



Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía

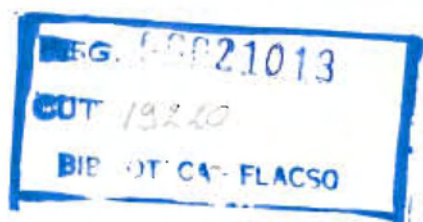
Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras

FLACSO - Biblioteca

364.4 Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía.
S456 / Editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga. Santiago, Chile:
FLACSO, 2007.
280p.
ISBN: 978-956-205-219-1

SEGURIDAD PUBLICA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SEGURIDAD CIUDADANA;
DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	07-04-2008
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	X
Donación:	



Coordinación editorial: Carolina Contreras
Fotografías: Claudio Doñas y otros
Diseño de portada: Miguel Mulato
Diagramación: Raúl Orozco
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: septiembre, 2007
I.S.B.N.: 978-956-205-219-1

Registro de propiedad intelectual N° 164.792

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

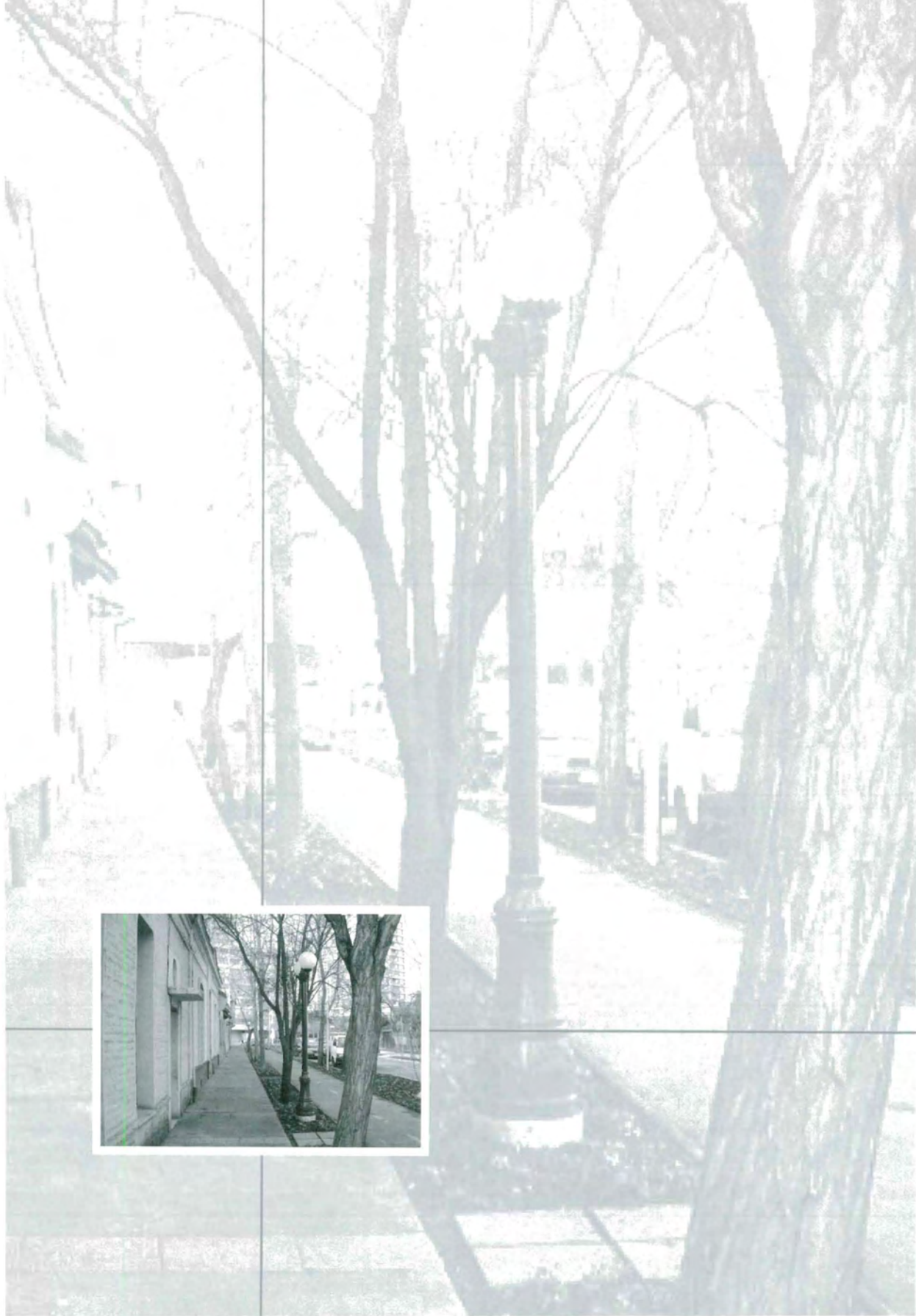
ÍNDICE

Introducción <i>Lucía Dammert</i>	7
El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política <i>Lucía Dammert y Patricia Arias</i>	21
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? <i>Gustavo Beliz</i>	67
Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa <i>Liza Zúñiga</i>	135
La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local <i>Felipe Salazar</i>	189
Desarrollo "Paso a Paso" de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana <i>Valérie Sagant y Brigitte Demers</i>	213
Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos <i>Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz</i>	225
Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial <i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	253
Sobre los autores	277

INTRODUCCIÓN

Lucía Dammert y Liza Zúñiga





INTRODUCCIÓN

Lucía Dammert y Liza Zúñiga

La violencia y la criminalidad son dos de los problemas sociales más importantes y al mismo tiempo los menos entendidos en la actualidad. El sostenido aumento de los delitos en América Latina e incluso la disminución ocurrida en Europa y Estados Unidos no tienen clara explicación. Es evidente entonces que las perspectivas teóricas utilizadas para analizar estos fenómenos son aún limitadas y proveen una interpretación sobre sus causas, consecuencias y formas de prevención aún precarias. Esta carencia de cuerpos teóricos analíticos que permitan analizar estas problemáticas como fenómenos sociales, aumenta el uso del sentido común que enfatiza el componente individual del fenómeno violento. De esta forma, la percepción que hay gente que "opta" por ser violenta o por cometer delitos se ha instalado en mucho de la discusión cotidiana sobre el tema. De igual forma las propuestas de solución tienen un cariz cada vez más represivo y punitivo, sin considerar el verdadero impacto que tienen estas propuestas.

La presencia de enfoques diversos y especializados sobre la violencia y la criminalidad han generado un manejo inadecuado de estas categorías. Por lo que se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y esta última con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas. En medio de la ambigüedad hay un elemento transversal de acuerdo y consenso: la necesidad de vincular al gobierno local en las tareas de prevención y control del delito. Sin duda la definición de los problemas que ocurren en una determinada ciudad, barrio o localidad se realiza con mayor detalle a nivel municipal y por ende las soluciones pueden tomar una característica más participativa y directa.

La participación de los gobiernos locales enfatiza la necesidad de mecanismos de prevención para los problemas encontrados en cada realidad. De esta forma, la participación y fortalecimiento de dichos niveles de gobierno es un requisito principal para el desarrollo de políticas de seguridad multidimensionales con iniciativas de prevención y control desarrolladas coordinadamente. Bajo esta premisa nace la presente publicación como parte del resultado y sistematización del Proyecto Prevenir (Promoción de Buenas Prácticas de Participación Comunitaria en Prevención del Delito) de la Red 14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad, del Programa URB-AL. El proyecto unió a diversos gobiernos locales de América Latina y Europa con el fin de intercambiar y analizar sus experiencias en materia de prevención del delito, especialmente aquellas vinculadas con el aumento y consolidación de la participación de la ciudadanía. El trabajo de todos ellos a lo largo de un año tuvo como resultado no solamente el intercambio, sino también el análisis de las propias realidades locales, donde afloraron temáticas no exploradas y necesidades que buscan respuesta. En este esfuerzo valoramos especialmente el trabajo del Municipio de San Joaquín (Chile) liderado por el alcalde Sergio Echeverría, encargado de coordinar el proyecto a través de la directora ejecutiva de la Corporación de Desarrollo Urbano Nuevo San Joaquín, Isolda Zamorano. También reconocemos la labor comprometida y la activa participación de los municipios socios: Bellavista, Perú, con su alcalde Juan Sotomayor y la representante para el proyecto, Gabriela Guerra; Santa Tecla de El Salvador, a través de su alcalde Óscar Ortiz y la consejera Eunice Olan; Dodecaneso de Grecia, representado por el prefecto Ioannis Maheridis y los encargados del proyecto Veneris Panaiotis y María Andrade, y la Provincia de Padua, con su presidente Vittorio Casarin y sus representantes para el proyecto Giacomo Michieli y Nicola Modica. Sin su activa participación en los seminarios desarrollados en Chile y El Salvador, así como el constante intercambio de información, esta publicación no hubiera sido posible.

En el presente libro se intenta dar cabida a todas las experiencias y temas surgidos del proyecto a través de siete artículos que tratan, desde diversas perspectivas, el tema de la violencia y la inseguridad. Uno de los grandes desafíos es introducir la perspectiva comparada entre dos realidades diferentes pero complejas como la latinoamericana y la europea. Sin duda la primera barrera es la falta de información sistemática y rigurosa que permita caracterizar la magnitud de los fenómenos en América Latina. El artículo de Lucía Dammert y Patricia Arias, "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política", entrega un panorama comparado de los delitos

más violentos que afectan a las personas, pasando por el estado del crimen organizado para terminar con recomendaciones de política respecto de las diversas problemáticas surgidas. Esta iniciativa de diagnóstico comparado es esencial para iniciar un debate sobre las formas de solución de estas problemáticas, reconociendo que, si bien la violencia afecta el desarrollo de las ciudades, sus múltiples aristas deben ser identificadas con claridad. En especial en un continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. En este marco es necesario tomar en cuenta que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con una población que alcanzó más del 75% en el año 2000. Así las principales urbes de la región experimentan índices críticos de criminalidad y violencia en la última década, periodo en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo. La complejidad del tema y sus diversas dimensiones ha dificultado el desarrollo de diagnósticos y análisis que permitan una mirada integral sobre el horizonte de problemas existentes. Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: es un fenómeno nuevo desde el punto de vista de su magnitud; se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común (como los sicarios en Colombia) y penetra todos los dominios de la vida urbana.

En Europa, el estudio comparado de Buffet (2004) muestra que en el periodo 1996-2000 el delito subió 17% en Bélgica, 15% en Austria, 13% en Portugal y disminuciones importantes en Irlanda con un 22% y en Alemania con 6% menos de delitos. El mismo autor resalta que algunos patrones de la conducta violenta que se registran en este continente, como el hurto, representan más de la mitad de los delitos reportados a la policía, es decir, un delito que no incluye el uso directo de violencia física contra la víctima y que más aún, ocurre principalmente en la vía pública. Ciertamente estos incrementos son relevantes pero se vinculan con tasas iniciales mucho menores a las encontradas en América Latina. Adicionalmente, el aumento de la migración africana y latinoamericana en los últimos cinco años ha complejizado la relación entre los nativos y los migrantes por temas generales de convivencia ciudadana. De hecho, en los últimos años una de las primordiales preocupaciones ciudadanas en las principales ciudades europeas se vinculan con este fenómeno.

La información es en muchas esferas una forma especial de poder. En la seguridad, la información es un elemento central para el diseño de

políticas, identificación de problemas y de brechas en la eficiencia. Sin embargo, la casi inexistencia de un sistema integral que enfrente el tema se muestra también en la presencia de diversos espacios de recolección y análisis de información oficial. Irónicamente en algunos países de la región el problema no es encontrar una fuente oficial, sino más bien decidir cuál es la más cercana a la verdad. Todo lo anterior aumenta la incertidumbre de la población, que reconoce un cierto grado de precariedad o incluso falta de responsabilidad en la forma como se enfrenta el tema desde el espacio gubernamental. Finalmente, en muchos países los diversos poderes del Estado se culpan por los problemas, el enfrentamiento más reconocido se genera entre las policías (que argumentan detener para que los jueces liberen) y los jueces (que argumentan que las policías detienen personas sin recolección de evidencia que permita generar una condena).

Otro fenómeno interesante se relaciona con la llamada “geografía del delito” que en los inicios de la década pasada se centraba en las ciudades capitales de cada país pero que ha mostrado capacidad de movilidad hacia ciudades intermedias. Por ejemplo, en Chile las tasas de delitos contra la propiedad en el año 2002 evidencian que la incidencia de la problemática en seis regiones del país se ubica por encima de la situación de la Región Metropolitana de Santiago. En Europa sucede lo mismo, el tema de la seguridad no se instala únicamente en ciudades como París o Londres, sino que también afecta a ciudades más pequeñas. En este marco, diversas son las ciudades de América Latina que han emprendido esfuerzos para mejorar sus condiciones de seguridad.

El segundo artículo, “¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?”, de Gustavo Beliz, analiza diversos proyectos implementados en ciudades como Bogotá y Buenos Aires, teniendo como eje de análisis el liderazgo y la sustentabilidad política, la transparencia y el rol de los gobiernos locales. El autor releva la variada y múltiple capacidad de intervención local en la región así como las innovaciones desarrolladas en muchos gobiernos locales que con iniciativa y participación de la comunidad han logrado diseñar e implementar programas de prevención de delito.

En la última década la prevención ha ganado un espacio entre las políticas de seguridad desarrolladas en el mundo. Si bien la criminalidad ha sido abordada tradicionalmente con políticas de control y represión, la participación de los gobiernos locales incrementa la percepción que la prevención tiene mejores y mayores capacidades de respuesta al crimen.

Sin embargo, es evidente que, a pesar del desarrollo de la prevención como alternativa en América Latina, las políticas de control son aún las dominantes. De hecho, mucho del énfasis en la prevención es todavía un fenómeno más bien discursivo que busca complementar la perspectiva de control.

La situación es diferente en el debate político donde se presentan la prevención y el control como posiciones opuestas; la primera, caracterizada por el garantismo y la búsqueda de soluciones a la marginación, la pobreza y la desigualdad económica; y la segunda, llamada de mano dura, definida por mayores poderes para la policía, mejor armamento y construcción de cárceles. Si bien esta dicotomía aparece en la mayoría de los debates públicos, representa sin lugar a dudas una simplificación de las formas de intervención en política pública. En otras palabras, las políticas implementadas en la mayoría de los países de la región muestran una mezcla de ambos paradigmas, situación que nos permite también ratificar la necesidad de medidas de control en ciertos casos donde la intervención preventiva es claramente insuficiente.

Si bien el desarrollo de conflictos en la ciudad es un proceso esperable y sin duda necesario, la presencia de múltiples actores con intereses, opiniones, culturas y tradiciones variadas conlleva un evidente aumento de la conflictividad social. Sin embargo, esta no debería vincularse, necesariamente, con la presencia de violencia, aunque en la mayoría de nuestras ciudades la respuesta frente al conflicto es generalmente la violencia simbólica o efectiva. Sin duda el cierre de espacios públicos, la aparición de guardianías privadas e incluso la presencia de espacios públicos donde el ingreso es definido de acuerdo a ciertas características individuales, es una muestra de la violencia simbólica que vivimos diariamente en la ciudad. Pero también se observa presencia de violencia efectiva con casos extremos de linchamientos a aquellos que se consideran violentos o peligrosos o probablemente vinculados a un acto delictual. Adicionalmente, se evidencian casos de uso de violencia cotidiana, por ejemplo, en aquellos lugares con alta concentración de población migrante donde el choque cultural establece mecanismos de enfrentamiento casi cotidiano.

Una de las alternativas para disminuir estos niveles de conflicto es el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria que han tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano y

la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

Los procesos de desarrollo político, económico, social y cultural son específicos de cada país y complejizan la capacidad de comparación entre contextos diversos. Sin embargo, tomando en cuenta estos diferentes elementos, es evidente que el análisis de experiencias y prácticas vinculadas con la participación de la ciudadanía es enriquecedor para todos los involucrados. Es tomando en cuenta lo anterior que el Proyecto Prevenir definió como objetivo avanzar en un análisis comparado de las prácticas locales que vinculan a la ciudadanía con la prevención de la violencia y el crimen. De esto trata el tercer artículo, "Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa", elaborado por Liza Zúñiga, que en su primera parte destaca los elementos teóricos que sirvieron de base al proyecto, para luego ilustrar los casos expuestos por cada uno de los socios. De esta forma se relevan los procesos desarrollados en cada uno de los contextos vinculados con el proyecto, así como las experiencias de aprendizaje común.

Antes de avanzar en la definición de este tipo de propuestas de involucramiento ciudadano es clave tener en cuenta los objetivos que históricamente han estado a la base de las políticas de participación ciudadana: en primer lugar, mejorar la deteriorada relación entre comunidad y policía, con la expectativa de construir un trabajo común en pos de la prevención de la criminalidad. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitiría el desarrollo y consolidación del capital social¹ local y, a su vez, se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Por último, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias o políticas.

¹ Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que "las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia" (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999).

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos en la región ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Así por ejemplo, el principal reclamo es mayor presencia policial, seguido por el aumento de los castigos para los que cometan un delito y en tercer lugar aumento de capacidad carcelaria. De esta manera, a pesar de haber un aparente consenso sobre las causas profundas de la delincuencia vinculadas con una clara limitación de las oportunidades que enfrentan muchos jóvenes en nuestros países y por ende de la importancia de medidas preventivas, se solicitan respuestas rápidas y de control. La mayoría de los gobiernos de la región han escuchado el reclamo ciudadano y han aumentado sustancialmente el presupuesto policial, ya sea para mayores dotaciones o infraestructura, o han cambiado las leyes, llegando a tener países con edades de imputabilidad penal en los 10 años, y las poblaciones carcelarias han crecido explosivamente.

Los elementos mencionados previamente no son exclusivos de América Latina, pero sin duda su magnitud es evidentemente mayor. Una breve comparación con el contexto europeo evidencia que el fuerte sentimiento de inseguridad se mostró en la mayoría de los procesos electorales presidenciales donde el tema de la seguridad estuvo en el centro de la agenda en los últimos años. Esta situación muestra la crisis de las políticas de integración desarrolladas en gran parte de los países europeos, ya que son los migrantes aquellos considerados culpables de la inseguridad. Esta situación debe ser considerada en un contexto donde ciertas áreas presentan niveles de violencia mucho más altos que otras. Así por ejemplo, entre 1990 y el 2000 la criminalidad se mantuvo estable o incluso disminuyó en los países de Europa occidental mientras que los partidos de Europa del Este mostraron incrementos significativos (Buffet, 2004).

En términos de las respuestas de política, en Europa, cuatro son los elementos esenciales a destacar: en primer lugar, el rol principal que tienen los gobiernos locales en la definición de políticas de prevención y control, pues los encargados locales de la seguridad han avanzado significativamente en situarse como actores centrales en la definición e implementación de políticas de prevención. En segundo término, el componente preventivo de dichas iniciativas representa un importante porcentaje del total. Situación que muestra el reconocimiento de la prevención como estrategia eficiente y efectiva en la reducción de la criminalidad y la violencia. El tercer elemento es la relevancia de la participación de la ciudadanía en estas iniciativas. En prácticamente todas las ciudades estudiadas se encuentran mecanismos de contratos o

asociaciones que vinculan a los organismos públicos (especialmente del nivel local) con los ciudadanos. Finalmente, todos los análisis desarrollados en el continente europeo ponen énfasis en la necesidad de un proceso paralelo de modernización y profesionalización de las instituciones policiales.

VIOLENCIA URBANA: DESAFÍOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

El estudio de la violencia urbana requiere analizar las ciudades como un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que la habitan. Así entendido, es importante resaltar que el conflicto es consustancial con la ciudad y por ende proponer su desaparición solo puede basarse en una imposición autoritaria de una única mirada e interpretación de la realidad. Por tanto, si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un lugar donde la violencia deba reproducirse, ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el “uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos” (Arriagada y Godoy, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico donde se realizan (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999).

Este sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo cambios en el crecimiento de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de seguridad privada. En este contexto, las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de comportamiento social individualista, la angustia, la marginación, el temor y la generalización de la urbanización privada (encerrada) que profundiza la segregación social y espacial (Caldeira, 2000). Como consecuencia, la ciudad pierde su capacidad socializadora y tiene el potencial de convertirse en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados (Rotker, 2002) y, si bien es innegable la relación entre violencia y ciudad, la misma no puede ser definida con claridad. Sin duda se evidencia un círculo vicioso donde los procesos de desarrollo urbano se ven afectados por la presencia de la violencia y viceversa. Esta problemática es la que aborda Felipe Salazar en el cuarto artículo, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, quien propone estrategias de prevención mediante el diseño urbano con énfasis en la labor de los gobiernos locales. En este sentido uno de los

principales hallazgos del Proyecto Prevenir es el énfasis que se otorga a este tipo de intervenciones vinculadas con mejoras del medio construido y el espacio público. La sensación de inseguridad se vincula muchas veces a la precariedad de la vida caracterizada por espacios eriazos, suciedad callejera, falta de iluminación, abandono de espacios públicos, entre otros elementos que tornan "peligroso" un determinado barrio. Por ende, las estrategias de prevención reseñadas por Salazar son necesarias pero requieren ser complementadas con iniciativas de prevención social y comunitaria.

La violencia y la criminalidad ponen en jaque a los actores tradicionales vinculados al sistema de justicia criminal. Si bien el gobierno local se perfila como el ámbito natural para el desarrollo de estas políticas de prevención, no posee una tradición consolidada y tiene poco poder en la interacción política. Más aún, la participación del gobierno local en la prevención de la violencia criminal se ve problematizada por la aparición de dicotomías relacionadas principalmente con la participación de ciertos sectores o instituciones, como la policía, en las medidas implementadas. Si bien este debate se presenta en la definición de las acciones que debe desarrollar el gobierno local frente a la violencia criminal, son falsas dicotomías porque es evidente que para lograr una efectiva política pública es necesario contar con la participación de los diversos grupos sociales así como las instituciones encargadas de controlar la criminalidad.

De esta manera es necesario enfatizar que la formulación de políticas locales de prevención deben ser abordadas desde la efectiva coordinación con las instituciones encargadas del control, los gobiernos provinciales y nacionales y las organizaciones no gubernamentales. Se puede afirmar que en América Latina la implementación de políticas de prevención de la violencia criminal está en sus inicios. Uno de los elementos desarrollados en las últimas décadas en la región, y que se han convertido en impulsores de la participación local en la seguridad, son los consejos de prevención local. En el quinto artículo de esta colección se presenta un documento elaborado por Valérie Sagant y Brigitte Demers, "Desarrollo paso a paso de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana", que intenta ser una guía para los municipios que quieran implementar proyectos de prevención con un activo rol de los consejos de prevención.

