

Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal

James Q. Wilson
George L. Kelling

A mediados de los setenta el estado de Nueva Jersey anunció el “Programa de barrios limpios y seguros”, diseñado para mejorar la calidad de la vida comunitaria de veintiocho ciudades. Como parte del programa, el estado otorgó dinero para ayudar a los ayuntamientos a sacar a los policías de sus coches y asignarles a patrullas a pie. El gobernador y otros funcionarios del estado estaban entusiasmados con la utilización de patrullas a pie para prevenir el delito, pero muchos jefes de policía eran escépticos. En su opinión, la patrulla a pie había sido básicamente desacreditada. Reducía la movilidad de los policías, que tenían por tanto dificultad a la hora de responder a las peticiones de ayuda de los ciudadanos, y debilitaba el control de la comisaría principal sobre los agentes de patrulla.

A muchos agentes de policía tampoco les gustaba la patrulla a pie, pero por otros motivos: era un trabajo duro que les mantenía a la intemperie en las noches frías y lluviosas y reducía sus oportunidades de “hacerse con un pellizco”. En algunos cuerpos de policía, la asignación de los agentes a la patrulla a pie se utilizaba como castigo. Y los académicos expertos en la labor policial dudaban de que este tipo de patrulla influyera en las tasas de crimen; en opinión de la mayoría, no era sino una concesión a la opinión popular. Pero ya que era el estado el que pagaba, las autoridades municipales estaban de acuerdo en participar.

Cinco años después del comienzo del programa, la *Police Foundation* (Fundación de la Policía) de la ciudad de Washington publicó una evaluación del proyecto de patrullas a pie. Basando su análisis en un cuidadoso

*Traducción de Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno del original “Broken Windows”, publicado en *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982, p. 29-38.

experimento controlado llevado a cabo sobre todo en Newark, la fundación concluyó, para sorpresa de prácticamente nadie, que la patrulla a pie no había reducido las tasas de crimen. Pero los residentes de los barrios en los que éstas tenían lugar parecían sentirse más seguros que los de otras áreas, tendían a pensar que el delito había sido reducido y parecían tomar menos medidas de autoprotección frente al crimen (como quedarse en casa con las puertas cerradas con llave, por ejemplo). Además, los ciudadanos de las zonas de patrulla a pie tenían una opinión sobre la policía mejor que la de aquellos que vivían en otras zonas. Y los agentes que patrullaban a pie presentaban una moral más alta, más satisfacción con el trabajo y una actitud más favorable hacia los ciudadanos en sus barrios que la mostrada por los oficiales asignados a los coches patrulla.

Estos resultados pueden ser entendidos como prueba de que los escépticos tenían razón: la patrulla a pie no tiene ningún efecto sobre el delito, sólo engaña a los ciudadanos haciéndoles creer que están más seguros. Pero en nuestra opinión y en la de los autores del estudio de la *Police Foundation* (entre los cuales se encontraba Kelling), los ciudadanos de Newark no fueron engañados. Sabían lo que hacían los agentes que patrullaban a pie, sabían que era distinto de lo que hacen los agentes motorizados y sabían que la existencia de agentes haciendo patrullas a pie realmente hacía sus barrios más seguros.

Pero, ¿cómo es posible que un barrio sea “más seguro” si la tasa de delitos no ha bajado e incluso puede haber subido? Encontrar la respuesta a esta pregunta requiere que antes entendamos qué es lo que más asusta a la gente en los lugares públicos. Muchos ciudadanos, por supuesto, tienen miedo sobre todo del crimen, especialmente del que implica el ataque repentino y violento de un desconocido. Éste es un riesgo muy real, tanto en Newark como en muchas grandes ciudades. Pero tendemos a pasar por alto o ignorar otra fuente de miedo: el miedo a ser molestado por personas que alteran el orden público (*disorderly people*). No se trata de personas violentas ni de modo necesario delincuentes, sino de sujetos de mala reputación, o ruidosos o impredecibles: pedigüeños, borrachos, adictos, jóvenes pendencieros, prostitutas, vagabundos, personas con problemas mentales.

Lo que hicieron los agentes que patrullaban a pie fue, en la medida en que pudieron, elevar el nivel de orden público en estos barrios. Aunque éstos eran de población predominantemente negra y los oficiales eran mayoritariamente blancos, esta “función de mantenimiento del orden” de la policía fue llevada a cabo para satisfacción general de ambas partes.

Uno de nosotros (Kelling) pasó muchas horas andando con los agentes que patrullaban Newark a pie para ver como definían el “orden” y qué era lo que hacían para mantenerlo. Una de las patrullas fue típica: una zona activa pero destartalada en el centro de Newark, con muchos edificios abandonados, tiendas marginales (algunas de las cuales mostraban de modo ostentoso cuchillos y navajas en sus escaparates), unos grandes almacenes y, lo más importante, una estación de tren y varias grandes paradas de autobuses. Aunque la zona estaba en malas condiciones, sus calles estaban repletas de gente porque era uno de los puntos centrales del transporte de la ciudad. El buen orden en esta zona no sólo era importante para aquellos que vivían y trabajaban en ella, sino también para muchas otras personas, que tenían que pasar por ella para ir a su casa, a los supermercados o a las fábricas.

