esas zonas y asignarles oficiales. Los oficiales son asignados sobre la base de las tasas de delincuencia (lo que significa que las áreas marginalmente amenazadas quedan al desnudo para que la policía pueda investigar los sitios en los que la situación es más desesperanzadora) o sobre la base de las llamadas solicitando servicio (a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no llama a la policía cuando están simplemente asustados o fastidiados). Para asignar las patrullas idóneamente, las comisarías deben observar los barrios y decidir, con evidencia de primera mano, en dónde un policía adicional hará mayor diferencia en la promoción de una sensación de seguridad.

Una forma de estirar los limitados recursos de la policía está siendo ensayada en algunos proyectos públicos de vivienda. Las organizaciones de inquilinos contratan oficiales de policía fuera de servicio para patrullar sus edificios. Los costos no son elevados (al menos por cada residente), el oficial aprecia el ingreso adicional, y los residentes se sienten más protegidos. Estos convenios probablemente sean más exitosos que la contratación de guardias privados, y el experimento de Newark ayuda a comprender por qué. Un guardia de seguridad privado puede desalentar el delito o la inconducta con su presencia, y podría incluso acudir en ayuda de personas que la necesitan, pero posiblemente no intervenga –es decir controle o ahuyente– a alguien que desafía los estándares de la comunidad. Ser un oficial bajo juramento –un “verdadero policía”– pareciera dar la confianza, el sentido de servicio, y el aura de autoridad necesaria para realizar esta difícil tarea.

Se podría también estimular a los oficiales a utilizar el transporte público para trasladarse hacia y desde sus puntos de servicio y, mientras viajan en ómnibus o tren, hacer respetar las reglas sobre fumar, tomar, conductas fuera de lugar, etc. Esta tarea no implica más que expulsar al transgresor (no son faltas, después de todo, por las que un oficial de registro o un juez quisieran ser molestados). Quizás el irregular pero incesante mantenimiento del orden en los ómnibus lleve a que sus condiciones se aproximen alguna vez al nivel de civilidad que se da hoy por sentado en los aviones de pasajeros.

Pero el requisito más importante es pensar que mantener el orden en situaciones precarias es un trabajo vital. La policía sabe que esta es una de sus funciones, y también cree, acertadamente, que no puede ser realizada dejando de lado la investigación criminal y la respuesta a las llamadas. Sin embargo, hemos estimulado a los policías a suponer, en base a nuestra insistente preocupación por el delito grave y violento, que serán juzgados exclusivamente por su capacidad para combatir el crimen. Mientras ésta sea la tendencia, se seguirá concentrando personal policial en las zonas con mayores niveles de delito (aunque no necesariamente en las zonas más vulnerables a la invasión criminal), enfatizando el entrenamiento en la ley y la detención de delincuentes (y no en el manejo de la vida callejera), y apoyando demasiado rápido a las campañas para descriminalizar las conductas “inofensivas” (a pesar de que la ebriedad, la prostitución callejera, y la exhibición pornográfica pueden destruir una comunidad mucho más rápido que un equipo de ladrones profesionales).

Sobre todo, debemos regresar a nuestra hace tiempo abandonada visión de que la policía debería proteger a las comunidades tanto como a los individuos. Las estadísticas sobre delito y las encuestas de victimización miden las pérdidas individuales, no las comunitarias. Del mismo modo en que los médicos reconocen hoy la importancia de promover la salud antes que simplemente tratar la enfermedad, la policía –y el resto de nosotros– debería reconocer la importancia de mantener, intactas, comunidades sin ventanas rotas.