Ahora bien, no todos los espacios enfrentan las mismas problemáticas en torno a la criminalidad. En aquellos barrios o comunidades donde la penetración del crimen organizado limita la capacidad del accionar

preventivo, se presentan serios desafíos a la labor municipal e incluso gubernamental. En estos espacios la característica de la sociedad civil y especialmente del capital social del que esta disponga es clave. El capital social facilita la acción coordinada entre individuos y grupos, mejora la eficiencia de las transacciones sociales y brinda un grado de cooperación y solidaridad social que puede amortiguar los efectos más duros de las crisis económicas sobre la población. Analizar estos diversos factores y sus relaciones permite entender por qué la prevención del delito no es solo un problema legislativo o de las agencias gubernamentales vinculadas a esta temática, sino que debería involucrar a la sociedad en su conjunto. Especialmente por la presencia de capital social negativo o perverso que funciona de la misma forma, pero en sentido contrario a lo establecido por la norma social. Es por ejemplo en los barrios de mayor presencia de tráfico de drogas donde se evidencia este fenómeno que es analizado por Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz en "Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos" que se enfocan principalmente en el caso chileno.

DESCONFIANZA EN LA POLICÍA Y LA JUSTICIA

La información de diversas encuestas nacionales demuestra que la justicia y la policía cuentan con limitada confianza ciudadana. Tal vez con la excepción de Chile, la casi totalidad de instituciones policiales son consideradas ineficientes, burocráticas, corruptas y violentas. A pesar de la variación regional se podría decir que uno de los mayores obstáculos del trabajo de la policía en la prevención de los delitos es la limitada cooperación que se encuentra por parte de la ciudadanía. Casos que se incrementan con la presencia permanente de hechos de corrupción donde los principales implicados son miembros de la policía. Mucho más aún cuando se han identificado hechos criminales, especialmente secuestros, extorsiones y robos, realizados con apoyo o por funcionarios policiales. Otro problema cotidiano es la utilización de tortura, violencia innecesaria, o como eufemísticamente se ha llamado "gatillo fácil" por parte de los policías. Este es un problema grave en algunos países donde ya sea por falta de una preparación y entrenamiento efectivo o por una definición institucional, los funcionarios utilizan fuerza letal como modo común de resolver los problemas.

Las políticas de control son necesarias en cualquier iniciativa local o nacional de seguridad y pueden variar desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción

ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios carcelarios para la población reclusa. En general todas buscan disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios. Sin embargo, estas políticas pueden desvirtuarse cuando el accionar policial no responde a los cánones establecidos del uso proporcional de la fuerza. Este análisis es realizado por Luis Gabaldón, en el séptimo y último artículo que integra esta selección, "Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial", donde señala la importancia de la función policial y los controles necesarios que deben existir sobre ella para aumentar los niveles de eficacia en el marco del Estado de derecho.

EL GOBIERNO LOCAL COMO PROTAGONISTA

De acuerdo al éxito alcanzado por las iniciativas de prevención es evidente la necesidad de reforzar el papel del gobierno de las ciudades en este tema. En este sentido se deben apoyar las medidas de prevención implementadas a nivel local, ya sean medidas de acción de corto plazo sobre grupos vulnerables o de largo plazo que requieren de la intervención del gobierno provincial e incluso nacional para la consecución de sus objetivos. En la búsqueda de la disminución de la violencia criminal es necesario asumir que la prevención es responsabilidad de todos los ciudadanos, y por tanto los líderes políticos deben impulsar el desarrollo de acciones comunitarias.

En este marco los gobiernos locales requieren del apoyo de los gobiernos provinciales y nacionales para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y el trabajo con la policía. Esto presupone que la fuerza policial se presente en cercanía a las personas, que no sea únicamente represiva, sino que esté dispuesta a resolver los problemas junto con los ciudadanos.

Los textos aquí reunidos buscan constituir un diálogo intenso así como un generador de debates sobre uno de los principales problemas que enfrentan nuestras sociedades. Por lo que reconocemos muy especialmente a quienes participaron de esta publicación, especialistas en instituciones dedicadas a investigar y desarrollar iniciativas en la temática. En todos los casos han colaborado con textos interesantes, desafiantes y sugestivos que alimentan el debate sobre las políticas de seguridad a nivel local. El

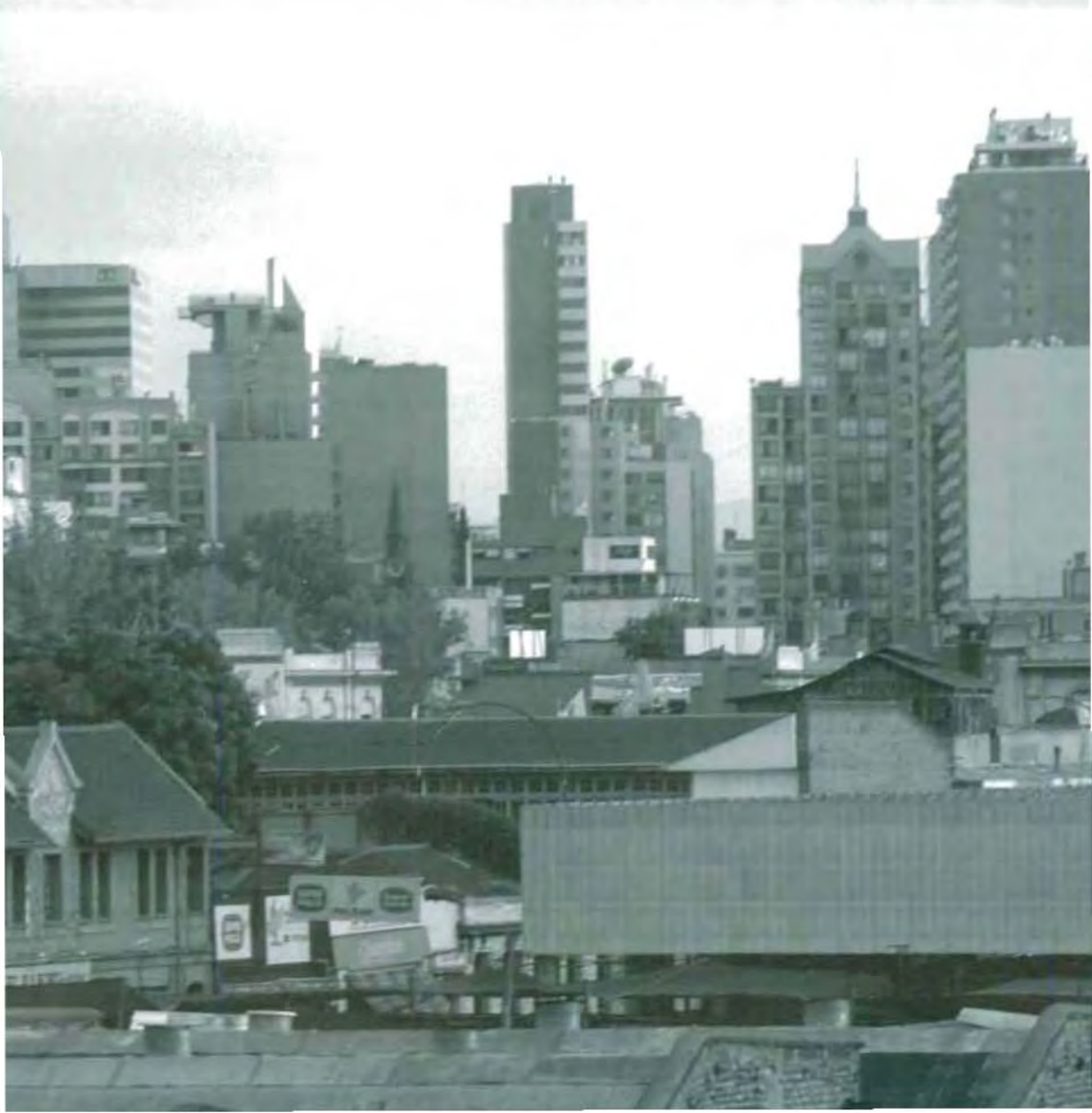
presente libro se enmarca dentro de una línea de publicación del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile que busca consolidar espacios de conversación entre los actores locales encargados del diseño e implementación de políticas y el mundo académico que sistematiza y analiza estos fenómenos.

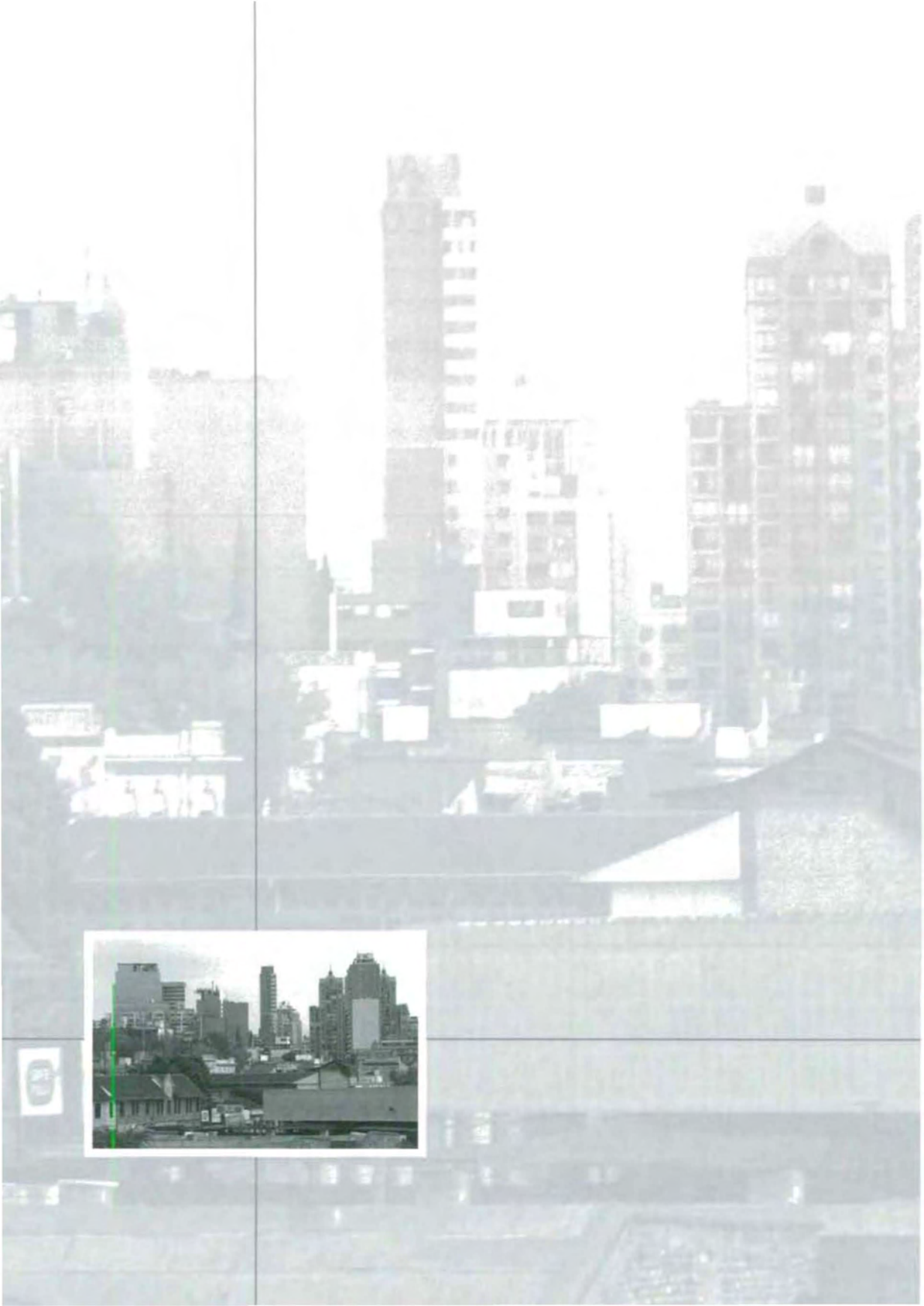
BIBLIOGRAFÍA

- Arraigada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago.
- Buffet, J. P. (2004). Políticas de reducción de la inseguridad en Europa. En: Ministerio del Interior (2004). *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: autor.
- Búvnic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la Acción*. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls: crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*. Los Angeles: University of California Press.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. civic traditions in modern Italy*. Princeton.
- Rotker, S. (2000). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.

EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA EN AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICO Y RESPUESTAS DE POLÍTICA

Lucía Dammert y Patricia Arias





EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA EN AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICO Y RESPUESTAS DE POLÍTICA

Lucía Dammert y Patricia Arias¹

INTRODUCCIÓN

La violencia y la delincuencia son fenómenos complejos que se presentan en todas las sociedades con magnitudes y expresiones diversas. Las características propias de cada sociedad imprimen un marco que define los actos que son aceptados en un determinado momento histórico. Así, por ejemplo, los niveles de institucionalidad del Estado funcionan como un elemento catalizador de un fenómeno y su expresión numérica. Esto principalmente por la (in)seguridad que generan las instituciones encargadas de prevenir y controlar el delito.

Desde esta perspectiva es posible esperar que en aquellos países donde la institucionalidad es débil, las estadísticas delictuales sean poco confiables, ya sea por una limitada tendencia a la denuncia de los ilícitos o por el uso político de los mismos, y los datos carezcan de rigurosidad. Por otro lado, aquellos países que han realizado esfuerzos significativos para mejorar la calidad de la información y del servicio policial se enfrentan a un aumento de las tasas de delitos denunciados. Paradójicamente, una mejor infraestructura puede aumentar la “magnitud” de la problemática. Situación que nos permite afirmar que los delitos denunciados no son el mejor indicador comparado de problemas delictuales. Muy por el contrario, las tipologías delictuales, las formas de recoger, procesar y analizar la información, la

¹ Lucía Dammert es Directora del Programa de Seguridad y Ciudadanía y Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile (lucia@flacso.cl) y Patricia Arias es Subdirectora e Investigadora del mismo programa (patriciaarias@flacso.cl). El presente artículo fue presentado en el marco del taller de Gobernabilidad Democrática organizado por CIEPLAN (mayo 2007) y publicado en la serie Estudios Socio/Económicos, Nº 40.

sistematicidad de su presentación y el porcentaje de delitos no denunciados impacta en la limitada comparabilidad del dato.

No obstante lo anterior, es cada vez más evidente la necesidad de realizar análisis comparados que permiten identificar los problemas comunes en la región e incluso a nivel subregional. La carencia de encuestas de victimización similares y longitudinales obstaculiza un análisis basado en estas fuentes. Es en esta perspectiva que la primera sección del documento sistematiza las diversas problemáticas y desafíos que implica el trabajo con información oficial en América Latina. No se busca establecer un *ranking* de países seguros o inseguros, sino más bien enfatizar en la diversidad de situaciones encontradas en la región. La primera sección del presente documento se organiza en tres temáticas principales: delitos contra las personas, delitos contra la propiedad y crimen organizado. El primer tema se expresa en homicidios, lesiones, violencia intrafamiliar, suicidios y accidentes de tránsito, estas dos últimas categorías se incluyen por motivos distintos; la primera porque trata de mostrar los niveles de uso de violencia en la sociedad así como la calidad de la salud mental de la población de un determinado contexto. Los accidentes de tránsito, por su parte, son los principales generadores de homicidios y lesiones en la región, situación que ha conllevado al desarrollo de iniciativas de políticas de seguridad vinculadas con estos accidentes en ciudades como Bogotá y México D.F.

En segundo lugar se presenta la situación de los delitos contra la propiedad, especialmente los robos y hurtos a las casas y vehículos. Sin duda, los niveles de subregistro de estos delitos son aún mayores que los analizados previamente. La desconfianza en las instituciones de justicia criminal (policía, justicia y cárceles) o la percepción de un limitado costo del hecho tienden a disminuir las denuncias. Tal vez la única excepción es el robo de vehículos debido a la necesidad del reporte para los trámites de seguro.

Una de las principales características del delito es su rápida capacidad de mutación, por ello la tercera temática que se presenta pone énfasis en el surgimiento y desarrollo de las pandillas juveniles, específicamente de las "maras", así como del narcotráfico en Centroamérica. Analizamos un contexto específico donde el crimen organizado se convierte en un "Estado paralelo" que brinda incluso protección social. Esta no es una problemática transversal en la región, pero sin duda tiene diversas ramificaciones y manifestaciones en los países latinoamericanos.

La segunda sección del artículo presenta los principales elementos de las políticas públicas desarrolladas en la región para prevenir y combatir la

violencia y la delincuencia. Las mismas se analizan desde el reconocimiento del rol político que juega la seguridad en las agendas de gobierno, así como de su reciente emergencia como problemática pública. Lo anterior ayuda a establecer un marco de análisis donde el énfasis está puesto en la identificación de zonas grises y problemáticas que requieren ser enfrentadas en el corto y mediano plazo. Finalmente, proponemos una serie de recomendaciones de política que buscan afinar los diagnósticos, consolidar series de tiempo para el análisis comparado y aportar en el diseño e implementación de políticas públicas eficientes y eficaces que brinden seguridad en el marco del Estado de derecho.

I. VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN AMÉRICA LATINA

América Latina es la segunda región más violenta del mundo (OMS, 2002), la evidencia muestra un fuerte incremento de los delitos que se cometen diariamente en sus ciudades. De igual forma, estudios preliminares ponen el acento sobre el rol de la sensación de inseguridad en los procesos de consolidación democrática. Además de este evidente impacto sociocultural, la violencia y la delincuencia representan serios costos económicos estimados en casi 14 puntos del Producto Interno Bruto de algunos países (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Así como ramificaciones sobre los llamados "climas de negocios" de algunas urbes que pierden competitividad mundial debido, principalmente, al aumento de la inseguridad.

En este contexto se torna clave la definición de un análisis sobre la problemática que permita entender los elementos y tendencias del fenómeno. Pero ¿es posible desarrollar un diagnóstico comparado? Esta interrogante subyace todos los esfuerzos realizados en los últimos años para definir un "estado de situación". Existen limitaciones centrales para lograr este propósito: en primer lugar, cada país cuenta con tipologías legales diversas que tornan, por ejemplo, al "robo" en un concepto con múltiples definiciones; en segundo lugar, los niveles de reporte de delitos varían entre los diversos contextos y momentos históricos. Por último, la confiabilidad del proceso de recolección y análisis de la información es muy diversa.

Todo lo anterior no debe limitar los esfuerzos por diagnósticos comparados. Por el contrario, son elementos que permiten analizar la información disponible con la complejidad que se requiere. A continuación se presentan de forma comparada los datos oficiales en los diversos tipos delictuales. Más allá de la magnitud de los problemas, nos interesa evidenciar algunas tendencias regionales, vacíos conceptuales y la necesidad de

avanzar en iniciativas que permitan mejorar los sistemas de información de los diversos países latinoamericanos.

1. Delitos contra las personas

La violencia interpersonal se ha convertido en un mecanismo de resolución de conflictos cotidianos en América Latina. Las tasas de lesiones y homicidios demuestran que esta situación afecta a toda la población, pero en especial a los jóvenes de los sectores más carentes de la sociedad. Las diversas expresiones de esta problemática se describen a continuación. A pesar de las limitantes de la información disponible, resulta vital avanzar en la caracterización de la problemática en los diversos países de la región.

a. Homicidios

El homicidio es considerado como uno de los pocos indicadores confiables para realizar estudios comparados (OMS, 2002). Esta fiabilidad del dato enfrenta algunos problemas por el desglose que hacen ciertos países entre doloso y culposo, así como por la falta de integración de la información de las diversas fuentes oficiales (como las policías y los servicios médicos legales) en otros contextos. Además, este delito permite caracterizar la magnitud de la violencia, ya que involucra la mayor utilización posible de esta contra las personas. Paradójicamente, se encuentra información diversa en fuentes de análisis regional cuyas referencias son documentos oficiales. La tabla siguiente evidencia la multiplicidad de información y sus diferencias de acuerdo a fuentes similares.

Tabla Nº 1: Tasa de homicidios 2003, diversos países

País	Datos de CEJA	Datos de PNUD
El Salvador	87,2	50,3
Colombia	102,0	55,8
Guatemala	31,5	35,8
Nicaragua	11,5	12,2
Paraguay	18,5	19,1
Panamá	10,8	11,8
Perú	4,0	5,1
Uruguay	6,8	5,9
Venezuela	33,2	46,9

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (Álvarez, 2006) y CEJA (Reporte 2006-2007).

Los casos que presentan diferencias importantes son El Salvador, Colombia y Venezuela. En los dos primeros las variaciones son sustantivas, en el caso de Colombia, para el año 2003, CEJA indica una tasa de 102, mientras que las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal de Colombia para ese año indican 70,3 y el PNUD señala una tasa de 55,8. Más allá de las divergencias en los datos, es importante resaltar su magnitud con una tasa mundial de 10,8; la información de la tabla 1 muestra situaciones de tasas diez veces este promedio. Adicionalmente, al comparar las tasas de homicidio en la región para el 2003, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela presentan las tasas más altas, mientras que las más bajas corresponden a Chile y Perú².

Ahora bien, la información oficial de Chile no presenta la problemática en su completa dimensión, ya que reporta solo aquellas muertes rotuladas por la policía como homicidios. De esta forma, dado que la información oficial releva las menciones de "muerto" y "hallazgo de cadáver", no son considerados los que tienen altas posibilidades de transformarse en algún tipo de homicidio una vez que se inicia la investigación judicial. A pesar de eso, un estudio realizado por la Fundación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile (1999-2001)³ muestra que los homicidios ingresados a tribunales superan en 6 veces la cifra que informaba para esos años el Ministerio del Interior (en base a denuncias recibidas por las policías).

b. Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar ha dejado de ser un asunto exclusivo de las mujeres, pasando a ser concebido como un problema social del que debe hacerse cargo el Estado en su conjunto. De esta forma, es considerado como parte de la inseguridad ciudadana debido a su influencia en el desarrollo de conductas violentas, así como por los tipos penales que involucra (lesiones de todo tipo, violaciones, homicidios). En un diagnóstico realizado por el Banco Mundial se señaló que las violaciones y la violencia doméstica son causas significativas de incapacidad y muerte de mujeres en edad reproductiva, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2003 y UNICEF, 2000). Así, en América Latina, la violencia doméstica, dependiendo de su definición, afectaría entre el 25% y el 50% de las mujeres. En Brasil la estadística de denuncias indica

² En el anexo 1 se incorpora un análisis detallado por país.

³ Seguimiento de causas ingresadas en 22 tribunales del crimen de Santiago durante el 2° trimestre de 1999, 2000 y 2001. Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile; Ministerio del Interior. Inédito.

que el 70% de los hechos violentos tuvo lugar al interior de sus hogares y fue cometida por su pareja (DAWN, 1998).

Los niños que sufren abusos —ya sea directamente o que presencian abusos en la familia⁴— producen menos en el colegio, presentan más problemas de conducta y conflictividad, sus probabilidades de éxito en la escuela disminuyen, son candidatos a la deserción, depresión, baja autoestima y presentan mayor tendencia a tener conductas violentas en su edad adulta⁵. Este tipo de violencia surge como un factor de riesgo especialmente poderoso en los casos de agresión masculina en la pareja (OPS, 2003). Estudios en diversos países (entre ellos Brasil, Chile, Costa Rica, y Colombia) indican que las tasas de maltrato son mayores entre mujeres cuya pareja ha sido golpeada en su infancia o ha presenciado violencia contra su madre.