La gente en la calle era principalmente negra; el agente que hacía la ronda era blanco. La gente se dividía en “habituales” y “desconocidos”. El grupo de habituales incluía tanto “personas decentes” como algunos borrachos y vagabundos que siempre andaban por ahí pero sabían “cuál era su sitio”. Los desconocidos eran eso, desconocidos, y se les miraba con suspicacia, algunas veces con aprensión. El agente (llamémosle Kelly) sabía quiénes eran los habituales, y éstos sabían quién era él. Tal como él lo veía, su trabajo consistía en echar un ojo a los desconocidos y asegurarse de que los habituales de mala fama cumplían algunas normas, informales pero ampliamente difundidas. Los borrachos y los adictos podían sentarse en las escaleras de las casas, pero no tumbarse. La gente podía beber en las calles laterales, pero no en el cruce principal. Las botellas tenían que llevarse en bolsas de papel. Estaba terminantemente prohibido hablar, molestar o pedir a la gente que esperaba en la parada del autobús. Si había una discusión entre un comerciante y un cliente, se presumía que el comerciante tenía razón, sobre todo si el cliente era un desconocido. Si un desconocido andaba merodeando sin hacer nada, Kelly le preguntaba si tenía forma de ganarse la vida y qué estaba haciendo por ahí; si las respuestas no eran satisfactorias, se le echaba. Quienes rompían estas reglas informales, especialmente quienes molestaban a las personas que esperaban el autobús, eran arrestados por vagancia. A los adolescentes alborotadores se les decía que no hicieran ruido.

Las anteriores reglas se definían y aplicaban con la colaboración de los “habituales” de la calle. Otro barrio podría tener otras reglas, pero éstas, y eso lo sabía todo el mundo, eran las reglas de este barrio. Si alguien

infringía estas reglas, los habituales no sólo buscaban a Kelly para que les ayudara, sino que también se burlaban del infractor. En algunas ocasiones, lo que Kelly hacía podría describirse como “hacer cumplir la ley”. Pero en un número igual de ocasiones tenía que ver con la toma de medidas informales o extralegales para ayudar a proteger el nivel de orden público que el barrio había decidido que era apropiado. Alguna de las cosas que hacía probablemente no superarían un examen de legalidad.

Un escéptico convencido podría reconocer que un agente de patrulla a pie bien instruido puede mantener el orden e insistir al mismo tiempo en que este tipo de “orden” tiene poco que ver con las fuentes reales del miedo de la comunidad, esto es, con los delitos violentos. Esto es verdad hasta cierto punto. Pero debemos retener dos cosas en la cabeza. En primer lugar, los observadores externos no deberían suponer que saben cuánta de la ansiedad actualmente endémica a muchos barrios de las grandes ciudades proviene del miedo al “auténtico” delito y cuánta proviene de la sensación de que en las calles *hay* desorden y que éste es la fuente de encuentros desagradables y preocupantes. A juzgar por su conducta y los comentarios que hicieron a los entrevistadores, los ciudadanos de Newark aparentemente otorgan un gran valor al orden público y se sienten aliviados y tranquilos cuando la policía les ayuda a mantenerlo.

En segundo lugar, en el nivel comunitario el desorden y el delito habitualmente están inextricablemente unidos en una especie de secuencia progresiva. Los psicólogos sociales y los agentes de policía suelen estar de acuerdo en que si en un edificio se rompe una ventana y *se deja sin reparar* pronto se romperán las demás. Esto ocurre tanto en barrios buenos como en barrios malos. La rotura de cristales a gran escala no tiene por qué deberse a que en unas zonas vivan sujetos más decididos a romperlas mientras que las otras están habitadas por amantes de las ventanas; lo que ocurre es más bien que una ventana sin reparar es una señal de que a nadie le importa y romper unas cuantas más no tendrá costes (divertido siempre lo ha sido).

En 1969, Philip Zimbardo, un psicólogo de Stanford, dio a conocer algunos experimentos para poner a prueba la teoría de las ventanas rotas. Puso un coche sin matrícula y con el capó subido en una calle del Bronx y otro parecido en una calle de Palo Alto, California. El coche del Bronx fue atacado por “vándalos” a los diez minutos de ser “abandonado”. Los primeros en llegar fueron una familia (padre, madre y un hijo joven), que se llevaron el radiador y la batería. En veinticuatro horas se había cogido

prácticamente todo lo que tenía valor. Después comenzó la destrucción aleatoria: las ventanas fueron quebradas, las piezas arrancadas, la tapicería rasgada. Los niños empezaron a usar el coche como campo de juego. La mayor parte de los “vándalos” adultos eran blancos bien vestidos, en apariencia gente respetable. En Palo Alto, el coche permaneció indemne una semana. Entonces Zimbaro procedió a destrozar parte del mismo con un martillo pilón. Pronto los viandantes se sumaron. A las pocas horas el coche había sido transformado y destrozado por completo. De nuevo, los “vándalos” parecían ser sobre todo blancos respetables.

La propiedad descuidada se convierte en presa fácil para personas que buscan pasárselo bien, para otros que tienen intención de robar, e incluso para gente que en condiciones normales ni siquiera pensaría en hacer tales cosas y que probablemente se consideran ciudadanos respetuosos de la ley. Debido a las características de la vida en común en el Bronx (su anonimato, la frecuencia con la que se abandonan coches y se roban o rompen cosas, la experiencia previa de que “a nadie le importa”) el vandalismo comienza mucho antes que en Palo Alto, donde la gente piensa que se cuida la propiedad privada y que la conducta inadecuada tiene consecuencias negativas. Pero el vandalismo puede ocurrir en cualquier sitio una vez que las barreras comunitarias (el sentimiento de consideración mutua y las obligaciones cívicas) se rebajan mediante acciones que parecen indicar que “a nadie le importa”.