La información en la región es escasa. Uno de los pocos estudios nacionales de difusión pública desarrollados en México muestra que casi el 50% de las mujeres mayores de 15 años que residen junto a su pareja han vivido a lo menos un incidente de violencia de parte de ellos. Dichas cifras han consistido en violencia física para 1,8 millones de mujeres y violencia sexual en el caso de 1,5 millones. Debe tenerse en cuenta que estos datos no incluyen los casos de violencia sufridos por mujeres que no residen con su pareja (novios, pololos, ex maridos o ex convivientes). En muchos países las mujeres corren mayores riesgos y son más vulnerables en su entorno familiar que en la calle. En Costa Rica, por ejemplo, prácticamente la mitad de las muertes por homicidio doloso ocurre en el ámbito familiar; solo una de cada 10 víctimas mujeres no conoce a su homicida; en el caso de los hombres, solo en un tercio de las víctimas ocurre esta situación. Por otro lado, en la ciudad de Lima, Perú, un estudio muestra que entre febrero 2003 y marzo 2004 murieron 119 mujeres por acción dolosa de una pareja o ex pareja (IMFT, 2004). Por su parte, en Chile, en el año 2004, murieron 70 mujeres a manos de sus parejas, la cifra más alta en estos últimos 3 años⁶. Cabe destacar que esta información no contempla aquellas muertes de hijos a manos de sus propios padres. Es importante conocer la cifra de homicidios que ocurre en el contexto de la violencia doméstica, información que es consignada solo en algunos países.

⁴ Un estudio en Irlanda señala que 64% de mujeres maltratadas señaló que sus hijos presenciaban habitualmente la violencia en su contra; en Monterrey (México) este porcentaje era de 50%.

⁵ Según el Informe de la Organización Panamericana de la Salud (2003), la violencia intrafamiliar también puede afectar directa o indirectamente la mortalidad en la niñez. Investigadores de León, en Nicaragua, observaron que hijos de mujeres que habían sido maltratadas física y sexualmente por su pareja, presentaban 6 veces más posibilidades de morir antes de los 5 años, que los hijos de mujeres sin maltrato.

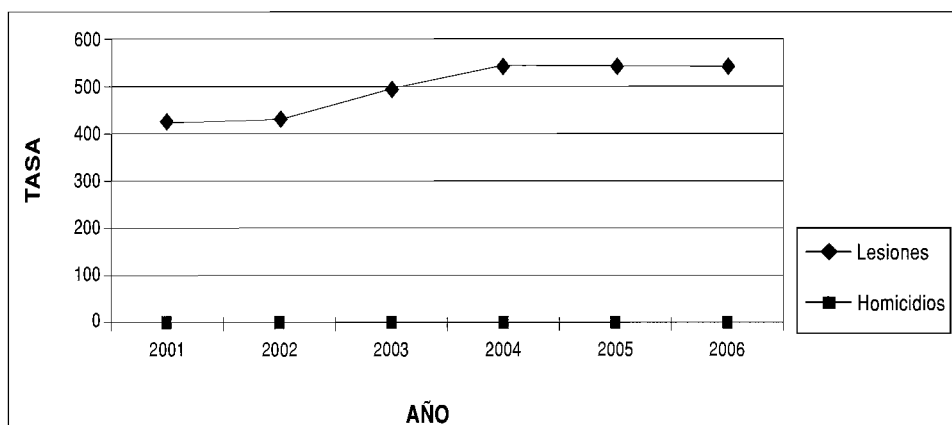
⁶ Para mayores detalles ver en: <http://www.mujereshoy.com/secciones>

En Costa Rica, casi seis de cada 10 mujeres (57,7%) han sufrido algún tipo de agresión física o sexual grave luego de cumplir los 16 años (PNUD, 2005). De estas, una cuarta parte ha sufrido estos ataques en forma reiterada; una de cada cuatro reportó haber sufrido una violación (11,6%) o intento de violación (14,8%). A lo anterior se suman las diversas formas de maltrato psicológico, limitaciones a su libertad y abuso emocional. El dato es alarmante cuando el 19,2% del total de informes policiales en 2003 correspondieron a la ley contra la violencia doméstica, los que sumados a los 300 informes por delitos sexuales, dan un total casi igual al número de informes policiales por infracción a la ley de psicotrópicos y superior a los delitos contra la propiedad. A estos datos habría que agregar los casos de violencia intrafamiliar que son contabilizados como delitos contra la vida y los casos de violencia intrafamiliar que son atendidos por la policía sin llegar a ser reportados. Todo lo anterior muestra la preocupante presencia de la violencia intrafamiliar en la cotidianidad latinoamericana, situación que ha llevado a minimizar e incluso entender su práctica por razones culturales. En la actualidad es evidente la necesidad de intervención para prevenir y controlar esta problemática.

c. Lesiones

Vinculado al fenómeno descrito previamente, las lesiones se han convertido en el resultado de múltiples problemáticas ciudadanas. El análisis de tendencia en Chile es alarmante ya que la tasa ha crecido de 417 en 2001 a 539 en el 2006. Es decir, este último año fueron reportados a las policías más de 88 mil casos de lesiones en el país.

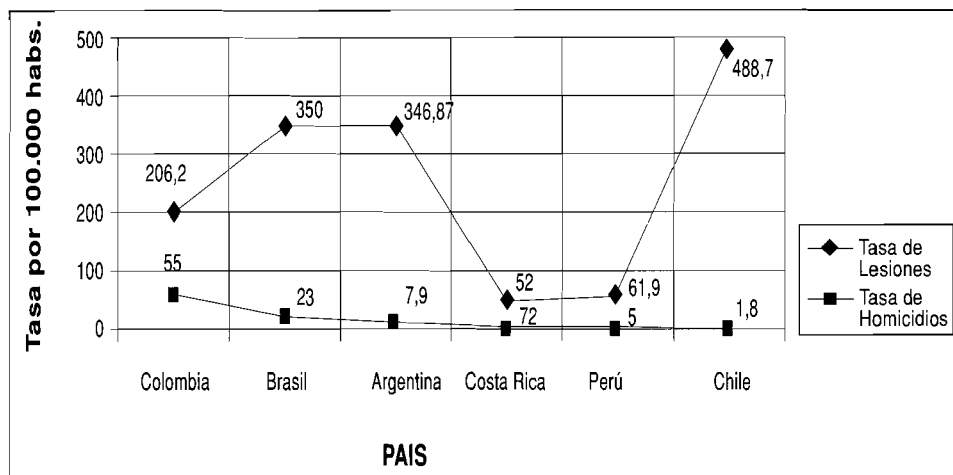
Gráfico N° 1: Chile, tasa denuncias por lesiones y homicidios



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

Esta magnitud ubica a Chile por encima de Costa Rica, Perú, Uruguay, Brasil, Colombia y Argentina, siendo el país en que existe claramente la mayor diferencia entre la tasa de lesiones y homicidios. En Uruguay la tasa de lesiones (316 en el 2004) es igualmente preocupante. Sorprendentemente, la tasa en Colombia es de 206 y 322 según diversas fuentes para el año 2003.

Gráfico N° 2: Tasa de denuncias por lesiones y homicidios por país, 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de Álvarez, 2006.

En general toda la información recolectada podría ser interpretada como la "epidemia" de las lesiones en América Latina. Las diversas tasas evidencian un problema alarmante que requiere ser analizado con mayor profundidad para caracterizarlos. Así por ejemplo, ver el componente de lesiones graves y muy graves al interior de la tipología.

d. Suicidios

Si bien no es un problema de violencia interpersonal o delictual, los suicidios son un elemento relevante en este análisis. Principalmente, porque evidencian la calidad de la salud mental de la población, así como el incremento del uso de la violencia autoinfligida. De acuerdo al Informe Mundial sobre la violencia de la OMS (2003)⁷, cerca de 815.000 personas habrían perdido la vida a causa del suicidio en el mundo, lo que representa

⁷ Los datos sobre la mortalidad por suicidio en general subestiman la verdadera prevalencia en la población, ya que son el producto final de una cadena de informantes.

una tasa mundial de mortalidad anual de 14,5 (un suicidio cada 40 segundos). Según esto, es la decimotercera causa de muerte en general, la cuarta causa de muerte para la población de 15 a 44 años y la sexta causa de mala salud y discapacidad. Las muertes por suicidio dejan secuelas sobre muchas personas en lo emocional y social, y por lo tanto también en lo económico.

Los factores de riesgo del suicidio son de distinta índole. Entre los principales se encuentran los de carácter psiquiátrico, tales como la depresión, otros trastornos del estado del ánimo, ansiedad y trastornos de la conducta. También hay ciertos acontecimientos que pueden desencadenar la decisión suicida, como pérdida de un ser querido, conflictos interpersonales, quiebre de ciertas relaciones, problemas en el trabajo, etc. Diversos estudios han encontrado tasas más altas de suicidios durante períodos de recesión económica con altas tasas de desempleo y desintegración social. Los antecedentes de maltrato físico o abuso sexual en la infancia aumentan el riesgo de suicidio en la adolescencia y la edad adulta. Las tasas de suicidios son variadas en las distintas regiones y países del mundo; la tasa promedio en América Latina alcanza 7,7, en circunstancias que la tasa mundial es de 14,5 (PNUD, 2005). En países de la región que informan a la OPS (2003), los datos muestran a Uruguay como el país con la mayor tasa de suicidios, seguida de cerca por El Salvador, Costa Rica, Brasil y Colombia.

e. Accidentes de tránsito

Los accidentes de tránsito son una de las principales causas de muerte en el mundo⁸. En América Latina la situación no es diferente, de hecho, de los diez países con mayor índice de muertes por accidentes de tránsito en el mundo, seis se ubican en América Latina. En Costa Rica y Perú hay más muertos en estos hechos que en homicidios. Como se puede apreciar en la tabla, las tasas de muertes violentas en accidentes de tránsito son muy superiores a los homicidios, salvo en el caso colombiano. Esta situación pone en alerta la necesidad de establecer políticas dirigidas a los factores que desencadenaron estos accidentes.

⁸ Para mayores detalles ver: <http://www.who.int/features/qa/59/es/index.html> y <http://www.swisslatin.ch/ginebra-0640.htm>

Tabla N° 2: Tasa de muertes violentas, diversos países

País (Año)	Accidentes de tránsito	Suicidios	Homicidios
Argentina (2003)	8,4	7,7	7,9
Colombia (2003)	12,3	4,1	55,9
Costa Rica (2000/01)	20,1	6,8	6,5
Ecuador (1999)	14,8	5,0	14,8
Perú (2002)	4,8	0,9	4,4
Uruguay (2004)	13,1	15,4	5,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Álvarez (2005), FLACSO-Ecuador (2003) y Ministerio del Interior del Uruguay (2004).

2. Delitos contra la propiedad

La comparación de los datos disponibles en materia de delitos contra la propiedad presenta enormes complejidades debido a las diferencias existentes entre los distintos países, tanto en su tipificación penal como en cuanto a la modalidad en que ellos son publicados (agrupados, individualizados, solo se publican los tipos más recurrentes, etc.), a lo que se suman las diferencias en cuanto a las series de información disponibles y su forma de presentación (frecuencias o tasas). Los delitos contra la propiedad son los que presentan las mayores tasas y tienen una importante incidencia en los índices de victimización; entre ellos destacan los hurtos y robos como los de mayor ocurrencia en los distintos países, aun cuando se observan diferencias importantes entre las distintas regiones de un mismo país⁹. El temor detectado en las encuestas de victimización y otros estudios se produce mayoritariamente en lugares públicos (la calle, el transporte) que es donde se produce la mayoría de los hurtos y robos (a excepción de los robos a casas). Es así como, por ejemplo, en la ciudad de Lima los delitos contra el patrimonio serían el principal problema de seguridad y representan el principal tipo de violencia percibida por la ciudadanía¹⁰. En Chile, "el temor ante la delincuencia está fuertemente relacionado con la victimización individual para el caso del hurto y el

⁹ Por ejemplo, el 66% del total de delitos registrados en 2001 correspondió a delitos contra la propiedad en Argentina (Juárez y Navarrete, 2004).

¹⁰ Estos delitos representaron el 70% del total ocurrido en 2004. El 70% de los delitos registrados correspondió a delitos contra la propiedad. Seguridad ciudadana, Centro de Investigación Parlamentaria (2005).

asalto; en cuanto a la victimización vicaria solo el robo a la casa de un vecino durante el último año tiene un efecto significativo sobre el temor ante el delito, aunque menor al de la victimización individual” (Allende, 2003). En Argentina estos estudios señalan que en la ciudad de Buenos Aires (CEJA, 2003) la cifra de victimización por delitos contra la propiedad fue de 28,4% de los encuestados; y en la provincia o Gran Buenos Aires un 34% había sido víctima de algún delito contra la propiedad¹¹.

Tabla N° 3: Delitos contra la propiedad, diversos países

Argentina 2005 (contra la propiedad)	739.250	(tasa 2.038)
Brasil 2003 (violentos contra el patrimonio)	857,14	(tasa 484)
Chile 2005 (robos y hurtos)	316.802	(tasa 1.947)
Colombia 2002 (contra la propiedad)	358.230	
Costa Rica 2001 (contra la propiedad)	18.724	(tasa 491)
Ecuador (contra la propiedad)	86.747	
El Salvador 2004 (relativos al patrimonio)	35.319	
Nicaragua 2004 (contra la propiedad)	21.332	

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes¹².

En El Salvador los delitos cometidos con mayor frecuencia fueron aquellos contra el patrimonio, con una tasa de 399 cada 100.000 habitantes. En Uruguay el hurto es el delito de mayor ocurrencia con una tasa de 2.340; en Chile la tasa más alta corresponde a los robos y hurtos, con 1.974 por cada 100.000 habitantes en 2005; en Colombia los delitos contra la propiedad representaron el 55% del total en 2003; la tasa de robos en Brasil en 2003 fue de 484 y la de hurtos de 1.201,6. En Colombia se calcula que ocurrió un promedio de 11.123 delitos contra la propiedad entre 1990 y 2003 (Rivas), cifra que alcanzó las 108.349 denuncias para el año 2005 en Perú (Policía Nacional del Perú, 2005).

¹¹ Por otra parte, en 2003 el robo simple aumentó 21% por ciento con respecto al 2002, y el robo agravado aumentó un 8% en el mismo período; aunque descendieron con respecto al 2002, un 8% y 10%, respectivamente.

¹² Para Argentina: <http://www.polcrim.jus.gov.ar/snic>; Brasil: <http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas/> (la cifra incluye la extorsión mediante secuestro y todos los robos); Chile: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>; Colombia: <http://www.cejamericas.org/reporte/> (la cifra aparece informada como “delitos contra la propiedad”); y El Salvador: PNUD, 2005 (la tasa de hurtos y robos en 2004 fue de 399 por 100.000 habitantes).

3. Crimen organizado y maras

El crimen se ha complejizado en América Latina. La presencia de territorios donde la impunidad gobierna y el Estado se ha replegado es evidente en lugares tan diversos como el norte de México, el centro colombiano y barrios de Río de Janeiro, Tegucigalpa y Lima, entre otros. La presencia física del crimen organizado con dominio territorial ha puesto en jaque la gobernabilidad de algunas naciones. Se instalan así Estados paralelos similares a los señores feudales que cuentan con territorio, población, armas y, por ende, control. Los recientes enfrentamientos armados ocurridos en Brasil y México son demostración de este fenómeno, que se vincula directamente con el tráfico de drogas, armas y personas a escala regional. Situación que además ha desbordado la capacidad de respuesta policial y ha dejado al descubierto las profundas redes de corrupción y clientelaje. La respuesta ha sido el llamado a las FF.AA. a jugar un rol en la estrategia de prevención y control de la delincuencia (Dammert y Bailey, 2007). Fuertemente criticada, esta fórmula abre una caja de Pandora donde los abusos, la ineficiencia y la corrupción pueden convertirse en elementos emergentes. Pero ¿qué tan coordinadas son estas organizaciones? La carencia de información permite e incentiva las conjeturas respecto a un fenómeno prácticamente inexplorado. No obstante, se pueden afirmar tres elementos: (i) existen conexiones regionales que permiten el tráfico entre diversos países; (ii) estas redes cuentan con importantes soportes y vinculaciones con agentes estatales y políticos que facilitan sus actividades; y (iii) el uso intenso de violencia es su marca distintiva. Así, el asesinato de más de 50 policías en San Pablo (Brasil), o el degollamiento de cientos de personas en México son muestras de esta situación. La presencia de las maras en Centroamérica y su rol en el crimen organizado ha sido objeto de diversos estudios.

Las principales interpretaciones explican que a fines de la década de los 70, en Los Ángeles surgieron pandillas juveniles como una estrategia de sobrevivencia y defensa, una alianza entre los desposeídos integradas por centroamericanos, cuyo fin era defenderse de otros grupos étnicos, especialmente afroamericanos. A mediados de los 80 surgieron las primeras pandillas: la "Barrio 18" y la "Mara Salvatrucha" (MS)¹³. Estas cultivan sus propios códigos de identidad, un particular lenguaje de señas y los tatuajes en el cuerpo que son una forma de comunicación al interior del grupo y una amenaza hacia los otros, son representaciones de momentos trágicos

¹³ El término "mara" remitiría a la marabunta, una plaga formada por pequeñas hormigas insaciables, insectos que solos no son nada, pero que en multitud se expanden con voracidad.

de sus vidas¹⁴. Las maras surgen con fuerza también en Honduras y cobran importancia en los principales centros urbanos de este país, así como por la incidencia social y cultural de los mismos (Fernández y Ronquillo, 2006). A principios de los 90 la pandilla "Barrio 18" contaba con unos 10.000 miembros y la "Mara Salvatrucha" unos 5.000. Mientras tanto en los países de origen las pandillas crecían asociadas al narcotráfico, asesinatos, robos y algunos ritos satánicos.

Se estima que a mediados de los años 90 llegan los primeros mareros a México, actualmente se considera que hay unos 5.000 en algunas ciudades de este país, principalmente en la zona fronteriza y en el Distrito Federal. Aquí, el microtráfico y la protección a los cargamentos de droga que se transporta por vía terrestre son una fuente importante de recursos económicos. Existe consenso en la literatura acerca de que las maras son el resultado de un fuerte proceso de descomposición social que se viene dando en Centroamérica, marcado por la pobreza, la marginalidad urbana y las migraciones de familias producto de las deportaciones desde EE.UU. en el período postconflicto. Las maras y otras pandillas cuestionan el orden social establecido, y su creciente asociación a las actividades de narcotráfico y al tráfico de indocumentados las convirtieron en una grave amenaza para el orden social.

Agencias de investigación norteamericanas estiman que en California habría actualmente unos 10.000 mareros (MS), y a nivel internacional serían entre 30.000 y 50.000 los miembros de la MS¹⁵. La mara continúa reclutando gente y se ha transformado en una organización criminal en la cual el empleo de la violencia es un elemento central de identidad; cada vez se van sumando más mujeres y es posible encontrar mareros de hasta 12 años de edad (IDEM, 2006). Expertos en temas vinculados a la violencia social entienden que los miembros de las pandillas juveniles viven en un ambiente de violencia ya naturalizada en sus imaginarios, por lo que el empleo de la misma se entiende apropiado para la resolución de conflictos. Su estilo de vida, sus decisiones y su conducta se insertan en la lógica de la violencia, manteniéndose en una espiral que concluye con la muerte¹⁶.

¹⁴ Los miembros de la MS surgen de la guerra civil en El Salvador y combatieron en la guerrilla, el Ejército y los grupos paramilitares. Muchos de estos veteranos fueron encarcelados en los Estados Unidos, se les deportó, pero en El Salvador fueron dejados en libertad en razón de la guerra; a estos se sumaron otros deportados de Centroamérica. Para mayor detalle ver: http://www.larouchepub.spanish/other_articles/2004/maras_obra_eu.html y <http://www.rodolfowalsh.org/>

¹⁵ Las cifras publicadas presentan importantes variaciones, algunos hablan de 100.000 integrantes de la MS.

¹⁶ Lo que no significa que todos los mareros sean simplemente un producto de la pobreza, la marginalidad urbana y la migración, pero sí ese ha sido el contexto en que se ha desarrollado el fenómeno y son factores determinantes para su generación.

La agencia de Control de Inmigración y Aduanas (ICE, EE.UU.), en el marco del operativo "Return to Sender" (2004-2006), ha deportado a miles de criminales, miembros de pandillas, así como infractores de las leyes de inmigración; aunque las cifras no coinciden, algunos señalan que hubo alrededor de 70 mil deportados centroamericanos en 2006 de El Salvador, Honduras y Guatemala¹⁷. En 2004, Estados Unidos habría deportado una cifra récord de 157.281 delincuentes y otros extranjeros en situación ilegal, según informaciones de ICE, la principal rama investigadora del Departamento de Seguridad Interna (DHS). En El Salvador el número de deportados con antecedentes criminales en 2006 aumentó con respecto al año anterior; así en los primeros 8 meses había recibido 1.611 ex convictos, 33 de ellos condenados por homicidio y 54 serían pertenecientes a las maras (Prensa Gráfica, 2006, 17 de septiembre). La mayoría de ellos son mexicanos y muy pocos, en razón de lo peligroso de los crímenes cometidos, han sido procesados y cumplen condenas. Algunos países como Guatemala, El Salvador y Honduras han criticado las deportaciones de pandilleros, porque los jóvenes regresan a sus países sin documentos sobre los delitos que cometieron y, por lo tanto, se unen a las bandas que azotan a la región.

Por otra parte, el flujo de deportados desestabiliza los proyectos de desarrollo de estos países; así por ejemplo, en 2004 Guatemala recibió 92.000 deportados procedentes de EE.UU., y en El Salvador el flujo mensual es de 5.000 deportados, situación que aumenta los niveles de violencia en las principales urbes centroamericanas y mexicanas.

Todo lo anterior evidencia el dramatismo de la situación que enfrenta la región. Los más de tres mil ejecutados por el narcotráfico durante el 2006 en México son una clara demostración de la magnitud del problema cuando las respuestas de política pública no son efectivas.

II. RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El panorama latinoamericano está marcado por el aumento de la violencia, la criminalidad, la sensación de inseguridad ciudadana, así como por la ineficiencia de las instituciones gubernamentales para controlar dichas

¹⁷ En 2006 el presupuesto de esta institución fue de US\$ 3.090 millones. En 2007 el monto estimado es de US\$ 3.902 millones. Con la operación Escudo Comunitario, se realizaron detenciones preventivas a supuestos jóvenes pandilleros para luego deportarlos; de 3.000 jóvenes capturados en esa operación, menos de 400 habrían cometido delitos. Para más información ver: <http://www.ice.gov/> y <http://cml.vientos.info/node/7743>

problemáticas. La gravedad de la situación ha llevado a los diversos gobiernos de la región a desarrollar variadas iniciativas de política que buscan revertir este escenario, con resultados diversos. No obstante, las diferentes formas de asumir el problema de la violencia, todos los intentos que se han hecho comparten una incipiente planificación, impactos limitados e inexistentes evaluaciones.