Entendemos que la conducta “pasota” también lleva al colapso de los controles comunitarios. Un barrio estable de familias a las que les ocupan sus casas, donde todos se ocupan de los niños de cada uno y donde las personas fruncen el ceño con confianza ante los intrusos no deseados puede cambiar en unos años, o incluso en unos meses, para convertirse en una jungla inhóspita y aterradora. Se abandona una propiedad, crecen los hierbajos, se rompe una ventana. Los adultos dejan de regañar a los niños alborotadores; éstos, envalentonados, alborotan más. Hay familias que se mudan y en su lugar llegan adultos sin vínculos. Los adolescentes se reúnen frente a la puerta de la tienda de la esquina. El tendero les pide que se vayan y éstos rehúsan. Hay peleas. La basura se acumula. La gente empieza a beber enfrente de la tienda; con el tiempo, un sujeto en estado de ebriedad se desploma en la acera y se le deja dormir la mona. Los mendigos abordan a los viandantes.

En este momento el florecimiento de los delitos graves y los ataques violentos a los no residentes no es inevitable. Pero muchos residentes pen-

sarán que el delito está en alza, especialmente el de carácter violento, y probablemente modificarán su conducta en tal sentido. Usarán la calle menos a menudo y cuando estén en ella se mantendrán alejados de otras personas, moviéndose con ojos precavidos, labios cerrados y pasos apresurados. "No te involucre". A algunos residentes no les importará esta creciente atomización, porque el barrio no es su "hogar", sino "el sitio donde viven". Sus intereses están en otro sitio; son cosmopolitas. Pero le importará mucho a otra gente, cuyas vidas se llenan de significado y satisfacción mediante los vínculos locales antes que por su implicación en temas más globales. Para ellos el barrio dejará de existir, con la excepción de unos pocos amigos de confianza con quienes quedarán en verse.

Una zona así es vulnerable a la invasión criminal. Que las drogas cambien de manos, las prostitutas hagan la calle y se desmonten los coches. Que los niños hurten a los borrachos como si fuera un juego y que los clientes de las prostitutas sean robados por hombres que lo hacen de forma intencionada y quizás violenta. Que haya atracos. Aunque todo ello no es inevitable, es más probable aquí que en sitios donde la gente se siente segura y puede regular la conducta pública mediante controles informales.

Entre aquellos a los que a menudo les resulta difícil mudarse se encuentran las personas mayores. Las encuestas ciudadanas sugieren que las personas mayores tienen muchas menos probabilidades de ser víctimas de un delito que las más jóvenes. Algunos han inferido de esto que el bien documentado miedo al delito expresado por las personas mayores es una exageración y que quizás incluso deberíamos intentar convencerles para que dejen de tener miedo. Esta idea es absurda. La perspectiva de una confrontación con un adolescente alborotador o un mendigo borracho puede provocar tanto miedo a una persona indefensa como la de encontrarse con un atracador de verdad; de hecho, para las personas indefensas ambos tipos de confrontación a menudo no son distinguibles. Es más: la menor tasa de victimización de las personas mayores se relaciona con las medidas que ya han tomado para minimizar los riesgos que afrontan (principalmente, quedarse en casa con la puerta cerrada con llave). Los varones jóvenes son atacados con más frecuencia que las mujeres mayores no porque sean objetivos más fáciles o más lucrativos, sino porque pasan más tiempo en la calle.

La conexión entre el desorden y el miedo no es patrimonio de las personas mayores. Susan Estrich, de la facultad de Derecho de Harvard, ha recopilado recientemente varias encuestas sobre las fuentes del miedo

público. Una, hecha en Portland, Oregón, indicaba que tres cuartas partes de los adultos entrevistados se cambian de acera cuando ven un grupo de adolescentes; otra encuesta, de Baltimore, descubrió que casi la mitad se cambiarían de acera para evitar incluso a un único adolescente desconocido. Cuando un entrevistador les preguntó a los habitantes de un bloque de viviendas subvencionadas cuál era el punto más peligroso, le contestaron que un sitio donde los jóvenes se reunían para beber y poner música, aunque en tal lugar no había ocurrido ni un solo crimen. En los bloques de viviendas de subvención pública de Boston quienes más miedo tenían eran las personas que vivían en los edificios con más desorden e incivismo, no las que lo hacían en aquellos en los que se cometían más delitos. Saber esto ayuda a entender la importancia de manifestaciones que son por lo demás inofensivas, tales como el grafiti en el metro. Como ha escrito Nathan Glazer, la proliferación de grafiti, incluso cuando éste no es de carácter obsceno, confronta al pasajero del metro con “el hecho ineludible de que el entorno que tiene que soportar durante una hora o más al día no está controlado y no es controlable, y que cualquiera puede invadirlo para causar los daños o perjuicios que se le ocurran”.

En respuesta al miedo, la gente se evita, debilitando los controles. Algunas veces llama a la policía. Los coches de policía llegan y de vez en cuando hay algún arresto, pero el crimen sigue ocurriendo y el desorden no disminuye. Los ciudadanos se quejan al jefe de policía, pero éste les explica que tiene poco personal y que los tribunales no sancionan la pequeña delincuencia ni a los delincuentes primerizos. Para los residentes, los agentes de policía que llegan en coches son ineficaces o se preocupan poco; para la policía, los residentes son animales que se merecen los unos a los otros. Puede que los ciudadanos pronto dejen de llamar a la policía porque “no puede hacer nada”.

El proceso que llamamos decadencia urbana lleva siglos ocurriendo en todas las ciudades. Pero lo que ocurre hoy en día es distinto en al menos dos importantes aspectos. En primer lugar, en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, debido a los costes monetarios, las dificultades con el transporte y las conexiones familiares y con la iglesia, los habitantes de la ciudad no podían mudarse para huir de los problemas del barrio. Cuando podían, la mudanza era a lugares cercanos a las rutas de transporte público. Ahora la movilidad se ha convertido en algo extremadamente sencillo para todo el mundo excepto los más pobres o aquellos obstaculizados por los prejuicios raciales. Las anteriores oleadas de cri-

men traían consigo una especie de mecanismo auto-corrector: la firme voluntad de un barrio o comunidad de reafirmar el control sobre su entorno. Algunas zonas de Chicago, Nueva York y Boston sufrían la delincuencia y la guerra de bandas hasta que las familias que no podían cambiar de residencia recuperaban su autoridad sobre las calles y volvía la normalidad.

En segundo lugar, en este período anterior la policía ayudaba a tal reafirmación de la autoridad actuando en favor de la comunidad, en ocasiones de forma violenta. Se ablandaba a los chicos duros, se producían arrestos “por sospechas” o por vagancia y se expulsaba a las prostitutas y a los pequeños ladrones. Los “derechos” eran algo de lo que disfrutaba la gente decente y quizás también el delincuente profesional serio que evitaba la violencia y podía costearse un abogado.

Este modelo de actividad policial no era una aberración o el resultado de un exceso ocasional. Desde los primeros días de la nación se entendió la función de la policía principalmente como la de un vigilante nocturno: mantener el orden frente a las principales amenazas: el fuego, los animales salvajes y la conducta inaceptable. La resolución de crímenes no se entendía como una labor policial sino privada. En el número de marzo de 1969 de esta misma revista uno de nosotros (Wilson) escribió una breve explicación sobre cómo el papel de la policía fue cambiando lentamente del mantenimiento del orden a la lucha contra el delito. El cambio comenzó con la aparición de detectives privados (a menudo antiguos criminales) que trabajaban para sujetos que habían sufrido una pérdida a cambio de un porcentaje de lo que se pudiera obtener. Con el tiempo, los detectives fueron incorporados a organismos municipales que les pagaban un sueldo fijo; simultáneamente, la responsabilidad de la persecución de los ladrones se trasladó del ciudadano perjudicado a estos profesionales. En la mayoría de los lugares el proceso no finalizó hasta el siglo xx.

En los años sesenta, en los que los disturbios urbanos eran un gran problema, los científicos sociales comenzaron a investigar con detenimiento la función de mantenimiento del orden de la policía y a sugerir formas de mejorarla: no para hacer las calles más seguras (su función original) sino para reducir la incidencia de la violencia colectiva. El mantenimiento del orden en cierta medida se convirtió en un sinónimo de “relaciones comunitarias”. Sin embargo, cuando la ola de crimen que comenzó a principios de los años sesenta continuó sin disminuir durante toda la década y siguió hasta los años setenta, la atención se dirigió al papel de la policía en la

lucha contra el delito. Los estudios del comportamiento policial dejaron por lo general de centrarse en la función de mantenimiento del orden y se convirtieron en esfuerzos de propuesta y prueba de formas mediante las que la policía podía resolver más crímenes, hacer más arrestos y obtener mejores pruebas. Los científicos sociales supusieron que, de poderse hacer todas estas cosas, los ciudadanos tendrían menos miedo.

Fue mucho lo que se consiguió en esta transición, en la que tanto los jefes de policía como los expertos externos subrayaron la función de lucha contra el crimen en sus planes, en la asignación de recursos y en el despliegue del personal. Como resultado de todo ello, la policía seguramente se haya convertido en un mejor instrumento en la lucha contra el crimen, y sin duda siguió siendo consciente de su responsabilidad en el mantenimiento del orden. Pero se olvidó la conexión entre ambas funciones, tan obvia para las generaciones anteriores.

La conexión es similar al proceso mediante el cual una ventana rota se convierte en muchas. El ciudadano que tiene miedo del borracho maloliente, del adolescente alborotador o del mendigo molesto no sólo expresa su repugnancia por la conducta inapropiada, sino que al tiempo articula un pedacito de sabiduría popular que resulta ser una generalización correcta; a saber: que el crimen callejero más grave aparece en zonas en las que no se hace nada frente a la conducta que altera el orden público. El mendigo sin controlar es, de hecho, la primera ventana rota. Los atracadores y los ladrones, oportunistas o profesionales, creen que la probabilidad de ser detenidos o tan siquiera identificados se reduce si actúan en calles en las que las víctimas potenciales ya se sienten intimidadas por las condiciones existentes. El ladrón puede pensar que, si el barrio no puede evitar que el mendigo molesto importune a los transeúntes, será todavía menos probable que se llame a la policía para identificar un atracador potencial o que se intervenga si el atraco tiene lugar.

Algunos altos cargos policiales admiten que este proceso tiene lugar, pero replican que los agentes de las patrullas motorizadas pueden ocuparse de él con la misma efectividad que los de las patrullas a pie. Nosotros no estamos tan seguros. En teoría, un agente en un coche patrulla puede ver tanto como uno a pie; en teoría, el primero puede hablar con tanta gente como el segundo. Pero en la práctica los encuentros entre la policía y los ciudadanos se ven muy alterados por el automóvil. El agente a pie no puede distanciarse de la gente en la calle; si alguien se le acerca, sólo su uniforme y su personalidad pueden ayudarle a solventar lo que

sea que vaya a pasar. Y nunca puede estar seguro de qué puede tratarse: quizás se le pregunte por una dirección, se le pida ayuda, se le haga una enfadada denuncia, un comentario bromista, un confuso balbuceo o un gesto amenazador.