Pese a la variada gama de iniciativas, es importante destacar ciertos elementos comunes que permiten caracterizar el proceso de definición de políticas de seguridad en América Latina. Esto permitirá identificar los desafíos que se presentan en el diseño e implementación de políticas públicas eficientes y eficaces en el combate contra la delincuencia. La búsqueda de elementos comunes en el proceso de definición se asume entendiendo la dificultad comparativa intrínseca de la región. Por ello, se tiene en cuenta también que es posible encontrar aspectos particulares a nivel subregional, los cuales tienen que ser enfrentados en su propio contexto. Así, por ejemplo, el aumento del accionar del crimen organizado vinculado con el tráfico de drogas, armas y personas en Centroamérica y México requiere de una iniciativa conjunta que realice medidas de prevención y control de forma coordinada. El marco en el que se desarrollan las políticas de seguridad es generalmente desfavorable. A continuación se presentan las principales características de este ambiente.

1. Populismo penal

Un elemento central y común de las políticas de seguridad pública en América Latina es el desarrollo del "populismo penal" (Bottoms, 1995) que recurre a metáforas bélicas con amplia resonancia histórica en América Latina por las experiencias de dictaduras militares y guerras civiles. Al hablar de la "guerra al delito" o el "combate a la criminalidad" se desarrolla una percepción "dicotómica y maniqueísta" (Cano, 1997 y Garland, 2001) en la que existen los buenos y los malos, y la solución de su tensión solo puede ser consecuencia de la neutralización o eliminación de uno de ellos. De esta manera se conforma un nuevo enemigo interno, claramente identificable por sus características físicas y económicas, las que se presentan en el discurso político y mediático.

Esta situación es evidente en todos los países centroamericanos donde los culpables de todos los problemas de seguridad son los miembros de las maras, aun cuando los casos no han sido analizados o investigados. También en Brasil se evidencia un proceso similar de estigmatización hacia la población de las *favelas* de los principales centros urbanos. Lamentablemente este no es un proceso único de estos contextos, por el contrario, se

encuentra en todos los países de la región con mayor o menor intensidad. Cabe resaltar que esta situación muestra que el interés público y político está puesto sobre aquellos que cometen delitos como los robos, hurtos y lesiones, dejando de lado ciertos tipos delictuales conocidos como de "cuello blanco".

Esta definición del delito como una "guerra" conlleva a la postulación de políticas represivas, como la disminución de la edad de imputabilidad penal realizada en prácticamente todos los países de la región. Decisión que traerá como consecuencia directa el encarcelamiento de jóvenes y niños en pésimas condiciones y donde sus posibilidades de reinserción social son mínimas, agravando además la situación de sobrepoblación carcelaria que afecta a la región. Otro ejemplo de este tipo de medidas es la superproducción de leyes que tienden a aumentar los castigos para aquellos delitos que impactan a la población, como robos con violencia. Sin embargo, si bien se aumentan las penas por ciertos delitos, no se pone hincapié en las bajas probabilidades de condena que presentan la mayoría de países latinoamericanos. Es decir, cuando una persona es detenida y posteriormente condenada, enfrentará castigos largos, pero el porcentaje de delitos donde se llega a condena no supera el 5% (Bailey y Dammert, 2006). Esto evidencia que los cambios legales pueden tener un impacto disuasorio limitado debido a los altos niveles de impunidad que muestra el sistema en la región.

2. El juego político de la seguridad

En agosto de 1999 el entonces vicepresidente de la Argentina y candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el Partido Justicialista, Carlos Ruckauf, decía: "A los asesinos que matan a nuestra gente, no hay que tenerles piedad, los quiero ver muertos. Voy a ser absolutamente duro contra el delito. Entre un ciudadano indefenso y un delincuente armado el que tiene que caer es el delincuente. No tengo dudas" (*La Nación*, 1999, 6 de agosto). Lamentablemente, esta no es una afirmación solitaria en un marco de debate político sobre la seguridad. Muy por el contrario, durante el año 2006 se realizaron más de una docena de elecciones presidenciales en la región y en todos los casos el tema de la seguridad estuvo en el centro de la agenda de debate político. Así desde la "Súper Mano Dura" en Centro América, pasando por propuestas de pena de muerte para violadores en el Perú, intervención militar en México y la "Primera es la Vencida" en Chile, son algunas de las propuestas de los candidatos vencedores. Este juego político de la seguridad, que lleva a tomar posturas y medidas llamativas en contra de la delincuencia, de corto plazo pero de poca

profundidad, con el objetivo de conseguir el favor popular en las urnas, es un elemento común en la definición de políticas públicas en América Latina, que agrava el panorama de la seguridad más que contribuir a solucionar los problemas existentes.

La seguridad pública se ha convertido en uno de los principales temas de enfrentamiento político, de escrutinio público y de limitados éxitos para mostrar en el corto plazo. Esta situación ha llevado a que los encargados del tema sean cada vez más expertos en el manejo político y comunicacional pero menos expertos en la temática de la seguridad. Por ende, se diseñan campañas comunicacionales y estrategias políticas vinculadas con lo que la población quiere escuchar (nuevas leyes, más dotación policial y castigos ejemplares), pero no necesariamente con lo que es técnicamente factible. Sin duda el tema de la seguridad requiere de manejo político, pero no se puede olvidar el componente técnico que permita identificar, por ejemplo, el número necesario de efectivos para disminuir el delito.

Ahora bien, la seguridad como tema de agenda pública aparece principalmente bajo dos circunstancias. En primer lugar cuando sucede un hecho de conmoción pública como un homicidio, secuestro o hecho similar que es cubierto extensamente por los medios de comunicación y que vuelca la población hacia un reclamo o preocupación por la seguridad. En segundo lugar, el tema aparece durante las campañas electorales. Salvo contadas excepciones, los procesos electorales están marcados por un debate sobre los mecanismos para frenar la delincuencia vinculada a los temas descritos previamente. Sin embargo, las propuestas políticas, por lo general, se hacen dejando de lado el tema de la prevención ya que es considerado un tema "perdedor" en términos de política mediática.

Por tanto, hablar de seguridad pública sin evidenciar su componente esencialmente político, donde las fuerzas en contienda pueden establecer percepciones que magnifican el problema, es imposible. La política puede jugar un rol positivo que permita, por ejemplo, lograr un acuerdo país sobre las orientaciones básicas de la política criminal, lo cual limitaría una acción contraria por parte de un poder del Estado. Pero también la política centrada únicamente en objetivos electorales puede ser nociva y, por ende, es necesario establecer mecanismos de profesionalización de recursos humanos, técnicamente capacitados, que generen información necesaria para que las decisiones políticas puedan ser tomadas con conocimiento de respaldo.

3. Desconfianza y lentitud: la crisis de la justicia

Un tercer elemento que caracteriza el contexto en el cual se lleva a cabo la definición de políticas públicas en materia de seguridad en América Latina es la crisis de legitimidad por la cual atraviesa su sistema judicial. La percepción de los ciudadanos en la región es que su sistema de justicia se caracteriza por la lentitud, la corrupción y la ineficiencia. Esta percepción se basa en la poca rapidez y diligencia de los procesos judiciales y en la certeza que aquellos con recursos económicos pueden cometer delitos y posteriormente no recibir los castigos esperados. La metáfora de la “puerta giratoria” se ubica en el centro de la simbología ciudadana sobre la limitada, o incluso nula, capacidad del sistema judicial para retener a aquellos que cometen delitos. De esta forma, la sensación ciudadana es que las leyes no son suficientemente duras o que la justicia no castiga a aquellos que lo merecen. Sensación no justificada cuando se analiza el incremento de las penas para los delitos de mayor connotación social en la mayoría de países de la región, así como el exponencial incremento de la población privada de libertad.

La respuesta pública a la crisis de la justicia en muchos países ha sido la reforma del sistema judicial, pasando de uno escrito a uno oral, donde el sistema se abre a la presencia y participación de la ciudadanía. Es aún muy pronto para confirmar si estos procesos de reforma han tenido el impacto deseado sobre la percepción de la ciudadanía; sin embargo, en aquellos países donde la reforma ha sido implementada en su totalidad, se encuentra un incremento sustancial de la eficiencia del sistema y una disminución del tiempo de duración de los procesos. Lamentablemente en muchos países se evidencia la incipiente aparición de la “justicia comunitaria” o de mano propia. Así, los linchamientos contra presuntos delincuentes son hechos prácticamente cotidianos en aquellos países que presentan mayores niveles de desconfianza en el sistema judicial, especialmente en Centroamérica. Esta situación debe ser enfrentada con celeridad para evitar la instalación de un proceso incremental de violencia social que empieza con linchamientos a delincuentes pero que puede tener derroteros desconocidos.

4. Policialización de las Fuerzas Armadas

Otro elemento común de las iniciativas de seguridad pública de los últimos años en varios países de América Latina es el involucramiento de las FF.AA. en materias que dicen relación con el orden y la seguridad interna del territorio. Pese a que después de las experiencias vividas durante los

años 70 y 80 en la región era más bien evidente la necesidad de mantener a las FF.AA. fuera de la política interna, en la actualidad esta afirmación ha perdido fortaleza. El incremento del poder de fuego y tecnológico del crimen organizado ha generado espacios semiliberados de la presencia del Estado en algunos países como Brasil, México y Paraguay. Adicionalmente, el aumento de la fuerza de las "maras" en Centroamérica ha conllevado a una participación aún mayor de las FF.AA. en temas de seguridad interna, apoyando la labor policial que se halla sobrepasada.

La alarmante situación evidenciada en algunos estados mexicanos llevó al recientemente electo presidente Calderón a la conformación de una fuerza militar de intervención para terminar con la fortaleza del crimen organizado. En el otro lado del espectro ideológico, el presidente Lula ha enfrentado graves problemas de seguridad en las ciudades de Río de Janeiro y San Pablo, los que han sido enfrentados con el apoyo de las FF.AA. a la Policía Militar. De esta forma, el llamado a la participación de los militares parece reconocer la impotencia de las fuerzas policiales frente a la problemática del crimen y además la supuesta efectividad que los militares tendrían en esta tarea.

Ahora bien, los militares no están formados para controlar el delito, sino más bien para "eliminar al enemigo", situación que podría ser compleja en la definición de las estrategias de control de la seguridad. Por otro lado, los niveles de corrupción encontrados en las instituciones policiales podrían trasladarse a las FF.AA. con el peligro que eso conlleva para la estabilidad del país. Por último, la afirmación de que en la actualidad las hipótesis de conflicto internacional han disminuido no es justificación suficiente para definir que los militares se dediquen a tareas de seguridad interna. Por el contrario, se requeriría de un proceso de redefinición de la estrategia y presupuesto militar y policial para privilegiar aquella que responda a las principales amenazas que enfrenta un determinado país. El rol de actores externos a América Latina tiene también cierta influencia en la tendencia a la militarización de la seguridad pública. De hecho, en diversos comunicados los Estados Unidos (por medio del Southcom) han enfatizado en la necesidad de generar una fuerza de tarea que unifique a militares y policías en la lucha contra las "maras" en Centroamérica y el narcotráfico en los países andinos. Estas sugerencias vienen de la mano de la redefinición de la ayuda internacional para la capacitación, entrenamiento y formación policial y militar.

5. Corrupción y caos: el sistema carcelario

Otro aspecto común en América Latina, que es preciso tener en cuenta al observar la definición de políticas públicas en materias de seguridad, es la mala condición en que opera el sistema carcelario. Es posible afirmar que las cárceles en la región atraviesan una crisis, en algunos casos, terminal. Recintos penitenciarios con capacidad para 600 personas que albergan cuatro veces este número no es una pesadilla, sino más bien una realidad más común de lo que se cree. Sin duda el aumento de la población penitenciaria ha generado severos problemas de habitabilidad especialmente vinculadas con la densidad, es decir, el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en algunos casos, incluso la violación de derechos humanos básicos. Estas situaciones no aportan a un proceso de reinserción social y rehabilitación, tema casi olvidado, ya que los sistemas penitenciarios en América Latina que invierten significativamente en estos temas no son muchos.

De esta forma se ha cumplido la profecía de las cárceles convertidas en universidades del delito donde las condiciones benefician el intercambio de conocimiento en mecanismos de desarrollo criminal y utilización de la violencia como única forma para resolver conflictos¹⁸. Situación que pone en cuestionamiento las políticas que encarcelan a delincuentes con limitada experiencia o dedicados a delitos menores ya que los mismos tendrán espacios de socialización con homicidas y violadores, entre otros. Así, mientras el sistema carcelario no cambie, los jóvenes que son ingresados por hurto serán luego liberados con conocimientos para realizar hechos más violentos. Adicionalmente, la mayoría de países latinoamericanos muestran un incremento sustancial de las mujeres encarceladas por delitos de microtráfico de drogas. Al parecer las carencias sociales, la responsabilidad por el mantenimiento del hogar, el desempleo y múltiples otros elementos juegan un rol para que algunas mujeres se dediquen al desarrollo de una pequeña o mediana empresa considerada "no tradicional". De ese modo toda la familia se involucra en un proceso ilícito de venta de drogas que tiene impactos profundos en los niños. Más aún cuando estas mujeres son detenidas y enviadas a la cárcel, limitando todavía más la capacidad de dicha familia de generar sustento de forma legal y no integrando a estas mujeres a proyectos de reinserción social e incluso rehabilitación donde se involucre a los hijos o parientes cercanos.

¹⁸ Los acontecimientos ocurridos en la ciudad de San Pablo, Brasil, en los últimos meses es una evidencia extrema de este nivel de complejidad.

La globalización del delito tiene también como consecuencia una diversidad de nacionalidades que se pueden encontrar en algunos servicios penitenciarios. Así por ejemplo, los colombianos en las cárceles de Ecuador o los peruanos en Chile representan un porcentaje importante, pero en muchos casos los sistemas no están comunicados, por lo que se desconocen sus antecedentes. Además, en el proceso de convivencia se forman subgrupos nacionales que pueden apoyar el estallido de enfrentamientos al interior de los sistemas cerrados.

En síntesis, en América Latina se encuentra una situación paradójica donde las cárceles son administradas literalmente por los presos que negocian con la administración para lograr ciertos beneficios o para tener el control interno de los recintos. De más está enfatizar que muchos delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de órdenes recibidas desde la cárcel, por tanto, debido a las pésimas condiciones de vida estas no solo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también espacios de organización operativa. Un caso emblemático es la organización del PCC, en Brasil, organización criminal donde sus máximos jefes dirigen operaciones desde las cárceles de San Pablo.

6. La emergente industria de la seguridad privada

Paralelo al proceso descrito en la primera sección de este artículo, se puede evidenciar un sostenido incremento de la industria vinculada con la seguridad privada, variando en el tipo de servicio ofrecido, que incluye desde servicios de guardaespaldas y seguros antisequestros en algunos países, hasta vigilancia de propiedades y barrios. En todos estos la cantidad de personas dedicadas a la seguridad privada duplican o incluso triplican la dotación del personal de las instituciones policiales, poniendo en tela de juicio la certeza del monopolio del uso de la fuerza que debería tener el Estado.

Es así como la seguridad privada en sus diversas vertientes se ha convertido en una fuerza económica importante que involucra la inversión de millones de dólares en cada uno de los países de la región. Lamentablemente, se estima que los niveles de informalidad de muchas compañías que desarrollan actividades en esta temática es relevante, pudiendo tener más del 50% de las actividades en esas condiciones en algunos países. Adicionalmente, los niveles de regulación de las actividades de esta industria son limitados, por ejemplo muchos países carecen de regulaciones específicas vinculadas con el tipo y nivel de entrenamiento que deben

recibir los guardias de seguridad. Lo mismo ocurre sobre los permisos para portar armas y su supervisión. En la mayoría de países latinoamericanos los vigilantes privados tienen acceso al porte de armas de grueso calibre para realizar tareas de vigilancia de espacios abiertos. Así, la imagen cotidiana en ciudades como Tegucigalpa, Río de Janeiro y México es la presencia de vigilantes privados fuertemente armados cuidando residencias o incluso plazas destinadas a los juegos de niños.

La coordinación con las instituciones policiales es en muchos casos deficiente o competitiva. Si bien la mayoría de los agentes de seguridad privada pertenecen a las filas de retirados, tanto de la policía como de las FF.AA., esta situación no ayuda, por ejemplo, en la generación de patrones de vigilancia común. Muy por el contrario, en la mayoría de los casos la vigilancia privada genera un incremento de la demanda ciudadana por servicios de la policía. Por ejemplo, en el caso chileno las alarmas domiciliarias son recibidas por un centro de llamados de la empresa, la que las redirecciona a Carabineros de Chile para que se presente en el lugar de los hechos. En otras palabras, el negocio privado de la seguridad requiere ser enfrentado en su complejidad por los gobiernos latinoamericanos, reconociendo el importante rol de la inversión privada en la consecución de mejores niveles de seguridad, pero regulando el servicio y generando mejores mecanismos de rendición de cuentas de sus actividades.

En el contexto descrito, la definición de procesos de modernización y reforma de las instituciones vinculadas con la seguridad debería ser una prioridad. Lamentablemente estas iniciativas han tenido limitado éxito en la región debido a la fuerza corporativa de las instituciones que deben ser transformadas y la limitada voluntad política para sostenerlas en el largo plazo.

7. Importación de políticas

Un primer elemento que se puede identificar en el proceso de definición de políticas públicas de seguridad en Latinoamérica es que las ideas implementadas tienen lugares de nacimiento comunes. Así, en la mayoría de los casos se evidencia un proceso de importación de iniciativas desde algunos países o ciudades —considerados como modelos exitosos— pero donde los resultados de la implementación no han sido evaluados como es necesario. Estos procesos de importación traen incluso “especialistas” que apoyan el diseño de estas iniciativas como se observa en el caso del ex alcalde de Nueva York, Rudolf Giuliani, en México, o del ex jefe de Policía

de Nueva York, William Bratton, en Guayaquil y Lima. No obstante, la búsqueda de buenas prácticas no se limita únicamente al contexto norteamericano o a realidades ajenas a Latinoamérica. Por el contrario, en los últimos años se han desarrollado diversas iniciativas desarrolladas para presentar casos exitosos de la región, en especial la experiencia de la ciudad de Bogotá (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; De Roux, 1994 y Dammert y Paulsen, 2006).

En términos generales, el proceso de importación de políticas de seguridad se vincula a iniciativas internacionalmente reconocidas como prometedoras o exitosas. Así, por ejemplo, en múltiples ciudades y países se encuentran programas de "policía comunitaria", "tolerancia cero", "COMPSTAT", "medidas alternativas", "la tercera es la vencida", entre otras que han sido consideradas como eficaces para enfrentar los problemas de delincuencia. Sin embargo, al momento de llevar a la práctica la iniciativa importada, en muchos casos lo único común es la nomenclatura y la campaña comunicacional que se organiza a su alrededor, pero el contenido y la estrategia de implementación es modificada notablemente. Este es el caso de los programas de policía comunitaria que se desarrollan en la región (Frühling, 2003 y Ungar, 2001) con limitada cercanía con su origen tanto en los Estados Unidos (Sherman, 1998) como en Europa (Crawford, 1998). Así por ejemplo, el paradigma de la policía comunitaria en los países donde se acuñó el concepto, busca un mejor y mayor acercamiento entre los oficiales de policía y la comunidad en su totalidad, por lo cual se aplica como una estrategia universal en la institución. Pero en el contexto latinoamericano la expresión más común de la policía comunitaria es el diseño de programas específicos para los que se destina cierto personal que tiene como obligación mejorar la relación con la comunidad, mientras que el grueso de la institución mantiene las prácticas anteriores. De esta forma, se importan políticas para implementarlas "a la latinoamericana", sin comprometerse a cambios profundos necesarios de manera previa, con lo cual los objetivos y diseños de evaluación se cambian y, por ende, se inhibe su capacidad de impacto. Incluso esta redefinición puede tener efectos contrarios a los esperados y convertirse en una mera utilización del nombre de la experiencia. Por ello, es necesario contar con la información de contexto para diseñar políticas que respondan a las posibilidades locales, tomando ideas promisorias y adaptándolas a situaciones específicas locales.

Otro ámbito donde se percibe este proceso de importación de políticas de seguridad es en la justificación de la inversión en mayor tecnología, donde es evidente la diferencia de Norteamérica y Europa. Sin embargo, se muestra que durante la última década la mayoría de países de la región

han invertido sustancialmente en el mejoramiento de la infraestructura tecnológica de las policías sin resultados a la vista. A modo de ejemplo, la compra de programas de georreferenciación de delitos, así como la adquisición de programas complejos de análisis de la actividad delictual, se ha puesto antes que el mejoramiento de la recolección básica de información. Paradójicamente, la tecnología puede permitir análisis complejos de los delitos denunciados que carecen de valor, debido a que los procesos mismos de recolección de denuncias son deficientes.

8. Superando la dicotomía entre prevención y control

La violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a sus diversos factores causales. A pesar del aparente consenso académico sobre la necesidad de políticas diversas, el debate de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizan en la prevención. Esta desintegración entre estrategias es un elemento común en los procesos de definición de políticas públicas en seguridad que se reconoce en América Latina.

Las políticas que se centran en el control y represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1966), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes, centrando sus propuestas en el fortalecimiento de la labor policial y en las capacidades del sistema de justicia; las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, enfatizando la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, las políticas de carácter preventivo se orientan a actuar sobre los factores que podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa tarea involucran a nuevos actores y se crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones no contempladas previamente, como la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la población en general. La prevención tiene características y dimensiones específicas (Dammert y Lunecke, 2004 y Crawford, 1997) que deben ser incluidas en cualquier estrategia de seguridad pública pero cuyos resultados se observan en el mediano y largo plazo, lo cual no la vuelve políticamente atractiva. Así, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implica, sino por los efectos que tienen en conductas futuras (Sherman, 1998).

Los enfoques son claramente complementarios y no dicotómicos, como se plantea en algunos debates, en tanto ambos plantean ventajas y, en términos de costo-eficiencia, diversos estudios plantean que el gasto en prevención es mucho más eficiente que aquel realizado en medidas de represión del delito. De igual forma, en estudios posteriores se ha puesto énfasis en mostrar el efectivo impacto que tienen las medidas alternativas a la prisión por encima del encarcelamiento indiscriminado de ofensores (Sherman, 1998). A su vez, la mejora en la reacción y eficacia policial y el buen funcionamiento del sistema judicial, como medidas centradas en el control, no solamente pueden tener influencia en la disminución del delito, sino que aportan en la percepción de seguridad de las personas y la confianza en las instituciones.

9. La participación ciudadana en la seguridad

El creciente involucramiento de la ciudadanía en el control y prevención del delito es otro aspecto común en la definición de políticas públicas en materia de seguridad en América Latina. Esto, pues en las últimas décadas se ha evidenciado un cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen ha empezado un lento proceso de trasladado desde la esfera gubernamental hacia la esfera pública.

En el centro de este cambio, Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los cuales las principales políticas públicas han sido construidas: prevención, comunidad y asociación. Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en diversas estrategias gubernamentales aplicadas en América Latina. No obstante, pese a que existe una importante experiencia de participación comunitaria vinculada con iniciativas sociales de educación, salud, vivienda, entre otras, aquellas desarrolladas en el tema de la seguridad no han sido convincentes ni duraderas (Rico y Chinchilla, 2002).

Es importante también tomar en cuenta que la participación tiene un lado oscuro. En algunas ocasiones el aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Así por ejemplo, el principal reclamo es mayor presencia policial, seguido por aumento de los castigos para los que cometan un delito y el aumento de capacidad carcelaria. De esta manera, a pesar de haber un aparente consenso sobre las causas profundas de la delincuencia vinculadas con la limitación de las oportunidades que enfrentan muchos jóvenes y, por ende, de la importancia de medidas preventivas, se solicitan respuestas rápidas y de control. Como se vio previamente; la mayoría de los gobiernos de la región han escuchado el reclamo ciudadano y han aumentado sustancialmente el presupuesto policial, ya sea para mayores dotaciones o infraestructura. A su vez, en respuesta a la opinión ciudadana se han modificado las leyes y las poblaciones carcelarias han crecido explosivamente.

La situación puede tomar características aún más dramáticas que se reflejan en el aumento de actos de justicia por mano propia, linchamientos y juicios ciudadanos que ocurren diariamente en la región. La sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización son elementos que se destacan en aquellos países donde el linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva por parte de la ciudadanía para disminuir la criminalidad. Sin duda estos mecanismos muestran una debilidad del Estado y además una violación de los derechos humanos del implicado, quien es juzgado por una masa poblacional a la que las evidencias no le importan. Esta situación no es aislada en la región, por el contrario, se encuentran vestigios de la misma a lo largo y ancho del continente, por lo que debe ser enfrentada con medidas certeras para evitar un resquebrajamiento aún mayor de los valores de convivencia democrática.

10. Desafíos de la reforma policial

La falta de reformas policiales profundas o la implementación de políticas desde una perspectiva que no reconoce la necesidad de llevar a cabo este tipo de modificaciones es un aspecto común en la definición de políticas públicas en materia de seguridad en la región. Las instituciones policiales en América Latina carecen de las capacidades necesarias para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. Además, prácticamente en todos los países de la región las reformas de las policías han sido iniciativas trucas cuando no directamente fallidas (Bailey y Dammert, 2006). El poder político que tienen estas instituciones y sus importantes niveles de autonomía, sumado a la necesidad de los gobiernos de mantener el orden interno, tornan casi imposible la realización de reformas necesarias y largamente esperadas.

Dos son los ámbitos más relevantes y transversales que requieren ser enfrentados en la región: corrupción y abuso de la fuerza. Con relación a la primera, múltiples son las interpretaciones que se entregan para explicar los niveles generalizados o individuales de corrupción policial. Un elemento importante a tomar en cuenta es la casi completa desprotección social en la que se encuentran algunos funcionarios policiales que, además de un bajo salario mensual, no cuentan con servicios de salud, educación o vivienda que les permitan mejorar la calidad de vida de sus familias y alejarse de aquellos barrios donde se instala la delincuencia. Paradójicamente, en muchos países las policías viven en el mismo lugar, e incluso son parientes de quienes cometen delitos; situación que establece una relación de acción, comunicación y coordinación altamente probable. Ahora bien, es claro que no todos los policías mal pagados recurren a la corrupción, por lo cual sin duda es necesario avanzar en estudios más detallados que permitan identificar aquellos elementos vinculados con la protección de los funcionarios que generarían una disminución de los niveles de corrupción.

Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su poder económico. La presencia de redes internacionales que trafican droga, armas, personas, entre otras mercancías, y que realizan transacciones por millones de dólares, instala a los policías en una posición que los vuelve una presa más fácil de estas tentaciones. En algunos países es reconocido que las multas de tránsito se pagan en "cigarrillos" o "contribuciones al policía". La así conocida corrupción a menor escala impacta directamente en la percepción de la ciudadanía ya que mina la reconvicción por los valores cotidianos, así

como las reglas generales de convivencia. Pero también hay corrupción a gran escala, la cual en algunos casos es mucho menos perceptible por la ciudadanía aunque no por eso debe ser olvidada.

También como elemento importante en la generalizada corrupción policial está la carencia de mecanismos efectivos de control interno y externo de la labor policial. Si bien la mayoría de las instituciones han creado mecanismos de asuntos internos en los últimos años, las mismas tienen acciones discrecionales, con limitados castigos y con prácticamente ninguna acción contra los policías de mayor rango. Adicionalmente, las instituciones de la sociedad civil que analizan estas acciones han disminuido su poder de generación de atención o se han dedicado a otros temas.

El segundo ámbito de necesaria reforma policial es el uso indiscriminado de la fuerza policial, problema que enfrentan de manera repetida las instituciones policiales en la región. La denuncia de violaciones de los derechos humanos y la utilización del "gatillo fácil" son cotidianas en países tan diversos como Brasil, Argentina, México y República Dominicana. A su vez, el incremento de la criminalidad trae consigo un aumento sostenido de las detenciones que realizan los policías, las que en su mayoría se orientan a jóvenes de niveles socioeconómicos más bajos, quienes sufren frecuentemente de abusos por parte de los policías. Ejemplos de este tipo de medidas son las políticas de detención por sospecha que realizan varias instituciones policiales latinoamericanas. La necesidad de reformas policiales para evitar el uso abusivo de la fuerza y la discrecionalidad de la labor policial se torna más importante aún en países donde son los propios policías quienes tienen por función la vigilancia de los centros penitenciarios, donde se denuncian frecuentemente los abusos por parte de la autoridad y donde se pueden generar situaciones extremas de violación indiscriminada y sistemática de los derechos humanos de los internos.

11. Medios y miedos: cobertura de la violencia en perspectiva

El incremento de la cobertura mediática de actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas especialmente de televisión de actos y actitudes violentas es una constante en todos los países de la región. No solo la cobertura ha aumentado, sino que adicionalmente se han desarrollado medios de comunicación especialmente dedicados a este tipo de cobertura. Una muestra es la variedad de periódicos dedicados únicamente a los hechos policiales y temas del espectáculo, así como la aparición de programas de televisión donde se presentan hechos reales del accionar policial.

Diversos autores concluyen que los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen violento por sobre otros tipos de delitos (Barbero, 2002 y Cose, 1990). Situación que se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y muchas veces ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo a estos elementos. Más allá de los motivos por los que la violencia se ha instalado en la comunicación diaria, es necesario avanzar sobre las implicancias de dicha presencia. Las principales hipótesis sostienen que la presencia de violencia en los medios tiene tres impactos: acostumbramiento, repetición y temor (Garofalo, 1981 y Huesmann y Moise, 1996).

El acostumbramiento establece que la exposición prolongada de violencia mostrada por los medios puede desarrollar una falta de sensibilidad emocional de los sujetos hacia la violencia del mundo real y las víctimas de esta. Así, casos que en otras circunstancias hubieran generado rechazo de la población son asumidos como cotidianos. Ejemplos de este tipo es la cobertura de secuestros, hechos de abuso policial grabados en vivo, linchamientos comunitarios a delincuentes y policías, entre otros. Por otro lado, se sostiene que la reiterada muestra de actos violentos puede generar su repetición. Este argumento se ha utilizado especialmente en casos de violencia en las escuelas en los Estados Unidos donde la forma como se desarrollan se vincula con programas de televisión y/o de juegos electrónicos. De esta manera, la espectacularización del hecho violento puede generar un falso *glamour* del victimario que obtiene sus minutos de fama al salir en televisión.

Finalmente, la presencia de violencia en los medios de comunicación es considerado un elemento fundamental en la percepción general de inseguridad de la población. En un inicio, estos surgieron como un importante factor para explicar la brecha existente entre los delitos denunciados y los niveles de inseguridad encontrada en la población. Sin embargo, la literatura internacional ha encontrado evidencia mixta que no permite afirmar o negar esta hipótesis (Klapper, 1960; Stutman, 1995 y Wright, 1985).

A MODO DE CONCLUSIÓN

La magnitud de la problemática y la ineficacia de las políticas implementadas en la región son elementos centrales de la inseguridad que se vive cotidianamente en América Latina. El número de vidas perdidas, así como el costo económico que implica la violencia son hechos que erosionan los

procesos de desarrollo económico en la mayoría de países de la región. Adicionalmente, la consolidación de territorios de impunidad en países como Brasil, Argentina, Perú y México, dominados literalmente por el crimen organizado, representa un evidente problema para la gobernabilidad y la calidad de la democracia.

Las formas para enfrentar estos problemas son múltiples y dependen del conocimiento afinado de las características de los mismos. Lamentablemente, la información recopilada evidencia los serios déficit en torno a la calidad de la información delictual. Problemas que no solo se vinculan con la limitada cantidad de delitos que son denunciados, sino también con la ineficiente sistematización de los mismos e incluso su utilización política. Situaciones que no permiten afirmar con certeza los principales problemas que enfrentan muchos países de la región. No obstante estas limitaciones, la información disponible muestra claras tendencias hacia la mayor utilización de violencia cotidiana en la mayoría de ciudades latinoamericanas, así como un incremento de los hechos delictuales.

El presente documento amplía la mirada sobre los temas de seguridad para incluir la violencia intrafamiliar, accidentes de tránsito y suicidios. Múltiples son los elementos que se pueden mencionar para la justificación de la inclusión de la violencia intrafamiliar como problema principal de la delincuencia en América Latina. Uno de los más significativos es la magnitud de esta problemática que afecta a porcentajes relevantes de población femenina, así como niños y adolescentes. Adicionalmente, la literatura internacional confirma que la presencia de violencia en el hogar es un predictor de conducta delictual por parte de los miembros de dicho hogar. Los accidentes de tránsito, por su parte, generan la mayor parte de muertes ocurridas en la región. Además de responder a patrones de comportamiento claramente prevenibles y controlables, el quiebre permanente de las reglas establece un patrón de comportamiento que debe ser enfrentado con rapidez y certeza. Finalmente consideramos que incluir los suicidios permite caracterizar la situación de violencia en la que se desarrollan nuestras sociedades. Los altos niveles de suicidio encontrados en muchos países de la región evidencian una problemática aún mayor, vinculada con la calidad de vida de los ciudadanos de la región que diariamente enfrentan limitaciones, frustraciones y conflictividad.

Las recomendaciones con relación a la primera parte del documento se pueden resumir en tres áreas: i) fortalecer mecanismos de recolección de información con procesos automatizados y unificación de fuentes gubernamentales; ii) capacitar a los funcionarios policiales para mejorar el proceso

de relevamiento de información e incentivar la denuncia ciudadana; y iii) consolidar mecanismos de rendición de cuentas y controles ciudadanos sobre la información delictual así como de los sistemas mismos. Lo anterior permitirá definir métodos de información delictual con mayores niveles de confiabilidad, así como el desarrollo de mecanismos de balances de poder que permitan monitorear su calidad. Ahora bien, un ingrediente principal para lograr estos cambios es la redefinición de los indicadores utilizados por el gobierno y las instituciones policiales para medir su efectividad. Mientras las detenciones y las denuncias sean analizadas periódicamente para caracterizar la labor policial, los incentivos estarán por el lado de “acomodar” la información para evitar crisis políticas o institucionales.

Una vez avanzados en sistemas de información nacionales confiables, se deberá ir hacia una perspectiva regional y subregional que permita analizar los fenómenos más integralmente, pues en muchos casos los problemas delictuales encontrados a nivel local tienen ramificaciones nacionales e internacionales que deben ser analizadas para poder combatir las efectivamente. En la actualidad la comparación a este nivel es compleja y requiere del uso de una serie de indicadores aproximados que permitan dar cuenta de las variaciones tanto en las definiciones jurídicas de los tipos legales como de los contextos institucionales donde estas se desarrollan. La consolidación de un observatorio regional de seguridad es sin duda una tarea pendiente que permitirá avanzar con pasos ciertos hacia iniciativas exitosas de control y prevención de la violencia y la delincuencia.

Pero la tarea de fortalecer un diagnóstico claro y más preciso sobre la delincuencia es solo una parte de la tarea a desarrollar. Como se puede apreciar en el texto, el sistema de justicia criminal atraviesa una profunda crisis en la región. La desconfianza ciudadana en la justicia y la policía debe ser enfrentada con medidas rápidas y efectivas que muestren las tareas que se desarrollan, los castigos ejemplares para aquellos que se escapan de la norma y, por ende, los sólidos marcos institucionales en los que se debería desarrollar la política de seguridad de un determinado país. Adicionalmente, se requieren intervenciones de política ejemplares para reformar el sistema carcelario y las instituciones policiales. En ambos casos el énfasis debe estar colocado en mayores niveles de eficiencia en la rehabilitación y el mejoramiento de la relación con la ciudadanía, respectivamente.

Concluyendo, es necesario avanzar con perspectivas de Estado sobre la delincuencia, de esta forma establecer políticas de corto, mediano y largo plazo que aúnen las diferentes posiciones políticas sobre un objetivo común

vinculado con la calidad de vida de la población. Sin duda es solo un camino de mejora técnica y acuerdo político lo que permitirá que se enfrente la delincuencia efectivamente en América Latina.

ANEXO

Atendidas las dificultades para obtener datos comparables, se ha optado por presentar series de datos disponibles por países en este punto del trabajo. Es importante considerar que los datos informados en esta parte corresponden a cifras administradas por las policías, por lo tanto se refieren a denuncias (en caso que se trate de otro tipo de cifras se señalará).

Tabla Nº 4: Costa Rica, cifras de delitos seleccionados

		1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Homicidio doloso	Tasa	4,3	4,8	5,5	6,4	6,5	6,3	7,2
	Cantidad	114	146	189	251	257	258	300
Lesiones	Tasa	82	42	47	38	32	36	52
	Cantidad	2.188	1.288	1.644	1.492	1.300	1.470	2.188
Violación	Tasa	16	19	21	31	32	33	37
	Cantidad	420	573	725	1.209	1.278	1.343	1.543
Suicidio	Tasa	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6,8	7,9
	Cantidad	n.a.	n.a.	n.a.	471	421	500	588

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de PNUD (2005) y Anuario Estadísticas Judiciales del Ministerio Público.

Desde el año 1985 Costa Rica presenta una tasa de homicidios y de violaciones en alza sostenida, pasando de 4,3 en 1985 a 7,2 en 2003 en el caso de los homicidios. En el caso de las violaciones el alza es significativamente mayor, pasando de una tasa de 16 en 1985 a una de 37 en 2003. Las lesiones, por su parte, no muestran tendencia. La tasa de suicidio presenta una alza sostenida entre 2000 y 2003.

Tabla N° 5: Chile, cifras de delitos seleccionados

Denuncias		2001	2002	2003	2004	2005
Homicidio doloso	Tasa	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9
	Cantidad	290	296	281	272	301
Lesiones	Tasa	417,5	422,7	488,7	537,5	537,6
	Cantidad	65.005	66.560	77.798	86.495	87.446
Violación	Tasa	12,2	11,2	10,8	14,2	15,1
	Cantidad	1.905	1.759	1.721	2.278	2.451
Violencia intrafamiliar	Tasa	390,3	432,1	495,9	544,9	574,2
	Cantidad	60.769	68.031	78.948	87.697	93.404

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de denuncias ante las policías, disponibles en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

En Chile, la tasa de denuncias por homicidios se muestra estable entre 2001 y 2005, siendo el único país en que las estadísticas indican casi nula variación. Las lesiones, violaciones y violencia intrafamiliar, en cambio, presentan un alza sostenida. En el caso de la violencia intrafamiliar es importante considerar que no se incluyen los casos que por su gravedad son informados como lesiones. Llama la atención que las lesiones experimenten un fuerte aumento y los homicidios se mantengan estables. A este respecto se debe tener en consideración las altas posibilidades de subregistro de los homicidios, tal como se explica anteriormente. La tasa de lesiones en Chile es muy superior a la de Costa Rica, Perú, Uruguay, Panamá, Colombia, Argentina, e incluso Brasil, aunque en estos últimos tres casos se acorta la distancia (por ejemplo: Chile con 488,7 en 2003 y Brasil con 350 para el mismo año). Esta es una razón más para pensar que la tasa de homicidios chilena está subregistrada.

En Perú no es fácil acceder a información y construir una serie de datos. No obstante, a partir del año 2000 la tasa de homicidios aumenta en forma sostenida —duplicándose entre 2004 y 2005—, en cambio la tasa de lesiones se muestra a la baja entre 2001 y 2005. La tasa de denuncias por violencia intrafamiliar es superior a las otras —para el único año informado, 2002—, pero en el caso de Perú la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar es más de cinco veces superior a la de lesiones, que le sigue en importancia.

Tabla Nº 6: Uruguay, 2004, cifras de delitos seleccionados

Homicidio	Tasa	5,8
	Cantidad	200
Lesiones	Tasa	316,7
	Cantidad	10.868
Delitos sexuales	Tasa	39,2
	Cantidad	1.346
Muertes accidente tránsito	Tasa	13,1
	Cantidad	448
Suicidio	Tasa	15,4
	Cantidad	528

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos del Anuario de estadísticas sobre violencia y criminalidad en Uruguay, 2004.

En Uruguay, llama la atención la alta tasa de lesiones, cercana a la de Brasil, Argentina y Colombia. Sin embargo, su tasa de homicidios es más baja que la casi totalidad de los países aquí informados, solo Chile presenta una tasa menor. La tasa de delitos sexuales no es comparable con la de los otros países, por cuanto en los demás casos la información se refiere a "violaciones"; solo Colombia se refiere a "delitos sexuales", y la cifra que presenta es muy superior a la de Uruguay. No obstante, no es posible hacer comparaciones, por cuanto se desconoce qué tipos penales se incluyen en cada país bajo esta denominación. En el caso de los suicidios, este país presenta la tasa más alta entre los países contemplados en este informe.

Tabla Nº 7: Ecuador, cifras de delitos seleccionados

		1990	1995	1999
Homicidios	Tasa	10,3	13,4	14,8
	Cantidad	1.052	1.521	1.831
Muerte accidente tránsito	Tasa	20,3	16,1	14,7
	Cantidad	2.073	1.830	1.824
Suicidio	Tasa	4,4	4,8	5,0
	Cantidad	448	546	616

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de FLACSO-Ecuador (2003).

En la tabla de información sobre Ecuador se puede observar que la tasa de homicidios bajó en forma sostenida entre los años 1990 y 1999. Sin embargo, presenta una cifra muy superior a Uruguay, Perú, Costa Rica y Chile. La tasa de accidentes de tránsito también presenta una baja sostenida. En cambio, la tasa de suicidios muestra un alza, aunque leve. En Ecuador, en 1999, la tasa de homicidios es prácticamente idéntica a la de muertes en accidentes de tránsito, siendo ambas muy superiores a la tasa de suicidios.

Tabla Nº 8: Brasil, cifras de delitos seleccionados

Delitos		2001	2002	2003	Evolución 2001-2003
Homicidio doloso	Tasa	23,2	23,5	23,0	n.a.
	Cantidad	39.942	41.083	40.666	1,81%
Tentativa de homicidio	Tasa	21	21,5	19,8	n.a.
	Cantidad	36.219	37.501	35.103	-3,08%
Lesiones corporales	Tasa	327,4	345	350	n.a.
	Cantidad	564.322	602.495	619.086	9,70%
Estupro	Tasa	16,8	16,0	15,9	n.a.
	Cantidad	14.709	1.422	14.298	-2,79%
Atentado violento al pudor	Tasa	7,5	8,2	5,7	n.a.
	Cantidad	13.012	14.276	10.091	-22,45%

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de <http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas>

En Brasil, la tasa de homicidios se ha mantenido estable entre 2001 y 2003; situación similar ocurre con la tentativa de homicidios. La tasa de homicidios de Brasil ocupa el tercer lugar entre los países informados en este punto, precedida por la de Colombia y El Salvador. Brasil ocupa el sexto lugar después de Colombia, El Salvador, Guatemala, Venezuela y México. Las lesiones, en cambio, muestran un alza sostenida. Los delitos sexuales muestran una baja constante, aunque leve, en el caso del estupro (violación) y una baja importante de otros atentados al pudor entre el año 2002 y 2003. Como se señaló anteriormente, la tasa de lesiones de Brasil es muy inferior a la tasa de lesiones en Chile, siendo cercana a la de Argentina y Colombia.

Tabla Nº 9: Brasil, delitos agrupados - frecuencia y tasas

Delitos agrupados		2001	2002	2003	Evolución 2001-03
Total delitos	Tasa	2.977,8	3.251,3	3.791,0	30,6%
	Cantidad	5.133.218	5.677.804	6.705.309	n.a.
Crímenes violentos intencionales (homicidios dolosos, lesiones seguida de muerte, muerte sospechosa, robo con resultado de muerte)	Tasa	27,0	27,2	26,7	1,3%
	Cantidad	46.579	47.512	47.183	n.a.
Crímenes violentos no letales contra las personas (atentado violento al pudor, estupro, tentativa de homicidio, tortura)	Tasa	37,2	37,9	33,8	-6,8%
	Cantidad	64.079	66.147	59.704	n.a.
Crímenes violentos contra el patrimonio (secuestro extorsivo, robos)	Tasa	413,5	438,3	484,6	20,2%
	Cantidad	712.888	765.435	857.149	n.a.
Delitos de tránsito (homicidio culposo, lesión corporal culposa)	Tasa	162,7	162,8	166,7	5,2%
	Cantidad	280.399	284.270	294.861	n.a.
Delitos de drogas (tráfico, uso y porte)	Tasa	46,9	48,0	51,4	12,5%
	Cantidad	80.764	83.851	90.829	n.a.

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos del Ministerio da Justicia - SENASP - IBGE.
http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/mapa

Al observar los delitos agrupados para Brasil, se observa un alza importante y permanente de las tasas entre 2001 y 2003 (30,6% más). Para el grupo de crímenes violentos e intencionales (homicidios dolosos, lesiones seguidas de muerte, muerte sospechosa, robo con resultado de muerte) el alza es sostenida pero leve (1,3% más). Los crímenes violentos contra el patrimonio son claramente el grupo que más crece, con 20,2% más en 2003 con relación a 2001.

Tabla N° 10: Panamá, cifras de delitos seleccionados

		2000	2001
Homicidios	Tasa	9,3	8,9
	Cantidad	275	266
Lesiones	Tasa	97,1	90,6
	Cantidad	2.863	2.720
Violaciones	Tasa	5,5	5,6
	Cantidad	163	168
Secuestro	Tasa	0,5	0,7
	Cantidad	15	20

Fuente: Revista Criminalidad (2001). Policía Nacional de Colombia.