En el coche es más probable que el agente trate con la gente bajando la ventanilla y mirándoles. La puerta y la ventanilla excluyen al ciudadano: son una barrera. Algunos agentes, quizás de modo inconsciente, se aprovechan de esta barrera, actuando de forma distinta de la que lo harían si estuvieran de pie. Lo hemos visto innumerables veces. El coche de policía para frente a la esquina en la que se juntan los adolescentes. Baja la ventanilla. El agente mira a los jóvenes. Éstos le miran a él. El agente le dice a uno de ellos: “ven aquí”. Éste deambula hasta donde está el agente, haciendo uso de una trabajosamente fingida naturalidad para transmitir a sus amigos la idea de que no se siente intimidado por la autoridad. “¿Cómo te llamas?”. “Chuck”. “¿Chuck qué?”. “Chuck Jones”. “¿Qué andas haciendo, Chuck?”. “Nada”. “¿Tienes un A.C. (agente de la condicional)?”. “No”. “¿Seguro?”. “Sí”. “No te metas en líos, Chuckie”. Mientras, el resto de chicos se ríe e intercambian comentarios entre ellos, probablemente a costa del agente. Éste les mira más intensamente. No puede estar seguro de qué están diciendo, y tampoco participar en la conversación y utilizar sus propias habilidades en la conversación callejera para demostrarles que no se le puede tomar el pelo. En todo este proceso el agente no se ha enterado prácticamente de nada, mientras que los chicos han decidido que es una fuerza ajena a la que se puede no hacer caso y de la que incluso te puedes burlar sin que ello tenga consecuencias.

Nuestra experiencia indica que a la mayoría de los ciudadanos les gusta hablar con los agentes de policía. Estos intercambios les hace sentirse importantes, les da información con la que cotillear y les permite explicar a las autoridades qué les preocupa (con lo cual experimentan una pequeña pero significativa sensación de “haber hecho algo” al respecto). Es más fácil acercarte y hablar con una persona de pie que con una que está dentro de un coche. Además, también es más fácil conservar el anonimato llevándotelo un poco al lado para tener una charla privada. Imagina que quieres darle una pista sobre quién está robando bolsos o quién quiso venderte una televisión robada. Con toda probabilidad, si el suceso ocurre en el centro de la ciudad, el culpable vivirá cerca. Andar hasta lo que es claramente un coche patrulla y ponerte a hablar con el agente de dentro supone ofrecer una clara señal de que eres un “chivato”.

La esencia del papel de la policía a la hora de mantener el orden consiste en fortalecer los mecanismos de control de la propia comunidad. A menos que invierta una cantidad extraordinaria de recursos, la policía no puede ofrecer un sustituto de tal control informal. Por otro lado, para fortalecer estas fuerzas naturales la policía debe otorgarles reconocimiento. Y aquí radica el problema.

¿Debe amoldarse la actividad policial en la calle de forma importante a los estándares del barrio en lugar de a las normas estatales? En las últimas dos décadas, el paso de la policía de la función de mantenimiento del orden a la de aplicación de la ley le ha sometido cada vez más a las restricciones jurídicas, un cambio provocado por las quejas de los medios de comunicación y ejecutado por medio de los tribunales y las órdenes internas. Como consecuencia de lo anterior, ahora la función de mantenimiento del orden se rige por reglas desarrolladas para el control de la relación entre la policía y los presuntos delincuentes. Creemos que éste es un desarrollo completamente novedoso. Durante siglos, el papel de la policía como vigilante no se juzgaba principalmente conforme a su cumplimiento de los procedimientos adecuados, sino conforme a la consecución de un objetivo deseado. Tal objetivo era el orden, un concepto inherentemente ambiguo pero cuya existencia era reconocida por la gente de cada comunidad cuando lo veía. Los medios por los que se conseguía eran los mismos que utilizaría la comunidad si sus integrantes fueran lo bastante decididos y valientes y tuvieran suficiente autoridad. Detectar y detener delincuentes, sin embargo, era un medio para un fin, no un fin en sí mismo. La determinación judicial de la culpabilidad o la inocencia era el resultado esperado del modelo de aplicación de la ley. Desde el primer modelo se esperaba que la policía siguiera reglas que definían tal proceso, aunque los Estados diferían respecto a cuan estrictas tenían que ser. Siempre se entendió que el proceso de detención de delincuentes tenía que ver con los derechos individuales y que su violación era inaceptable porque significaría que el agente en cuestión estaba actuando como juez y jurado y ese no era su trabajo. La culpabilidad o la inocencia tenía que determinarse conforme a estándares universales en procedimientos especiales.

Normalmente ni los jueces ni los jurados tienen ocasión de ver a quienes discuten sobre cuál es el nivel adecuado de orden en el barrio. Esto no sólo se debe a que la mayoría de los casos se resuelven informalmente en la calle, sino también a que no disponemos de estándares universales para resolver las disputas sobre el desorden, y por tanto los jueces

pueden o no ser más juiciosos o efectivos que los agentes de policía. En muchos estados (y todavía en algunos lugares), hasta hace poco la policía efectuaba arrestos por tratarse de “un sujeto sospechoso”, por “vagancia” o por “embriaguez pública”, causas que apenas tienen significado jurídico. Estas causas de arresto existen no porque la sociedad quiera que los jueces castiguen a los vagabundos o a los borrachos, sino porque quiere que el agente tenga las herramientas jurídicas para sacar del barrio a la gente indeseable cuando fallan los esfuerzos informales para mantener el orden en la calle.

Cuando se empieza a pensar que todos los aspectos del trabajo policial suponen la aplicación de normas universales en procedimientos especiales, inevitablemente surge la pregunta de qué es “una persona indeseable” y por qué deberíamos “criminalizar” la vagancia o la ebriedad. Un fuerte y encomiable deseo de ver que a la gente se le trata con justicia nos hace preocuparnos ante la autorización a la policía para intervenir sobre personas que son indeseables conforme a un estándar vago o particular. Un cada vez más fuerte y no tan encomiable utilitarismo nos hace dudar de que cualquier conducta que no “daña” a otra persona deba ser considerada ilegal. Y así es que muchos de los que nos dedicamos a analizar la policía nos resistimos a permitirles cumplir, del único modo en que puede hacerlo, una función que todo barrio quiere desesperadamente que lleve a cabo.

Creemos que este deseo de “descriminalizar” la conducta ignominiosa que “no daña a nadie” –y por tanto eliminar la mayor sanción de la que dispone la policía para mantener el orden en los barrios– es un error. Arrestar a un solo borracho o a un único vagabundo que no ha causado daño a ninguna persona en concreto parece injusto, y en cierta medida lo es. Pero no hacer nada ante una veintena de borrachos o cien vagabundos puede destruir toda una comunidad. La regla concreta que parece tener sentido en el caso individual no tiene sentido cuando se convierte en una regla universal y se aplica a todos los casos. No tiene sentido porque deja de tener en cuenta la conexión entre una ventana rota desatendida y mil ventanas rotas. Por supuesto, otras instituciones distintas de la policía podrían ocuparse de los problemas causados por los borrachos o los enfermos mentales, pero en la mayoría de las comunidades, especialmente en las que el “movimiento desinstitucionalizador” ha tenido fuerza, de hecho no lo hacen.

Más importante resulta la preocupación por la equidad. Podemos estar de acuerdo en que cierta conducta hace más indeseable a una persona

que a otra, pero ¿cómo podemos estar seguros de que para establecer tal diferencia no se acudirá a aspectos tales como la edad, el color de la piel, el país de nacimiento o la gestualidad inocua? En pocas palabras: ¿cómo nos aseguramos de que la policía no se convierte en representante de la intolerancia del barrio?

No podemos ofrecer una respuesta totalmente satisfactoria a esta importante pregunta. No estamos seguros de que ésta exista, más allá de esperar que su selección, entrenamiento y supervisión inculquen en los agentes un claro sentido del límite externo de su autoridad discrecional. Tal límite es, aproximadamente, el siguiente: la policía existe para ayudar a regular la conducta, no para mantener la pureza étnica o racial del barrio.

Tomemos el caso de las viviendas Robert Taylor, en Chicago, uno de los bloques de vivienda subvencionada más grandes del país. Ocupa noventa y dos hectáreas a lo largo de la calle South State y en él viven veinte mil personas, todas de raza negra. Se le puso ese nombre en recuerdo de un negro eminente que fue presidente del Instituto municipal de la vivienda en Chicago durante la década de los cuarenta. Poco después de su inauguración, en 1962, las relaciones entre los residentes y la policía se deterioraron gravemente. Los ciudadanos entendían que la policía era brutal o insensible; por su parte, la policía se quejaba de la existencia de agresiones sin mediar provocación por su parte. Algunos de los agentes de Chicago hablan de la época en la que les daba miedo entrar en estas viviendas. Las tasas de delito subieron vertiginosamente.

Hoy la atmósfera ha cambiado. Las relaciones entre los ciudadanos y la policía han mejorado. Aparentemente, ambas partes han aprendido algo de la experiencia anterior. Hace poco un chico robó un monedero y salió corriendo. Algunos jóvenes que vieron el robo voluntariamente dieron información a la policía y lo hicieron en público, a la vista de sus amigos y vecinos. Pero algunos problemas persisten, siendo el más importante de ellos la presencia de bandas juveniles que aterrorizan a los residentes y reclutan miembros en este complejo de viviendas. La gente espera que la policía "haga algo" al respecto y la policía está resuelta a hacerlo.

¿Pero hacer qué? Aunque la policía por supuesto puede hacer arrestos cuando algún miembro de la banda infringe la ley, una banda se puede formar, reclutar y reunir sin infringir la ley. Y sólo una pequeña fracción de los delitos cometidos por las bandas puede resolverse mediante un arresto, de modo que, si éste es el único medio del que dispone la policía, los temores de los residentes no se verán mitigados. La policía pronto comen-

zará a sentirse impotente y los residentes de nuevo pensarán que la policía “no hace nada”. Lo que de hecho hace la policía es perseguir a los miembros conocidos de las bandas hasta sacarlos del complejo de viviendas. En palabras de un agente: “somos chungos” (*we kick ass*). Los residentes lo saben y lo aprueban. Esta alianza tácita entre la policía y los ciudadanos se ve reforzada por la perspectiva policial según la cual los agentes y las bandas son dos fuentes rivales de poder en la zona y las bandas no van a ganar.

Nada de lo anterior es fácil de reconciliar con cualquier concepción del principio de legalidad o del proceso debido. Como tanto los residentes como los miembros de las bandas son negros, la raza no es un factor relevante. Pero podría serlo. Imaginemos que un conjunto de viviendas de blancos se enfrentara a una banda negra o al contrario. Nos causaría cierta preocupación que la policía tomara partido. Sin embargo, el problema sustantivo sigue siendo el mismo: ¿cómo puede la policía fortalecer los mecanismos informales de control social de las comunidades naturales para minimizar el miedo en el espacio público? La aplicación de la ley no es en sí misma una respuesta: una banda puede debilitar o destruir una comunidad sólo con estar de pie de forma amenazante y dirigiéndose de forma grosera a los transeúntes sin infringir la ley.

Pensar sobre estos temas se nos hace difícil no sólo por la complejidad de sus implicaciones éticas y jurídicas, sino porque nos hemos acostumbrado a pensar en la ley en términos básicamente individualistas. La ley define *mis* derechos, sanciona *su* conducta y se aplica por *este* agente cuando se produce *ese* daño. Al pensar en estos términos asumimos que lo que es bueno para el individuo es bueno para la comunidad y que aquello que no es importante cuando le sucede a una persona tampoco lo es cuando le ocurre a muchas. Por lo común, estos supuestos resultan convincentes. Sin embargo, en los casos en los cuales la conducta se puede tolerar cuando la lleva a cabo una sola persona pero es intolerable cuando la llevan a cabo muchas otras, las reacciones de los otros (miedo, retraimiento, huida) pueden en último término hacer empeorar las cosas para todos, incluido el sujeto que en un principio mostró su indiferencia.