Las tasas de Panamá llaman la atención por el bajo aumento entre 2000 y 2001, salvo el caso de las lesiones que suben casi siete puntos. Su tasa de homicidios es muy similar a la de Argentina y más baja que la de Ecuador (casi cinco puntos menos). La tasa de lesiones para el 2001 es menos de un tercio que la de Uruguay en 2004 y menor en 24 puntos que la tasa de Perú para el año 2001. A pesar de la gran diferencia de la tasa de lesiones de Panamá con Chile (8,9 en Panamá y 417,5 en Chile, para 2001), la relación entre las tasas de homicidios es inversa: la de Panamá es más de cuatro veces superior a la de Chile, para el año 2001.

Tabla N° 11: Colombia, cifras de delitos seleccionados

		1996	2001	2003	2003
Homicidios	Tasa	70,8	65,8	70,3	<i>45,0</i>
	Cantidad	26.627	27.840	20.014	<i>20.014</i>
Muerte accidente transito	Tasa	16,2	n.a.	19,4	<i>12,3</i>
	Cantidad	6.096	n.a.	5.460	<i>5.460</i>
Suicidio	Tasa	n.a.	n.a.	6,5	<i>4,1</i>
	Cantidad	n.a.	n.a.	1.842	<i>1.842</i>
Lesiones interpersonales	Tasa	78,6	79,1	322	<i>206,2</i>
	Cantidad	29.588	33.495	91.796	<i>91.796</i>
Secuestro extorsivo	Tasa	4,3	5,6	n.a.	<i>n.a.</i>
	Cantidad	1.608	2.357	n.a.	<i>n.a.</i>
Delitos sexuales	Tasa	5,6	6,3	50	<i>31,9</i>
	Cantidad	2.114	2.664	14.208	<i>14.208</i>
Violencia intrafamiliar	Tasa		15,5	215	<i>137,3</i>
	Cantidad		6.551	61.113	<i>61.113</i>

Fuente¹⁹: Elaboración propia (2007) con datos de <http://archivos.medicinalegal.gov.co>; Revista Criminalidad, Policía Nacional, 1996 y 2001; y <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadurbana>

En el caso de Colombia, que es el país respecto al cual es menos difícil encontrar datos sobre delitos, es también en donde se hallan más diferencias en las cifras mencionadas y las tasas. De este modo, en la tabla anterior la columna del año 2003, en negrita, contiene los datos publicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal (IML), con tasas calculadas en base a una población de 28 millones de habitantes y fracción; la última columna, en cursiva, contiene las mismas frecuencias que la anterior, pero las tasas están calculadas por la población total del país, estos es, más de 42 millones de habitantes.

¹⁹ Las estadísticas en el sitio del IML estarían calculadas en base a la población total de los municipios y puntos de atención de IML listado con sus cifras. En el caso de Colombia se observan datos muy disímiles sobre criminalidad, dependiendo de la publicación. En las tablas se conserva la práctica señalada para el sitio del IML, ya que es probable que el cálculo se haga para esa parte de los datos y la correspondiente porción de población.

Si tomamos la tasa de homicidios, podemos observar que ha bajado sostenidamente. En el caso de las lesiones se observa una fuerte alza en 2003, la cual no tiene relación con las tasas de lesiones correspondientes a los años 1996 y 2001 (78,6 y 79,1, respectivamente, y 206,2 en 2003). Lo mismo ocurre con los delitos sexuales, que pasan de una tasa de 6,3 en 2001 a una de 31,9 en 2003 (en este último caso no fue posible dilucidar si hay error, y si lo hay, se cometió en la referencia general a "delitos sexuales" en los dos primeros años, pudiendo tratarse solo de violaciones). En cuanto a la violencia intrafamiliar, el fuerte aumento de la tasa entre 2001 y 2003 (15,5 y 137,3, respectivamente) puede deberse a modificaciones en la política de control respecto a estas conductas, o a variaciones en el registro.

Colombia aún presenta la más alta tasa de homicidios en la región (seguida de cerca por El Salvador), con poco más del doble que la tasa de Brasil. Sin embargo, su tasa de lesiones ocupa el cuarto lugar entre los países informados, estando en primer lugar Chile (488,7), Brasil (350) y Argentina (346,87).

Tabla N° 12: Argentina, cifras de delitos seleccionados

		2000	2001	2002	2003	2005 ²⁰
Homicidios	Tasa	7,2	8,0	9,1	7,9	5,8
	Cantidad	2.653	n.a.	n.a.	2.876	2.115
Muerte accidente tránsito	Tasa	10,3	n.a.	n.a.	8,4	9,3
	Cantidad	3.686	n.a.	n.a.	3.124	3.443
Suicidio	Tasa	n.a.	n.a.	n.a.	7,7	n.a.
	Cantidad	n.a.	n.a.	n.a.	2.869	n.a.
Lesiones dolosas	Tasa	330,8	308,9	330,7	346,8	391,9
	Cantidad	107.864	n.a.	n.a.	131.360	142.099
Violaciones	Tasa	8,0	8,7	8,0	9,1	8,7
	Cantidad	3.023	n.a.	n.a.	3.448	3.154

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de <http://www.polcrim.jus.gov.ar/snic>

²⁰ En los datos publicados, la base de cálculo de las tasas para el 2005 (36.3452.812 habitantes) no sigue ninguna lógica de crecimiento, como la muestra el 2002 y 2003 (35.778.814 y 37.342.515, respectivamente).

En el caso de Argentina, la tasa de homicidios presenta una baja sostenida a partir de 2002, a la inversa de lo que ocurre con la tasa de lesiones dolosas. La tasa de violaciones es más alta que en Panamá, pero más baja que en Brasil, Chile (cuatro puntos más) y Costa Rica (28 puntos más).

Tabla N° 13: Tasa de muertes en accidentes de tránsito países con mayor incidencia en América Latina

	Tasa	Año
El Salvador	41,7	1999
Brasil	25,6	1995
Colombia	24,2	1998
Venezuela	23,1	2000
Costa Rica	20,1	2000
Nicaragua	20,1	2000
Ecuador	14,7	1999

Fuente: PNUD (2005) (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica.

En la tabla anterior se observa la tasa de muertes en accidentes de tránsito, la que es coincidente entre Nicaragua y Costa Rica que están entre las más bajas, a excepción de Ecuador. Destaca la alta tasa que presenta El Salvador (casi 15 puntos más que Brasil y Colombia).

Tabla N° 14: Suicidios, países seleccionados de América Latina

País (Año)	Frec. total	Tasa hombres	Tasa mujeres	Tasa total
Uruguay (1990)	318	22,0	4,8	12,8
El Salvador (1993)	429	16,3	6,8	11,2
Costa Rica (1995)	211	14,4	3,0	8,8
Argentina (1996)	2.245	14,2	3,9	8,7
Chile (1994)	801	15,0	1,9	8,1
Venezuela (1994)	1.089	13,7	2,7	8,1
Nicaragua (1996)	230	11,2	4,3	7,6
Ecuador (1996)	593	10,4	4,1	7,2
Brasil (1995)	6.584	10,3	2,5	6,3
México (1997)	3.369	9,1	1,4	5,1
Colombia (1995)	1.172	7,4	1,8	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos de OPS (2003). Informe Mundial sobre la Violencia y Salud.

Tabla N° 15: México, porcentaje de muertes por suicidio respecto al total de muertes violentas

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005
Total	3,9	4,4	5,2	6,4	6,0	6,7	7,4	7,8	8,1
Hombres	4,1	4,4	5,3	6,5	6,3	7,0	7,7	8,5	8,6
Mujeres	3,1	4,1	4,7	6,3	5,0	5,3	6,0	6,3	6,5

Fuente: Elaboración propia (2007) con datos de <http://www.pgjdf.gob.mx/>

REFERENCIAS

- Álvarez, A. (2006). El Estado de la seguridad en América Latina. En: *Aportes para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*. El Salvador: PNUD.
- Allende, C. (s.a.). *El peso del temor en la delincuencia y sus factores determinantes en la población urbana chilena*. Recuperado el 5 de enero de 2007 del sitio web del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile: <http://www.puc.cl/sociologia/pdf/Peso%20del%20Temor.pdf>
- Bailey, J. y L. Dammert (2006). *Security and police reform in the Americas*. EE.UU.: University of Pittsburgh Press.
- Banco Mundial (2003). *Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 10 de diciembre de 2006 de <http://webmail.worldbank.org>
- Barbero, M. (2002). La ciudad que median los medios. En: Moraña, M. (ed.), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburg: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Bottoms, A. (1995). The Politics and Philosophy of Sentencing. En: Clarkson, C. y Morgan, R. (eds.), *The Politics of Sentencing Reform* (pp. 17-49). Oxford: Clarendon Press.
- Búvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cano, I. (1997). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: ISER.
- Centro de Investigación Parlamentaria de Perú (2005). *Seguridad ciudadana*. Recuperado el 4 de diciembre de 2006 de http://www.congreso.gob.pe/cip/centro_doc/ivirtuales/seguridad_ciudadana.pdf
- Cose, E. (1990). *Turning victims into saints: Journalists cannot resist recasting crime into a shopworm morality tale*. Time: 19.

- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Londres: Clarendon Press.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Dammert, L. y Paulsen, G. (2006). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Valparaíso: FLACSO-Chile y Programa URBAL.
- DAWN - Red de Asociación de Desarrollo Femenino (1998). *La Globalización y sus desafíos para las mujeres en el Sur*. Recuperado el 5 de diciembre de 2006 de <http://www.attac.org/planet/doc>
- De Roux, G. (1994). Ciudad y violencia en América Latina. En: Carrión, F. y Concha, A. (eds.), *Ciudad y violencias en América Latina*. Ecuador, Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Fernández, J. y Ronquillo, V. (2006). *De los maras a los zetas*. México: Grijalbo.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Garofalo, J. (1981). Crime and Mass Media: A selective review of research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18, 319-350.
- Huesmann, L. y Moise, J. (1996). *Violencia en los Medios de Comunicación: una verdadera amenaza de Salud pública para los niños*. La Carta sobre la Salud Mental de Harvard. Junio.
- Juares de Perona, H. y Navarrete, L. (2005). *Delitos contra la propiedad. Un análisis de disparidad regional*. Recuperado el 5 de diciembre de 2006 de http://www.eco.unc.edu.ar/ief/workshops/11oct05_delitos_perona_navarrete.pdf
- Klapper, J. (1960). *The Effects of Mass Communication*. New York: Free Press.
- IDEM (2006). *Maras y violencia, un estudio exploratorio*. Guatemala: autor.
- FLACSO-Ecuador(2003). *Informe Ecuador, Seguridad ciudadana y Violencia*. Ecuador, Quito: autor.
- Ministerio del Interior de Uruguay (2004). *Anuario estadísticas sobre violencia y criminalidad en Uruguay 2004*. Recuperado el 8 de diciembre de 2006 de <http://www.minterior.gub.uy/pag>
- OPS (2003). *Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud*. Recuperado el 15 de diciembre de 2006 de http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm
- PNUD (2005). *Venciendo el Temor, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José: autor.

- Policía Nacional del Perú (2005). *Anuario Estadístico 2005*. Recuperado el 10 de diciembre de 2006 en http://www.pnp.gob.pe/anuario/anuario_2005.asp
- Instituto de la Mujer Flora Tristán, IMFT (2004). *Reporte Femicidio en el Perú*. Lima: autor.
- Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Rivas Gamboa, A. (s.a.). *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación seguridad y democracia. Recuperado el 10 de diciembre de <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%0Urbana%20y%20Polic%C3%ADA%20en%20Colombia%20Cap%202%20Angela%20Rivas.pdf>
- Seguimiento de causas ingresadas en 22 Tribunales del Crimen de Santiago durante el 2° trimestre de 1999, 2000 y 2001. Informe no publicado. Fundación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Ministerio del Interior.
- Shaw, M. (2001). *Invirtiendo en los jóvenes 12-18 años: enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC).
- Sherman, L. (1998). Thinking about crime prevention. En: Sherman, L. (ed.), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- Silva, H. y López, K. (2006, 17 de septiembre). *EUA ha deportado a 33 asesinos en 2006*. *La Prensa Gráfica*. Recuperado el 5 de enero de 2007 de <http://archive.laprensa.com.sv/20060917/nacion/593180.asp>
- Skolnick, J. (1996). *Justice without trial*. New York: Wiley.
- Stutman, S. (1995). *An opportunity to Prevent Violence: The Role of the Media*. Mimeo.
- Ungar, M. (2001). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- UNICEF (2000). *La violencia doméstica contra mujeres y niñas*. Recuperado el 11 de diciembre de 2006 de <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/digest6s.pdf>
- Wright, K. (1985). *The great American crime myth*. Westport: Greenwood Press.

Sitios web visitados:

- <http://www.cejamericas.org/reporte>
- <http://www.scielosp.org/>
- <http://www.interior.gov.cl/>
- <http://www.mujireshoy.com/secciones>

<http://www.seguridadpublica.gov.cl/>
http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas
<http://www.attac.org/planet/doc>
<http://www.azcentral.com/lavoz/spanish/latin-america/articles>
<http://www.iigob.org/>
http://www.larouchepub.spanish/other_articles/2004/maras_obra_eu.html
<http://www.rodolfowalsh.org/>
<http://www.who.int/features/qa/59/es/index.html>
<http://www.swisslatin.ch/ginebra-0640.htm>
<http://www.policia.gov.co/>
<http://snportal.policia.gov.co/>
<http://www.archivos.medicinalegal.gov.co/>
<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadurban>
<http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas>
<http://www.polcrim.jus.gov.ar/snic>
<http://www.polcrim.gov.ar/publicaciones>
<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf>
<http://www.pgjdf.gob.mx/>
http://www.justiceinmexico.org/events/pdf/Informacion_confiable_Los_problemas_de_la_informacion_estadistica.pdf
http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio31&c=4124&e=09>

¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA?

Gustavo Beliz





¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA?

Gustavo Beliz¹

El propósito del presente trabajo es analizar paradigmáticas experiencias locales y nacionales de seguridad ciudadana (SC) puestas en marcha en la región, para que sus lecciones aprendidas puedan alcanzar a los diversos actores comprometidos con la ejecución de políticas públicas en el área. El eje conceptual sobre el cual se apoyan estas experiencias tiene que ver con dimensiones consideradas constitutivas de una estrategia de SC: i) el liderazgo y la sostenibilidad política de los procesos de reforma y modernización; ii) la creación y fortalecimiento de institucionalidad adecuada; iii) la transparencia como una acción de empoderamiento ciudadano que conduzca a la eficacia social; y iv) el rol de las ciudades y de los gobiernos locales como laboratorios de innovación para el despliegue de políticas focalizadas e integrales.

El objetivo de las consideraciones teóricas —que anteceden el desarrollo de los casos— es generar un breve marco conceptual apropiado de los temas abordados, para facilitar la contextualización de los aspectos analizados en detalle a partir de las aplicaciones nacionales. Por consiguiente, se apuntó a que el casuismo de las intervenciones estudiadas, su micro-área de influencia y su enfoque particular, no fueran un obstáculo para desarrollar una mirada más global y comprensiva de los desafíos y caminos pendientes que las políticas de seguridad ciudadana (PSC) tienen en toda la región; y a que las lecciones aprendidas a partir de casos particulares puedan diseminarse y contribuir a la fundamentación de políticas públicas de Estado y a consolidar una nueva generación de reformas.

¹ Especialista Senior en Modernización del Estado y Gobernabilidad. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (gustavob@iadb.org).

LA SEGURIDAD EN TRANSICIÓN

Del Estado al ciudadano

El concepto de SC es una superación del concepto de seguridad estatal —que privilegiaba el mantenimiento del orden público como valor superlativo— para enfocar su prioridad en la seguridad de las personas y convertir dicho atributo en un derecho exigible frente al Estado. No implica la eliminación del mismo, sino su reordenamiento y fortalecimiento, su re-centramiento en el ciudadano en tanto ser comunitario, enfocando en él sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas (Acero, 2005; Carrión, 2005). Deja de ser una cuestión pensada en términos de un beneficiario excluyente —el Estado-Nación— para convertirse en una política pública *ciudadano-céntrica*. Dentro de este tríptico entre Estado, sociedad y ciudadano, se trata de emprender una tarea que reconstruya las estructuras de autoridad y legitimidad desde la base hacia arriba y desde arriba hacia la base, ya que es obvia la imposibilidad de recrear una sociedad civil sin recrear, a la vez, un Estado (Hewitt de Alcántara, 1998).

La *ciudadanización* de la seguridad significa el empoderamiento de los ciudadanos, referido al ámbito de habitantes con facultades efectivas, más allá de su reconocimiento formal, en entornos territoriales limitados, dentro del marco de la aceptación de instancias institucionales visibles, accesibles y supervisables, sean estas estatales o privadas (Galbaldón, 2002). Se trata de un movimiento que conlleva un ejercicio democratizador, que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la capacidad de voz de la sociedad civil —no como supletoria sino complementaria de la labor estatal— y que demanda nuevas respuestas administrativas, burocráticas y de articulación del sector público con el resto de los actores comunitarios. Forma parte de esta nueva capacidad superar el riesgo de fatiga participativa en la sociedad, especialmente en aquellos sectores más débiles y empobrecidos. Aunque parezca una redundancia afirmarlo: SC significa la existencia de ciudadanos *asegurados en su ciudadanía*.

Del crimen organizado al Estado organizado

En la definición de SC conviven tramas paralelas de relaciones sociales e institucionales. Por un lado, el ámbito global y transnacional, donde los delitos superan fronteras y se organizan como auténticas corporaciones que aprovechan los beneficios de la globalización (Naciones Unidas, 2000). Por el otro, la dimensión local, donde la última —o la primera— de dichas

cadena delictivas se refleja de modo inmediato en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades y regiones. Y, en el medio, los Estados Nacionales clásicos, inmersos en una paradójica tensión de responsabilidades y respuestas. Demasiado *pequeños* para hacer frente a un delito transnacional que los supera y exige respuestas supranacionales conjuntas, pero demasiado *grandes* para actuar con eficacia en las cuestiones locales ciudadanas que involucran microintervenciones específicas y personalizadas (Dammert, 2005).

Se trata, en suma, de reconstruir estas capacidades de gestión estatal (Repetto, 2004) para superar la confrontación desigual entre el crimen organizado y los Estados desorganizados. Estos desafíos operan en un entorno *Glocal* (Prats, 2004), caracterizado por tendencias de globalización crecientes y a su vez de localización sostenida como dos pulsiones simultáneas a tener en cuenta para hacer frente a los desafíos del desarrollo humano. La *glocalización* (Robertson, 1995) conduce a la pertinencia de relacionar el concepto de SC con la cuestión más específica de los gobiernos locales como ámbito de aplicación de políticas integrales², sin que pierdan el horizonte de sus contextos más amplios. Una aplicación local que no signifique una fuga de responsabilidades de parte del Estado central y de la comunidad internacional con respecto a los tentáculos de la criminalidad organizada. La glocalización, por el contrario, debería contribuir a una mejor *división del trabajo* entre las agencias públicas, procurando no desbordar la capacidad de gestión de las instancias locales mediante acertados procesos de descentralización y reforzando –de modo paralelo– a las agencias nacionales y regionales en su sistema nervioso central de investigación e inteligencia.

De la dispersión a una nueva frontera

La focalización de la PSC –tanto en su espacio local (ciudad-barrio) como transnacional (ciudad-mundo)– requiere también focalizar temáticamente el concepto de seguridad, otorgándole una *identidad* propia como política pública. ¿A qué seguridad nos referimos cuando hablamos de la SC? ¿Una seguridad humana omnicompreensiva proveedora de derechos sociales,

² La gobernabilidad urbana adquiere un protagonismo creciente como resultado de la convergencia de múltiples factores que interactúan y se complementan en reivindicación del espacio urbano y local: tendencia mundial a la urbanización; mundialización económica, cultural e institucional; cambio en el modelo de desarrollo económico (con el avance hacia sistemas eficientes, abiertos y competitivos) y de articulación política y social (avance hacia la equidad y la sustentabilidad ambiental); cooperación horizontal; y procesos de descentralización (Prats, 2004).

políticos, económicos y ambientales, una definición más propia de una Declaración Universal o de una Constitución Nacional o Regional? (Gabalón, 2002) ¿O, por el contrario, nos referimos a un concepto que tiene que ver con la garantía que brinda el Estado de gozar de mínimos estándares de convivencia para poder desarrollar toda la otra amplia gama de derechos que le otorgan sustento a la dignificación del ser humano?³.

El Informe de Desarrollo Humano 1994 pone el eje en esta condición indispensable de enfoque: *"Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no solo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad"*.

SC significa también *hacer ciudad*, cimentando una pedagogía de la alteridad que evite situaciones de *agorafobia urbana* (de temor al espacio público por situaciones de violencia) (Borja, 1998). La ciudadanía necesita la construcción de la ciudad como ámbito más inmediato, natural, personalizado y humano donde se expresan los conflictos, mediaciones, intereses y valores que refuerzan el concepto de seguridad. En la ciudad se produce el anclaje concreto de la ciudadanía. Allí es donde la SC puede constituirse en un espacio público: abierto, explícito, supervisado, sujeto a escrutinio y control, es decir, más democrático y gobernable, mediante una reapropiación que conduzca a superar amenazas de fragmentación, privatización y foraneidad (Fernández, 2005). Porque si el espacio público

³ Los elementos claves del concepto de seguridad humana impulsados por Naciones Unidas, en su relación con el concepto de SC, podrían esquematizarse así: i) Una posición central de las personas, en tanto que individuos y seres sociales, en el debate sobre la seguridad y en lo relativo a la atención de las políticas e intervenciones; ii) Un enfoque amplio e integral de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida no solo como ausencia de delito sino como base del bienestar: paz y desarme; desarrollo; derechos humanos y justicia internacional; gobernabilidad, democracia, estado de derecho y justicia; salud; medio ambiente; iii) La superación de marcos estatales que obligan a entender este concepto bajo una dimensión internacional (el protagonismo de los organismos internacionales es central); iv) El trabajo en red de muchos actores: estados, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales; v) La formulación de intervenciones concertadas y comprensivas para la seguridad sostenible y la construcción de la paz consolidando la capacidad de gobernabilidad de las comunidades afectadas (Obregón, 2003).

se segrega y se deteriora, se rompe el esqueleto del capital social comunitario (Luncke y Eissmann, 2005). De ahí la importancia de analizar las múltiples experiencias de impulso a iniciativas de PSC que se han venido desarrollando a nivel de gobiernos locales, en el espacio regional y extrarregional, integrarlas en un cuerpo central de conocimientos, explorarlas en sus ensayos, errores y lecciones aprendidas, dimensionarlas en cuanto a su escala y replicabilidad potencial, gestionar su diseminación en tanto productos promisorios, y propender a su fortalecimiento. Todo esto constituye una contribución esencial para encontrar respuestas a los muchos dilemas planteados.

De la impunidad al buen gobierno

Para constituirse como un derecho exigible y factible frente al Estado, esta SC no puede comprenderse alejada del concepto de *Governance*. El *Buen Gobierno*⁴, como capacidad de dirección y coordinación de los aparatos políticos y administrativos, es un desafío simultáneo de *monopolización* y *desmonopolización* del Estado en sus ámbitos de actuación, en base a cinco criterios fundantes: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión de la Comunidad Europea, 2001).