Es posible que una mayor sensibilidad a las necesidades de la comunidad en lugar de a las del individuo ayude a explicar por qué los residentes de las comunidades pequeñas tienen un mayor nivel de satisfacción con su policía que los residentes de barrios parecidos en las ciudades grandes. Elinor Ostrom y sus colegas de la Universidad de Indiana com-

pararon la percepción de los servicios de la policía en dos pequeñas ciudades de población negra de Illinois (Phoenix y East Chicago Heights) con la de tres barrios similares, también de población negra de Chicago. El nivel de delito y la calidad de las relaciones entre la policía y la comunidad parecían ser más o menos los mismos en las pequeñas ciudades y en los barrios. Sin embargo, los ciudadanos de las primeras afirmaban en mucho mayor medida que no se quedaban en casa por el miedo a ser víctimas de un delito, que la policía local tenía “derecho a tomar cualquier acción que sea necesaria” para tratar los problemas y que la policía “se ocupaba de las necesidades del ciudadano medio”. Es posible que los residentes y la policía de las pequeñas ciudades se vieran a sí mismos como sujetos comprometidos en un esfuerzo de colaboración para mantener un cierto nivel de vida en común, mientras que los de la gran ciudad se veían simplemente pidiendo y dando servicios específicos en ocasiones concretas.

Si lo anterior es cierto, ¿cómo debería disponer de sus escasas fuerzas un jefe de policía inteligente? La primera respuesta a esta pregunta es que nadie lo sabe con seguridad y lo más prudente sería probar otras variantes del experimento de Newark para ver exactamente qué es lo que funciona en cada tipo de barrio. La segunda respuesta es que hay una pluralidad de aspectos del mantenimiento de los barrios que posiblemente se manejan mejor con muy poca o ninguna intervención de la policía. Los centros comerciales bulliciosos y concurridos y los barrios de las afueras tranquilos y bien cuidados pueden necesitar muy poca presencia policial visible, casi ninguna. En ambos casos, la proporción de gente respetable frente a gente indeseable es por lo común tan alta que hace que el control social informal sea efectivo.

La acción ciudadana sin la intervención intensa de la policía puede ser importante incluso en zonas que están en peligro por la existencia de elementos de desorden. Una reunión entre los adolescentes a los que les gusta estar en una concreta esquina y los adultos que quieren usar esa misma esquina puede llevar a acordar de forma amistosa unas cuantas reglas sobre cuánta gente puede congregarse, dónde y cuándo.

En los casos en los que el acuerdo no es posible o, aun siéndolo, no es respetado, las patrullas ciudadanas pueden ser una respuesta suficiente. Existen dos tradiciones de participación ciudadana en el mantenimiento del orden: una, la de los “vigilantes de la comunidad” (*community watchmen*) es tan antigua como el primer asentamiento en el Nuevo Mundo. Hasta bien entrado el siglo xx eran los vigilantes voluntarios y no la poli-

cía los que patrullaban sus comunidades para mantener el orden. Lo hacían, en general, sin tomarse la justicia por su mano, esto es, sin castigar ni usar la fuerza. Su presencia evitaba el desorden o alertaba a la comunidad del desorden que no podía ser evitado. Todavía hoy hay cientos de esfuerzos de este tipo en comunidades de todo el país. El ejemplo más conocido quizás sea el de los “ángeles guardianes” (*Guardian Angels*), un grupo de jóvenes no armados que llevan unas gorras y unas camisetas distintivas que salieron a la luz pública cuando comenzaron a patrullar el metro de Nueva York pero que ahora afirman tener presencia en más de treinta ciudades estadounidenses. Desafortunadamente, tenemos muy poca información sobre el efecto que estos grupos tienen sobre el delito. Sin embargo, es posible que, sea cual sea este efecto, los ciudadanos se sientan más seguros por su presencia, y que de esa forma contribuyan a mantener una percepción de orden y civismo.

La segunda tradición es la del “patrullero” (*vigilante*). Muy poco frecuente en las comunidades asentadas del este, se daba principalmente en las ciudades fronterizas que surgían antes de que llegara el gobierno. Se sabe que han existido más de trescientos cincuenta de estos grupos. Su rasgo diferencial era que sus miembros se tomaban la justicia por su mano, actuando como jueces, jurado y a menudo también como verdugos, además de cómo policía. A pesar del gran temor expresado por los ciudadanos de que las ciudades más viejas se estén convirtiendo en “fronteras urbanas”, hoy esta tradición es conspicua por su ausencia. Pero algunos grupos de vigilantes de la comunidad han cruzado la línea y otros pueden hacerlo en el futuro. Un caso ambiguo, del que dio cuenta el *Wall Street Journal*, tenía que ver con una patrulla ciudadana en la zona de Silver Lake, en Belleville, Nueva Jersey. Uno de sus líderes le dijo al periodista: “Buscamos forasteros”. Si un grupo de adolescentes de otro barrio entra en el suyo, dijo, “les preguntamos qué hacen”. “Si dicen que vienen a ver a la Sra. Jones, que vive calle abajo, bien, les dejamos pasar. Pero les seguimos para asegurarnos de que de verdad vienen a ver a la Sra. Jones”.