Se trata, por un lado, de recuperar el monopolio de la administración de la fuerza estatal en ámbitos nacionales y locales en los que la violencia se ha privatizado y se apela a la justicia por mano propia frente a la deslegitimidad, corrupción o ineficacia del Estado, lo cual presupone la ruptura del contrato social democrático. Para ser genuina la recuperación de este monopolio exige una precondition: que el Estado reconquiste territorios propios capturados por la impunidad y no pocas veces por la complicidad del poder político y las agencias policiales y judiciales. Eliminar el concepto de piloto automático y de autogobierno de los cuerpos policiales —que se manejan como *islas de impunidad* y a menudo bajo la complicidad o indiferencia del poder político— es al mismo tiempo un ejercicio que supone dejar atrás el concepto de *cripto-gobierno* de lo estatal, para abrir canales de participación de la ciudadanía en la formulación, gestión y control de los actores que conforman el sistema de SC.

⁴ Según Roderick Rhodes, el concepto de "governancia" es empleado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis significados diferentes: el *Minimal State*, la gobernanza corporativa, el nuevo *management* público, la buena gobernanza, los sistemas sociocibernéticos y las redes autoorganizadas (Comisión de la Comunidad Europea, 2001).

Todo lo cual nos conduce a la necesidad de *desmonopolizar* la concepción estatista de la seguridad como algo que empodera solamente al Estado, para responder a la demanda de coproducción y de asociatividad con responsabilidad y la participación de todos los sectores de la comunidad; sin que lo anterior signifique dilución —sino precisión— de las responsabilidades propias de cada actor social e institucional⁵.

Esta desmonopolización incluye la superación de comportamientos autistas de las agencias del sistema de SC, que han entronizado el secreto de sus acciones y productos (la información delictiva de las agencias de inteligencia y las comunicaciones de las agencias policiales son dos áreas paradigmáticas en este sentido), como una forma de encapsulamiento frente al conjunto de la sociedad y frente a ellas mismas, que a menudo no operan en red ni como eslabones de cadenas de valor de un mismo proceso de generación de productos públicos.

Es posible trascender este *cripto-gobierno* a través de varios andariveles de actuación:

- i) Generando cooperación al interior de la oferta pública estatal, con precisos ámbitos de incumbencia, lo cual exige una tarea de integración jurisdiccional (nación, provincias, departamentos, municipios, comunidades locales), acorde con la organización administrativa de cada país (unitaria o federativa) y atenta a la característica extrarregional del crimen organizado;
- ii) Alimentando procesos complementarios en el eje estatal-privado, que supongan un reforzamiento sustantivo de la capacidad regulatoria inteligente del sector público (hoy raquítrico para ejercer una supervisión de la actividad de las agencias privadas de seguridad, por ejemplo) y a la vez estimulante de iniciativas de mercado que puedan universalizar e incrementar la accesibilidad a la SC (European Crime Prevention Network, 2003; European Commission, 2003);
- iii) La asociatividad también significa complementación a nivel vertical (Estado-nación/estados locales) y a nivel horizontal (sectores múltiples que tienen influencia sobre el terreno: justicia, salud, educación, ecología, empleo, transporte);

⁵ *Coproducción*, entendida como la apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas, las posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir responsabilidades de éxitos y fracasos de las mismas. *Asociatividad*, entendida como la capacidad de acción entre personas que no son familia pero que pueden actuar en forma cooperativa (Raczynski y Serrano, 2003).

- iv) La coproducción de SC tiene en la contractualización (como lo demuestran los ejemplos extrarregionales de Francia, Bélgica y Canadá) una herramienta propicia para establecer responsabilidades detalladas en cada actor y fomentar una cultura de la cogestión, tanto hacia el interior del aparato estatal como en la relación entre este y la sociedad civil (otros ejemplos posibles e incipientes que ensayan los gobiernos locales a nivel regional tienen que ver con audiencias públicas, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, diálogos comunitarios, foros de expertos, boletines informativos, marchas exploratorias, mediadores cívicos y medios de comunicación alternativos).

Como bien público, la SC aparece vinculada a los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva-subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado (Acero, 2005).

Los desafíos de Buen Gobierno no reposan solo en una cuestión de eficacia técnico-instrumental, sino que presuponen la recuperación de una legitimidad⁶ de actuación del ámbito estatal, vinculada a su capacidad de dar respuestas políticas globales sobre las cuestiones de fondo de la criminalidad organizada y respuestas nacionales sobre las cuestiones de fondo de la opacidad política que muchas veces sustenta mafias delictivas locales (a través del microtráfico de drogas, por ejemplo, con lazos en el financiamiento negro de la actividad partidaria). Inseguridad ciudadana e impunidad política son dos maneras distintas de conjugar una misma definición: ingobernabilidad democrática y privación de sentido del pacto social.

De la ingobernabilidad a la *segurabilidad*

Junto al Buen Gobierno de la SC surge otro concepto clave: la *governabilidad*, como la disposición de la sociedad para aceptar como vinculantes los productos de su sistema político —traducidos en normas e instituciones— encaminados a expresar valores y expectativas de la propia ciudadanía. Gobernabilidad entendida como la creación de estructuras de autoridad en

⁶ En el caso específico, el término *legitimidad* apuntaría a la contradicción entre cierto consenso existente acerca de la necesidad de enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana y la falta de foco para la asignación de los recursos, tanto en su destino como en su magnitud (Repetto, 2004).

distintos niveles de la sociedad, dentro, fuera, por encima y por debajo del Estado⁷. Gobernabilidad conformada por el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común⁸.

La gobernabilidad implica una respuesta positiva a una pregunta de fondo: ¿Puede la sociedad ser dirigida a base de mínimos criterios de convivencia, debido al desencanto de la política y a la crisis del Estado? (Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, 2004). Más aún, cuando la violencia emergente no tiene múltiples formas sino que se trata de múltiples violencias que incluso pueden tener la misma forma, se revela la urgente necesidad de responder con una estrategia específica a cada tipo particular de violencia, con el trabajo estatal y comunitario adecuadamente organizado. Se plantea, por tanto, la necesidad de construir un *Modelo Ecológico de Gobernabilidad* que tenga en cuenta este marco de referencia epidémico de la violencia, que la convierte en un problema político, social y de salud pública (OMS, 2002).

La gobernabilidad aparece vinculada a un tipo de gestión social que enfatiza la participación, la corresponsabilidad y la transparencia, contribuyendo a la consolidación de un capital social respaldado en la confianza, la cooperación y la solidaridad (Raczynski y Serrano, 2003; Lunecke y Eissmann, 2005) como valores opuestos al egocentrismo, el retraimiento y la anomia (Gabaldón, 2002). No puede obviarse en este análisis el fenómeno de *espectacularización* de la violencia a partir del rol de los medios de comunicación y su debatido poder de fuego para generar situaciones de pánico colectivo⁹, que pueden conducir a encrucijadas de victimización vicaria (Dastres, 2002), de descapitalización social (Tocornal *et al.*, 2005), de descolonización del espacio público (Lunecke y Eissmann, 2005) y hasta

⁷ También se señala la importancia de superar el aislamiento del concepto de gobernabilidad con respecto a las políticas económicas y a la necesidad de renunciar al análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica y orientarse hacia un reconocimiento más explícito de la necesaria interrelación entre ambas esferas (Hewitt de Alcántara, 1998; Carrión, 2005).

⁸ El Banco Mundial ha elaborado indicadores agregados de gobernabilidad basados en más de 350 variables abarcadas por las siguientes dimensiones: i) voz y rendición de cuentas; ii) estabilidad política y ausencia de violencia; iii) eficacia de gobierno; iv) calidad regulatoria; v) estado de Derecho; y vi) control de la corrupción (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005).

⁹ En el año 2004 la Comisión Europea encargó un "Estudio sobre Buenas Prácticas Científicamente Evaluadas para Reducir los Sentimientos de Inseguridad o Temor al Crimen". Sus primeras conclusiones indicaron que existen pocos programas empíricos profundamente evaluados y que la investigación sobre el temor al crimen es principalmente teórica. El Informe indicó que existe una urgente necesidad de consenso para definir el temor al crimen y acuerdo sobre medios de medirlo (European Crime Prevention Network, 2004).

a la elaboración apresurada de un derecho penal simbólico cuyo único sentido sería alimentar la demanda inmediateista de esta mencionada espectacularización (Diez Ripollés, 2004).

La inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad sino también de producción de capital social y de capital normativo de la comunidad¹⁰ (Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, 2004). En este plano, participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia, porque crean millones de auditores, revisiones y balances que aún las mejores reglas de rendición de cuentas internas y sistemas dentro del gobierno no pueden cumplir en su totalidad (Kaufmann, 2003).

Desde esta óptica, la SC se relaciona con un proceso que, para ser exitoso, necesita incluir: i) generación de alianzas y movilización integral de todos los asociados; ii) diagnósticos precisos y participativos sobre las causas y efectos de la violencia, la inseguridad y la criminalidad, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos, que conduzcan a establecer políticas integrales que reflejen la multicausalidad del fenómeno; iii) desarrollo de planes de acción precisos y legitimados, con clara atribución de responsabilidades para cada actor; iv) seguimiento y evaluación de sus procesos, resultados, productos e impactos; v) comunicación y participación de los ciudadanos (Vézina, 2000).

La Segurabilidad surge, en consecuencia, como un concepto asociado íntimamente a cuatro dimensiones: i) la gobernabilidad, a través de un proceso que procura construir legitimación y eficacia; ii) la sostenibilidad de las políticas en términos de ciudadanización y empoderamiento real de sus actores; iii) la responsabilidad de las instituciones comprometidas en su asociatividad y su coproducción; y iv) la glocalidad de sus traducciones operativas, contemplando simultáneamente los fenómenos de globalización y localización de las políticas públicas a través de un rol preponderante del gobierno de las ciudades.

¹⁰ El *capital normativo* de las comunidades se fomenta promoviendo el pleno uso de las herramientas de auditoría y consultoría que fueron creadas para identificar mejor los problemas sociales y para debatir las prioridades y los métodos apropiados de intervención. Desarrollar este *capital normativo* significa promover la genuina participación ciudadana y el debate público en asuntos de seguridad (Sanfaçon, 2004).

Figura N° 1: LA AGENDA DE LA SEGURABILIDAD



Fuente: Elaboración propia, 2006

LOS DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Carácter estratégico del liderazgo y de la autoridad política¹¹

Es necesario concebir la tarea de modernización del Estado —y de su sistema de SC— como un proceso de reforma política (BID, 2003). Las experiencias que han demostrado tener mejores condiciones para el éxito incluyeron respaldo político sostenido en el tiempo y abordaje integral en su diagnóstico, diseño e implementación. Si bien lo coyuntural a menudo dispara procesos de cambio y genera puntos de inflexión, no

¹¹ Este factor interno de sostenibilidad también se desenvuelve en un contexto de organismos multilaterales. Desde 1998, el BID ha tenido un rol de liderazgo en el otorgamiento de préstamos para el área de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, totalizando a la fecha 215 millones de dólares en operaciones en Uruguay, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Guatemala, Guyana, Venezuela y Trinidad Tobago. El BID ha identificado posibles proyectos adicionales en Brasil, República Dominicana, Ecuador y Panamá (Buvinic, Alda y Lamas, 2005).

responder a enfoques meramente transitorios aparece como un requisito esencial en toda PSC. Una estrategia de sostenibilidad también significa generar condiciones de apropiación de los actores locales, una clara autoridad, no importar indiscriminadamente modelos externos sin la debida implantación y adaptación y generar condiciones políticas que otorguen tiempo a la maduración de las reformas, mediante una hoja de ruta que planifique escalas, etapas y alertas amarillas a transitar en las diferentes instancias del cambio y que sea selectiva y precisa en las intervenciones. Supone, por ejemplo, pensar en medidas de rápido impacto, alta visibilidad y corto proceso de ejecución, capaces de apuntalar aquellas otras de mediano y largo plazo, asociadas más íntimamente a políticas de desarrollo humano amplio (como lo educativo y la salud, por ejemplo) (Buvinic, Alda y Lamas, 2005).

Estas exigencias, por cierto, tropiezan con la carencia de una memoria institucional y de capacidades analíticas estratégicas que han caracterizado a las áreas de SC en muchas de las administraciones nacionales. Las reacciones frente a estos déficits democráticos han sido los liderazgos de base local y comunal, la delimitación geográfica para aplicar respuestas acotadas y la referencia participativa de proximidad de la población. Esta tendencia también enfrenta obstáculos que vale la pena resaltar. No son muchas las autoridades locales con atribuciones legales en materia de PSC. Tampoco muchas están dispuestas a reclamarlas. El problema del fraccionamiento del manejo de las fuerzas de seguridad es otra dificultad que convive con el centralismo normativo (en Brasil, Argentina y México, bajo régimen federal, los delitos transnacionales –como el narcotráfico, el lavado de activos o el tráfico de armas– merecen respuestas a nivel del Estado central; en El Salvador, Ecuador, Venezuela y Chile, por el contrario, los sistemas centralizados imponen el desafío de coordinar su labor con mayores márgenes de actuaciones de las instancias locales) (Beliz, 2005; Llorente, 1997; Acero, 2005).

- *Riesgos:* i) que el liderazgo político personalice en exceso los planes lanzados –sin dar lugar a la generación de consensos sólidos y de mediano y largo plazo– o peor aún, que dicho liderazgo sea de corto plazo y autoritario, con enfoques unidireccionales de la problemática de SC; ii) que las PSC se pierdan en lábiles consensos que nunca logran construirse y se conviertan en meras formulaciones teóricas o políticas fallidas, presionadas por demandas sectoriales o corporativas.
- *Oportunidades:* i) construcción de pactos programáticos *políticamente intergeneracionales*, que incluso comprendan modos de financiamiento permanentes de la SC (impuestos y fondos específicos) capaces de *blindar* al sistema democrático de respuestas autoritarias; ii) diseñar correctos incentivos (especialmente económicos, como los fondos concursables, por ejemplo) para la consolidación de liderazgos de gestión –esencialmente de base local– que permitan una sana competitividad entre ciudades y regiones en materia de SC.
- *Sentido paradigmático de los casos analizados:* i) la experiencia de Bogotá exhibe más de una década de PSC respaldadas como acción de Estado más allá de la diferente extracción partidaria de sus alcaldes, evidenciando que la integralidad de la PSC es directamente proporcional con su sostenibilidad y que los gobiernos locales –aun en las peores condiciones de violencia endémica– son herramientas poderosas para disminuir los índices de victimización y miedo; ii) la experiencia de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires es un caso prototípico de macrorreforma (se trata de una organización de más de 40.000 efectivos) frustrada por falta de continuidad política en sus inicios, y retomada un lustro más tarde precisamente debido al fracaso de las respuestas de mano dura que pretendieron suplantarla.

UN CASO DE SOSTENIBILIDAD POLÍTICA, BOGOTÁ DC

Marco General. Con una población de 7.300.000 habitantes, una división territorial en 20 localidades (cada una con autoridades locales), una tasa del 16,9% de desempleo y del 33% de empleo informal (Velásquez, 2005), la ciudad presenta cifras de descenso de la criminalidad contundentes. La violencia homicida pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 (4.352 homicidios comunes) a una de 23 (1.610 homicidios comunes) en el año 2003. Para el año 2004 la cifra había disminuido a 1.582. Las muertes en accidentes de tránsito disminuyeron de una tasa de 25 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8,7 en el año 2003. Para el resto de los delitos, la disminución promedió un 40% entre 1998 y 2003 (Acero, 2005).

Sostén financiero, cultura ciudadana e infraestructura urbana. Durante la década de los 90, la cuestión de la SC mereció un esfuerzo sostenido de parte de los diferentes alcaldes. Jaime Castro (1992-1994) priorizó el saneamiento fiscal, la institucionalización de mecanismos de control social y Veedurías Ciudadanas, y la conformación de un Fondo de Seguridad que otorgó autonomía financiera a las políticas públicas en el sector. Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997 y 2001-2003) propiciaron fuertes intervenciones en materia de cultura ciudadana y comunicación pública, innovando con contenidos creativos, simbólicos y pedagógicos en la agenda de SC. Enrique Peñalosa (1998-2000) focalizó su estrategia en importantes intervenciones urbanísticas y grandes obras de infraestructura, combinadas con la recuperación del espacio público a partir del cumplimiento estricto de la normativa existente. Todos los nombrados asumieron las facultades legales de modo directo y el tema pasó a tener una relevancia mayúscula.

Agenda institucionalizada. Lo anterior se acompañó por la decisión de dotar de mayor jerarquía administrativa a la problemática. En 1997, se transformó la Consejería Distrital de Seguridad en una Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y SC, con profesionales altamente calificados y bajo el liderazgo de un mismo subsecretario durante siete años. Asimismo, se garantizó el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad creado en 1991 y se puso en marcha un Consejo ampliado integrado por los 20 alcaldes locales, los 19 Comandantes de Estaciones de Policía, los Comandantes de Unidades Especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá y las entidades del Distrito en materia de Salud, Educación, Tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. También se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica, para realizar un análisis semanal sobre la violencia y la delincuencia y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), cuyo fin era reunir información del Instituto de Medicina Legal, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía.

Fortalecimiento de la Policía Metropolitana

- Se puso en marcha un sostenido plan de equipamiento de la fuerza policial, en las áreas de: i) comunicaciones (cada policía en la calle contaba con una radio propia); ii) equipamiento del parque automotor; iii) construcción de estaciones de policía; iv) fortalecimiento y reorientación de Centros de Atención Inmediata (CAI); v) adquisición de equipos de inteligencia; vi) identificación de 100 puntos críticos delictivos para la ciudad.

- Se disminuyó de 20 a 5 minutos promedio el tiempo de respuesta a las llamadas ciudadanas al Centro Automático de Despacho (CAD).
- La estrategia inicial no se sustentó en el incremento de personal policial, que pasó de 10.500 policías metropolitanos en 1995 a 10.320 en 2003.
- Se organizaron 2 principales canales de participación comunitaria: los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.
- Se reorientó la actividad de 1.500 policías que desarrollaban tareas administrativas y en servicios especiales (escortas, o como apoyo a varias instituciones) para que pudieran ser asignados a tareas de SC.
- Durante la década 1994-2004, se triplicó en términos reales la inversión pública destinada a la Policía Metropolitana (Acero, 2005; Martín y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

Accesibilidad judicial. Consistió en una combinación de programas de justicia alternativa y de justicia punitiva.

- Se elevó de 5 a 20 el número de Comisarías de Familia para tratar temas al interior de los hogares, de vecindad y de violencia menor, triplicándose el número de casos atendidos, que pasaron de 12.736 en 1994 a 36.149 en 2002.
- Se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación, se arreglaron las instalaciones de las 63 Inspecciones de Policía existentes (que tratan de los asuntos de policía administrativa) y se habilitaron 2 Casas de Justicia, capacitando a 2.700 líderes como mediadores comunitarios, a 450 conciliadores en equidad y a 103 Jueces de Paz.
- En 1999, se creó la Unidad Permanente de Justicia (integrada por la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y la Inspección de Policía) con extraordinarios resultados: i) en los dos primeros años se puso a disposición del Poder Judicial a más de 30.000 personas que habían cometido delitos, reteniendo transitoriamente a 150.000 infractores; ii) las capturas de personas requeridas por la justicia se incrementaron en un 400% entre 1994 y 2002; iii) los decomisos de armas de fuego se triplicaron entre 1995 y 2003.
- Con una inversión total de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, se construyó una nueva cárcel distrital, pasando de 450 a 1.028 cupos, disminuyendo los hechos de violencia al interior de la misma (Acero, 2005; Martín y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

Zonas seguras y monitoreo externo. Con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, se identificaron 28 cuadrantes de las áreas más

céntricas y concurridas de la ciudad con el propósito de reforzar la vigilancia y atender las denuncias a través de unidades móviles con presencia permanente. El sector privado (Diario *El Tiempo*, Cámara de Comercio y la Fundación Corona) auspició la iniciativa "Bogotá Cómo Vamos", para monitorear a través de encuestas de victimización y percepción de seguridad la marcha del Programa.

Innovación y Sensibilización. El programa de *Cultura Ciudadana* —impulsado a mediados de los 90— tuvo por objetivo aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, incrementar la capacidad de que unos ciudadanos lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas (a través de acciones lúdicas) y fortalecer la capacidad de concertación, mediante el seguimiento sistemático de Indicadores de Convivencia (Mockus y Corzo, 2003). Fueron iniciativas pedagógicas e innovadoras en la comunicación que buscaron armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad —la ley, la moral y la cultura—. Entre ellas se destacaron:

- *Jornadas de vacunación contra la violencia* para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Se realizaron en 2 oportunidades en 1996 y participaron un total de 39.000 personas, identificándose 4.000 casos de maltrato.
- *Empleo de mimos* para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público, por ejemplo en materia de educación vial y respeto a las señales de tránsito.
- *Pico y Placa, Día sin carro*, que estableció la restricción del uso de vehículos particulares y de servicio público durante dos días a la semana, y mediante consulta popular definió un día del año durante el cual no fue permitido sacar vehículos automotores particulares a la calle (Mockus y Corzo, 2003).
- *Noche de las mujeres*: el Alcalde estableció por decreto que durante la noche del 8 de marzo —Día Internacional de la Mujer— solamente podrían circular por la ciudad las mujeres (a los hombres que para trabajar tenían que salir de sus casas se les otorgaba un salvoconducto y quienes no querían cumplir la norma firmaban una tarjeta explicando los motivos). La medida, que despertó gran polémica, estuvo orientada a generar conciencia acerca de los motivos por los cuales en Colombia morían de modo violento 3 hombres por cada mujer.
- *Cultura Tributaria: 110% con Bogotá*: campaña de pago voluntario de un 10% adicional en los impuestos a destinar a proyectos sociales seleccionados por los propios contribuyentes de una lista presentada por la Alcaldía (63.493 contribuyentes voluntarios en 2002 y 45.753 en 2003) (Londoño, 2004).

- Como parte de esta iniciativa, durante la segunda gestión del alcalde Mockus (2001-2003) se organizó el *Observatorio de Cultura Urbana* desde el Instituto de Cultura y Turismo (Londoño, 2004).