Aunque los ciudadanos pueden hacer mucho, está claro que la policía es la clave para mantener el orden. Por un lado, muchas comunidades, como la de las viviendas Robert Taylor en Chicago, no pueden cumplir tal tarea por sí mismas. Por otro, es muy improbable que algún ciudadano, aunque viva en un barrio organizado, sienta el grado de responsabilidad que confiere llevar una placa. Los psicólogos han llevado a cabo muchos estudios sobre por qué la gente deja de acudir en ayuda de quienes están

siendo atacados o piden socorro, y han concluido que la causa no es la "apatía" o el "egoísmo", sino la ausencia de una razón convincente para pensar que uno debe aceptar personalmente tal responsabilidad. Irónicamente, evitar la responsabilidad es más fácil cuando hay un montón de gente presente. En las calles y en los lugares públicos, en los que el orden es tan importante, es probable que haya mucha gente "por ahí", un hecho que reduce la probabilidad de que cualquiera en concreto actúe como representante de la comunidad. El uniforme del policía le singulariza como la persona que debe aceptar tal responsabilidad si es requerido a ello. Además, es de esperar que los agentes sepan distinguir mejor que el resto de los ciudadanos qué es necesario para proteger la seguridad de las calles y qué protege únicamente su puridad étnica.

Pero los cuerpos de policía de los Estados Unidos cada vez tienen menos agentes, no más. Algunas ciudades han sufrido recortes importantes en el número de agentes disponibles para el servicio. Es improbable que esta tendencia se invierta en el futuro próximo, de modo que cada cuerpo debe asignar cuidadosamente los agentes de los que dispone. Algunos barrios están tan desmoralizados y plagados de crimen que la patrulla a pie sería inútil; lo mejor que la policía puede hacer con sus limitados recursos es responder a la enorme cantidad de llamadas solicitando su intervención. Otros barrios son tan estables y tranquilos que la patrulla a pie es innecesaria. La clave reside en identificar aquellos barrios a punto de caer: aquellos donde el orden público se está deteriorando pero aún es recuperable, donde las calles se usan frecuentemente pero por gente aprensiva, donde es probable que se rompa una ventana en cualquier momento y debe ser reparada rápidamente si no se quiere que el resto sean destrozadas.

La mayoría de los cuerpos de policía no disponen de métodos para de modo sistemático identificar tales áreas y asignarles agentes. Los agentes son asignados, bien conforme a las tasas de delito (lo que significa que las zonas ligeramente amenazadas suelen perder a sus agentes para que la policía pueda investigar la comisión de delitos en zonas donde la situación es desesperada), bien sobre la base de las llamadas pidiendo una intervención (a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no llaman a la policía cuando se sienten meramente asustados o molestos). Para repartir las patrullas de forma inteligente, el cuerpo debe analizar los barrios y decidir, conforme a información de primera mano, dónde tendría más efecto la presencia de un agente adicional a la hora de promover el sentimiento de seguridad.

Algunos bloques de viviendas subvencionadas están probando un método para estirar los limitados recursos policiales. Las asociaciones de inquilinos contratan a agentes de policía fuera de servicio para que patrullen sus edificios. Los costes no son elevados (al menos para cada residente), al agente le gusta esta fuente de ingresos adicionales y los residentes se sienten más seguros. Tales acuerdos probablemente tengan más éxito que la contratación de vigilantes privados, y la experiencia de Newark nos explica por qué. Un vigilante privado puede evitar el delito o la mala conducta con su presencia, y puede asistir a personas que solicitan ayuda, pero bien puede ser que no intervenga frente a quien desafía los estándares comunitarios (controlándolo o echándolo). El hecho de ser un agente (“un verdadero poli”) parece dar la confianza, el sentido del deber y el aura de autoridad necesarios para llevar a cabo esta difícil tarea.

Se podría animar a los agentes que patrullan a ir y volver de la comisaría en transporte público y hacer cumplir las normas relativas al tabaco, la bebida, la conducta alteradora del orden público y otras normas similares mientras fueran en el autobús o el metro. Asegurar tal cumplimiento puede no suponer nada que vaya más allá de expulsar al infractor (al fin y al cabo, tales infracciones no son el tipo de cosas con las que los agentes que tramitan las denuncias y los jueces quieren ser molestados). Quizás el mantenimiento aleatorio pero constante de los estándares en los autobuses llevaría a que en éstos se diera un nivel de civismo como el que ahora damos por hecho en los aviones.

Pero lo más importante es pensar que el mantenimiento del orden en situaciones precarias es una cuestión vital. La policía sabe que esa es una de sus funciones y también piensa, con razón, que no puede hacerse a costa de la investigación de los delitos y de la atención a las llamadas. Sin embargo, es posible que con nuestra tantas veces aireada preocupación por los delitos graves y violentos hayamos podido llevar a la policía a pensar que será juzgada exclusivamente por su capacidad de prevención del delito. En la medida en la que esto sea cierto, los jefes de policía continuarán concentrando su personal en las zonas de más crimen (no necesariamente las áreas más vulnerables a la invasión delictiva), privilegiando su formación en Derecho y en la detención de delincuentes (y no la relativa a la gestión de la vida en las calles) y apoyando prematuramente las campañas para descriminalizar la conducta “inofensiva” (aunque la embriaguez pública, la prostitución callejera y la exhibición de pornografía pueden destruir una comunidad más rápido que cualquier equipo de ladrones profesionales).

Sobre todo, debemos volver a la idea, hace tiempo abandonada, de que la policía debe proteger tanto a los individuos como a las comunidades. Nuestras estadísticas delictivas y nuestras encuestas de victimación miden las pérdidas individuales, pero no las colectivas. Al igual que los médicos actualmente reconocen la importancia de fomentar la salud y no simplemente curar la enfermedad, así también la policía, y el resto de nosotros, deberíamos reconocer la importancia de mantener las comunidades intactas y sin ventanas rotas.