Desarme, Hora Zanahoria y control del consumo de alcohol

- Acciones de entrega voluntaria de armas, desarme de los colegios, canje de armas por cupones de mercaderías y canje de armas de juguete de los niños: i) durante la Navidad de 1996 y apoyada en una campaña auspiciada por la Iglesia Católica, se invitó a los ciudadanos a entregar voluntariamente sus armas a cambio de bonos para regalos; ii) se incrementaron de modo sustancial los operativos de requisas e incautación de armas, que pasaron de 6.000 en 1995 a casi 16.000 en 2003; iii) en 1998, una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana indicó que el 67% de los bogotanos sostenía que era factible el desarme, frente al 10% en 1994; iv) tanto en las administraciones de Mockus como de Peñalosa esta política tuvo intermitencias al colisionar con el margen de poder del Ejército Nacional que tenía bajo su potestad la decisión sobre restricción del porte de armas y consideraba que propiciar semejante medida iba en contra de la capacidad de defensa de la población.
- Hacia finales de 1995, la prohibición de la *Hora Zanahoria* consistió en el cierre a la 1 AM de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas: i) según la Universidad de los Andes, la medida contribuyó en un 8% a la disminución del homicidio común; ii) a principios de 1998, debido a la baja de las muertes violentas, se extendió el horario de venta hasta las 2 AM, pero solo dos meses después se volvió al horario de la 1 AM, debido al aparente nuevo incremento de las muertes violentas; iii) a mediados de 2002, el alcalde Mockus implantó la *Hora Optimista*, extendiendo el plazo hasta las 3 AM (Llorente y Rivas, 2004).
- También se pusieron en marcha operativos educativos como la *Cátedra del Alcohol*, que convocó a más de 3.500 jóvenes en 68 colegios de la ciudad, a fin de concientizarlos sobre el uso responsable de la bebida; o la campaña *Entregue las Llaves*, junto con los Ministerios de Salud y Transporte, que buscó desincentivar la conducción de automóviles bajo los efectos del alcohol y estuvo complementada en 1997 por el incremento de las sanciones en dichas circunstancias: suspensión por 6 meses de la licencia de conducir, arresto por 24 horas e inmovilización del vehículo. Como resultado 1.700 conductores fueron sancionados durante el primer año de vigencia de las normas (Acero, 2005).

Mejoras sociales. Si bien la tasa de desempleo alcanzó un 20% en el año 2000, existieron importantes avances en el terreno socioeconómico de la ciudad: i) la población con necesidades básicas insatisfechas descendió del 20% —a principios de 1990—, al 14% en 2002; ii) la cobertura educativa oficial y privada llegó al 98,2%; iii) la cobertura de servicios públicos de agua y alcantarillado prácticamente alcanzó al 100% de la población en 2003 (Llorente y Rivas, 2004).

A través del Programa Misión Bogotá, se generó la figura del *Guía Cívico*, contratados temporalmente en las poblaciones de riesgo y con la tarea de generar labores de regulación ciudadana en temas de tránsito, convivencia ciudadana, transporte público, eventos artísticos, recreativos y deportivos, organización comunitaria y reciclaje de residuos. Entre 1999 y 2002, se empleó a 3.995 personas: jóvenes, trabajadoras sexuales, desplazados por la violencia y jefes y jefas de familia desempleados (Sáenz, 2003).

Los pactos de seguridad. En junio de 2005, se dieron a conocer los lineamientos de la administración de Luis Eduardo Garzón —*Bogotá Sin Indiferencia, 2004-2007*— frente a los nuevos problemas de la ciudad: pobreza, informalidad, hacinamiento urbano, desempleo y falta de oportunidades, caldo de cultivo para el crimen organizado y la presencia de guerrilleros y paramilitares (Seguridad Ciudadana, 2005) Se promovieron tres modelos de acuerdos intersectoriales, con un sentido de corresponsabilización del Estado, el mercado y la sociedad civil:

- *Pacto Marco Distrital de Seguridad y Convivencia:* firmado por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio con las siguientes metas: i) reducir a junio 2008 la tasa de muertes violentas (homicidio, suicidios, muertes en accidentes de tránsito, muertes accidentales) de 40,7 a 30 por cada 100.000 habitantes; ii) reducir el número de delitos de alto impacto (contra el patrimonio económico) en no menos de un 10% anual; iii) incrementar las denuncias de los delitos de agresión sexual y violencia intrafamiliar; iv) impulsar la participación ciudadana; y v) aumentar los niveles de esclarecimiento de los delitos ocurridos y reducir los índices de impunidad.
- *Compromisos de la Cámara de Comercio en el marco del Pacto:* i) convocatoria a las asociaciones empresariales de seguridad para construir agendas de SC con los alcaldes locales; ii) articular los sistemas legales de seguridad privada a los de seguridad pública; iii) ampliar la cobertura de la videovigilancia en la ciudad; iv) apoyar y promover la asociatividad empresarial en las localidades para mejorar el entorno; v) informar sobre los problemas que afectan a

sectores productivos específicos para formular recomendaciones de acuerdos sectoriales a la Alcaldía Mayor.

- *Pacto con el Gremio de Taxistas:* i) campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas; ii) instalación de medios de comunicación en los taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana; iii) asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo; iv) establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos; v) impulso de un centro de venta de autopartes, gestionada por el gremio de taxistas asociado con las compañías aseguradoras; vi) unificación de la base de datos de los taxistas y sus vehículos que operan en Bogotá y creación del programa de fidelización (Ramírez, 2005; Velásquez, 2005).

Los puntos pendientes. Según una serie de investigadores, existen ciertos supuestos que han sido rebatidos en torno de las PSC en Bogotá. Los factores de comportamiento violento asociados al elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego y la violencia y el maltrato intrafamiliar e infantil, parecen oponerse a la constatación empírica: a) las muertes violentas en el período 1997-1999 estuvieron concentradas en unos pocos focos, y dicho patrón geográfico tuvo continuidad en el tiempo; b) las muertes violentas producto de ajustes de cuentas y atracos fueron mayores que aquellas asociadas a agresiones en el hogar y riñas producto del alcohol; c) hay coincidencia geográfica entre los focos de alta violencia y la presencia de estructuras criminales vinculadas a mercados ilegales y actividades ilícitas (Rubio, 1997 y 2000; Llorente, 2001).

Las lecciones aprendidas. Bogotá se ha constituido en un punto de referencia ineludible en toda práctica promisorio de SC. Su experiencia resalta lo siguiente: a) Importancia de estrategias múltiples que –aunque sin datos específicos sobre su impacto en varios casos–, se han combinado para generar una transformación general de SC; b) Importancia del volumen de recursos aplicados –institucionalizados a través de un fondo específico– con continuidad en el tiempo y en múltiples áreas, que van desde la policía a la infraestructura urbanística y los equipamientos culturales; c) Importancia de los espacios institucionales y administrativos generados, que contribuyeron al fortalecimiento del sector público; d) Importancia superlativa del cambio cultural que significó revertir instancias de desborde delictivo y violencia por instancias de encuentro, construcción colectiva y compromiso público-privado para abordar soluciones; e) Importancia

de no haber caído en la opción excluyente *prevención versus control*, sino de haber integrado sinérgicamente ambas acciones.

De cara al futuro, se destacan como desafíos a abordar: i) el establecimiento de líneas de base para la implementación de políticas de intervención social, para poder medir el aporte específico de cada acción, sus costos-beneficios y su impacto; ii) el estudio más preciso de la influencia que las acciones de lucha contra la guerrilla armada y los paramilitares en la región periférica a la ciudad —y del proceso de desmovilización consecuente— han tenido en la evolución de los índices delictivos (Montenegro, 2005); iii) el fortalecimiento de alianzas programáticas con los medios de comunicación social, que conservando su independencia sean incluidos en una estrategia integral de prevención de la violencia (Garzón, 2006).

UN CASO DE RESPALDO POLÍTICO INTERRUPTUS: LA REFORMA DE LA POLICÍA BONAERENSE

Marco General. La fuerza de seguridad de la provincia de Buenos Aires fue larga y profundamente cuestionada por su accionar, incluso por su participación en torturas y desapariciones durante el régimen militar, y más recientemente por toda clase de corrupción y complicidad con el delito (Saín, 1998; Tiscornia, 1997; Vallespir, 2002; Dutil y Ragendorfer, 1997; Ragendorfer, 2002). Marcaron un punto de quiebre la evolución de la causa judicial por el atentado terrorista contra la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) y el crimen de un fotógrafo. En ambos casos la justicia detectó la participación de miembros de la Policía de Buenos Aires. El proceso de cambio, que se había iniciado con modificaciones leves hacia fines de 1996 y que a los pocos meses retrocedió al anular varias de las medidas de depuración, se reactivó hacia fines de 1997 por demanda de la opinión pública. La reforma se gestó en un contexto crítico caracterizado por: inestabilidad institucional policial; percepción de la policía como elemento contribuyente a la inseguridad¹²; hechos de amplia repercusión mediática en donde funcionarios policiales aparecían involucrados en actos de corrupción o en crímenes de magnitud (por ejemplo, sectores de la fuerza vinculados con bandas de secuestradores y traficantes de drogas)¹³;

¹² Para 7 de cada 10 bonaerenses, la seguridad pública era “mala” o “muy mala” (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998).

¹³ Solo en 1996, más de 500 hombres fueron separados de la institución, acusados de cometer diversos delitos: “gatillo fácil” u otros excesos en el uso de la fuerza, estafas y extorsiones, entre los más notorios (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2005).

excesiva centralización operativa y bajo equipamiento; y falta de capacitación y bajo nivel de estudios de los integrantes de la institución.

Primera etapa de la reforma (1997-1999)

La política acometida significó la disolución de la Policía Bonaerense tal cual se la conocía y su reemplazo por una nueva estructura y marco jurídico. El recrudecimiento de crímenes violentos, secuestros extorsivos, sumado al cuestionamiento de la acción policial en la represión de protestas sociales durante 2002, motivó que el Estado retomara la senda fijada por la ley cinco años antes. El primer impulso reformista fue la sanción de una ley sobre la intervención civil de la Policía, que produjo una depuración de los cuadros de conducción de la fuerza y fue poniendo en ejecución una serie de cambios organizativos.

Conducción de la reforma. A nivel de la pirámide de gestión administrativa los cambios fueron sustanciales: a) se creó una nueva organización de la estructura de conducción en el Poder Ejecutivo, encabezada por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, lo que a su vez generó cambios en el ámbito estrictamente policial, a través de diversas acciones; b) simultáneamente se puso en marcha una estructura policial tripartita, integrada por la Policía de Seguridad, la Policía de Seguridad Vial y la Policía de Investigaciones en Función Judicial, que resaltó la necesidad de un fraccionamiento funcional de la fuerza; c) se enfatizó la especialización de los policías, previéndose que el personal de la Policía de Seguridad se focalizara en prevención del delito; el personal de la Policía de Investigaciones en la asistencia técnica y científica de jueces y fiscales; y la Policía de Seguridad Vial en el control de la circulación de personas y bienes en las rutas y caminos de la Provincia; d) se dispuso la descentralización de la Policía de Seguridad en 18 Departamentos de Seguridad, en plena coincidencia con cada Departamento Judicial existente.

En ese contexto fueron varias las nuevas instituciones que surgieron: a) creación del Consejo Provincial de Seguridad Pública; b) creación del Defensor Municipal de la Seguridad; c) creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma Policial; d) creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; e) la participación comunitaria fue un eje central de la propuesta, a través de la creación de los Foros Vecinales (a nivel de cada Comisaría), los Foros Municipales, y los Foros Departamentales.

Reforma del procedimiento penal. Desde el plano judicial significó una vasta transformación legislativa y de infraestructura que acompañó a los cambios planteados en el plano policial. Sus aspectos centrales fueron: la investigación preparatoria desarrollada por el Ministerio Público; el juez de garantías controlando la legalidad de la investigación preparatoria; la protección de víctimas y testigos; el querellante adhesivo; el procedimiento abreviado; el juicio oral y público e instancia única; el juez de ejecución penal y el tribunal de casación.

Recursos humanos y ética policial. El nuevo modelo educativo para la Policía se concibió con carácter profesional y permanente para abarcar la formación específicamente policial y vinculada al derecho; la formación científica y técnica general y la formación de contenido humanístico, sociológico y ético con especial énfasis en la protección y promoción de los derechos humanos.

El Sistema de Control de Ética Policial se sustentó en los siguientes órganos: a) Tribunal de Ética Policial, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad; b) Auditor de Asuntos Internos, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad. Se trataba de una oficina esencial desde el punto de vista del control externo y civil de fuerzas que acostumbraban tratar los abusos e irregularidades de sus miembros en el marco de una estructura militarizada y con escasa autonomía de los investigadores internos respecto de la voluntad de la jerarquía de la fuerza.

Modelo de análisis del sistema de seguridad. Se anunciaron las bases para conformar un Mapa del Delito en la provincia motivado en el estudio de las siguientes variables: parámetros socioeconómicos de la población; parámetros psicológicos de la población; características cualitativas y cuantitativas de la criminalidad real; índice de victimización; índice de la cifra negra del delito y explicación causal de la no denuncia; índice de confianza en las autoridades encargadas de proteger a la sociedad del delito; contribución de los medios de comunicación social; parámetros de eficiencia del sistema judicial; índice de solidaridad social.

Segunda etapa de la reforma (2004-2005)

El destino de la reforma estuvo signado por diversas marchas y contramarchas que culminaron con una virtual reversión del respaldo político y los principios que la inspiraron, a partir de diciembre de 1999, cuando asumió el poder un nuevo gobierno provincial, paradójicamente del mismo signo político del que inició la reforma, pero con una postura diametralmente

opuesta en materia de seguridad¹⁴. Las circunstancias en que las que se gestó la segunda etapa de la reforma estuvieron signadas por el incremento de ciertos delitos que, como el secuestro extorsivo, habían puesto en vilo a toda la sociedad, provocando miedo e incertidumbre. Especial impacto público tuvo el secuestro seguido de asesinato de un joven estudiante de 23 años, Axel Blumberg, cuyo padre se erigió *a posteriori* en un líder social que convocó a multitudes en protesta por la inseguridad¹⁵. El Gobernador de la Provincia soportó fuertes embates de la opinión pública sobre su política de seguridad y, tras una serie de idas y venidas, convocó nuevamente a quienes habían impulsado la reforma de fines de 1997 para que volviesen a poner en marcha el proyecto truncado.

Otra propuesta para la misma reforma. El designado Ministro de Seguridad puso como eje central la profundización de la reforma estructural de la fuerza prevista en la Ley de 1998 y, adicionalmente, en la lucha contra la corrupción policial como base de la política de seguridad pública. Se declaró de inmediato el estado de emergencia mediante la Ley 13.188 que ponía bajo reforma inmediata de acciones, estructuras y nombres, a todos los estamentos de la Policía Bonaerense, iniciándose un proceso de depuración de cuadros, con eje en oficiales y suboficiales comprometidos con delitos comunes, corrupción y violaciones de derechos humanos. Esas acciones, de fuerte carga simbólica y de expresión de autoridad civil, fueron la punta de lanza de la segunda era reformista.

Tres nuevas policías. Se inició un proceso para que las 18 Jefaturas Departamentales alcanzaran una autonomía plena. El objetivo fue la descentralización, mediante la creación de la Policía Comunal, y la desconcentración, mediante la creación de las Policías de Distrito y las nuevas figuras institucionales:

¹⁴ En efecto, el Gobernador bonaerense que asumió en diciembre 1999, había impreso un cambio que implicaba una vuelta atrás en la política de seguridad que estaba en medio del proceso de reforma. Esa nueva orientación —que incluyó desde el retorno de policías a la cabeza efectiva de la institución hasta modificaciones conceptuales en la lucha contra el delito sostenidas en el cuestionamiento a lo que llamaban el “garantismo”— no solo no se mostró efectiva sino que fue contraproducente: la violencia policial aumentó y la percepción de inseguridad no se redujo sino todo lo contrario.

¹⁵ El joven apareció muerto el 23 de marzo de 2004, en el marco de un panorama de reiteración de secuestros extorsivos con eje en el área del conurbano bonaerense. Las marchas que encabezó su padre —con propuestas de reforma a la legislación y las políticas de seguridad— fueron las más grandes de la historia argentina en cuanto a la protesta por la inseguridad. La primera de ellas convocó, según el diario *La Nación* (2 abril 2004) a 135.000 personas y, más allá de propuestas generales para el país, concentró sus críticas en la gestión de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, Juan Carlos Blumberg se erigió en un severo crítico de la actuación del ministro Arslanian.

- *La Policía Comunal*: delegaba el mando policial en el Intendente, con la idea de fortalecer el control popular a través del estímulo al trabajo de los Foros de Seguridad y de la elección popular del Jefe de Policía a partir del año 2007. Dicho régimen se aplicó en municipios cuya población no excedía los 70.000 habitantes (en consecuencia, con un grado de conflictividad menor). La idea fue que estas fuerzas llegasen a obtener plena autonomía, transformándose en policías de cada uno de esos municipios.
- *Los Policias de Distrito*: se crearon para quienes no manifestasen la voluntad de ingresar en el régimen de la Policía Comunal ya que el régimen comunal tenía carácter voluntario y los municipios podían adherir o no libremente al mismo. Se basaron en el modelo de desconcentración burocrática: se promovió la constitución de un cuerpo policial en cada Municipio, con su propia jefatura orgánica, pero que resultaba funcionalmente dependiente del Ministerio de Seguridad a través de las Jefaturas Departamentales (a diferencia de la Policía Comunal, que dependía del Intendente). A pesar de esa dependencia jerárquica, contaba con cierta autonomía para la decisión de cuestiones relativas a su funcionamiento y afectación de recursos.
- *La Policía Buenos Aires 2*: otra manifestación de la descentralización y focalización prevista por la reforma fue la creación —a partir de cero— de este cuerpo policial, con actuación en el primer y segundo anillo del conurbano bonaerense, la zona más conflictiva del país en términos delictivos. El reclutamiento y la formación de sus agentes se diseñaron de modo independiente al de la Policía Bonaerense.

La carrera policial. También se modificó estructuralmente en diversos planos: a) *Escalafón*. Se suprimió la división entre suboficiales y oficiales, que constaba de 17 grados y se creó una nueva carrera de grados de acuerdo a su función y con la exigencia de estudios secundarios para el ingreso a la carrera policial; b) *Nuevo plan de formación*. La reconversión implicó la exigencia de poner en marcha un amplio plan de estudios que permitió terminar dichos estudios a quienes no los hubiesen realizado o completado, y además les permitió continuar su capacitación con alguna de las orientaciones de las tres tecnicaturas superiores en seguridad; c) *Capacitación permanente*. Se articuló con otras instituciones relevantes asociadas, como las universidades, a cargo de la formación teórico-instrumental de las prácticas profesionales de las policías. Se apuntó a una estrategia de sociabilización del personal y a favorecer la integración entre la comunidad y su policía. También se creó el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, para cursos de actualización en las distintas especializaciones.

Incremento en el número de policías y depuración. a) Se dispuso un plan trienal de incorporación de 16.000 nuevos efectivos, pasándose de un ingreso anual de 1.500 a 5.000 y con mejoras en la seguridad social de sus familias. Se totalizó un número de 46.900 agentes distribuidos en 90 Policías, 35 distritales y 18 departamentales. b) La Ley de Emergencia Policial permitió que quedaran separados de la fuerza 902 policías quienes, a la espera de procesos administrativos, tuvieron la opción de una indemnización o jubilación. c) Se agilizó el funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos, con un mayor impulso a antiguas actuaciones y más celeridad para las situaciones nuevas.

Análisis e Información. Desde el primer mes de la gestión se realizaron las reuniones con todos los máximos jefes policiales (Jefes Departamentales, Jefes Distritales, Jefes Comunales, Titulares de Comisarías, Dirección General de Seguridad Vial, Dirección General de Investigaciones, etc.), con respaldo de los datos los mapas del delito, de la operatividad, de inteligencia criminal, de los esclarecimientos, y otras fuentes de información. En dichos encuentros se analizaron los resultados obtenidos en cumplimiento de directivas y órdenes de servicio, la estadística del delito, sus fluctuaciones y el grado de aptitud del personal policial. Además, en el ámbito de los análisis de inteligencia criminal, el Ministerio adquirió un sofisticado programa de computación utilizado por reconocidos organismos de investigación, que permite realizar estudios de inteligencia criminal de última generación. Su uso se habilitó en la Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, en el marco de una estrategia que puso especial énfasis en el análisis de la información a través de:

- **Base de Datos Unificada.** Una ley provincial impuso la obligación a las autoridades judiciales de suministrar información que permitiese desarrollar análisis de inteligencia y esclarecimientos de hechos delictivos. Para un adecuado funcionamiento del sistema, se conectaron las bases de datos internas y externas.
- **Creación del Comité de Análisis del Crimen Organizado y de la Unidad Especial de Investigaciones del Crimen Organizado,** como organismos destinados a entrecruzar y analizar información proveniente del Servicio Penitenciario Provincial, la Policía Bonaerense y otras fuerzas federales, como Prefectura y Gendarmería, a fin de conformar una base de datos sobre el accionar del crimen organizado en la provincia y definir, en consecuencia, estrategias para su combate.
- **Se estableció un Grupo Especial de Apoyo para las Investigaciones contra Secuestros de Personas,** para atender a la problemática de unas de las modalidades delictivas con efectos más conmocionantes sobre la opinión pública.

- Se conformaron Mesas de Trabajo multisectoriales para abordar las modalidades de piratería del asfalto; prevención del delito rural; y prevención del robo de cables.

La Participación Comunitaria. En la segunda etapa de la reforma se buscó el fortalecimiento y la multiplicación de los Foros de Seguridad creados por Ley 12.154, reactivándose los consejos de seguridad municipales. La propuesta consistió en difundir en toda la provincia foros vecinales, municipales y departamentales para el control y supervisión de la actuación de los comisarios, como puente entre el policía y la sociedad. En este punto, los nuevos canales de participación abiertos desde el ámbito del Gobierno Provincial central generaron no pocas resistencias de las autoridades políticas locales, que veían estos espacios como potenciales competidores al tradicional poder partidario de los caudillos comunales. El espíritu de la reforma consistió en una estrategia de doble vía: empoderar a la ciudadanía para propiciar la Política de Seguridad Ciudadana (PSC) en ámbitos institucionales definidos y responsabilizar a los intendentes por la marcha de la PSC en sus propios municipios, sin poder deslindar culpas en el estado provincial.

Las estadísticas oficiales de la reforma al 2004. En un plano estrictamente estadístico —que sin embargo no fue acompañado por el incremento en la sensación de inseguridad de parte de la población—, el Ministerio de Seguridad (2005) señaló que, como consecuencia de todos los operativos de prevención realizados y los casos delictivos esclarecidos, en el año 2004 hubo un descenso del 22% de comisión de los delitos más graves. En el 2003, 290.503 y en el 2004, 168.766. El robo simple o agravado bajó un 10% (60.475 casos en 2003; 54.298 en 2004) y el hurto simple un 11% (46.678 casos en 2003; 41.389 en 2004). El hurto y robo de automotor disminuyeron un 36%: en el 2003 se sustrajeron 59.754 y en el 2004 37.735. El robo con armas disminuyó en un 27% (41.119 casos en 2003; 29.613 en 2004). Los casos de piratería del asfalto bajaron en un 50% (1.786 en 2003; 878 en 2004). Los secuestros de personas disminuyeron un 43% (307 en 2003; 177 en 2004). El homicidio se redujo un 28% (1.788 en 2003; 1.322 en 2004).

Las lecciones aprendidas

De políticas de Gobierno a políticas de Estado. Los cambios incipientes y contradictorios, que en algunos casos se han revertido después de un tiempo, aparecen como una suprema debilidad en toda la región (Frühling, 2001). El caso bonaerense refleja este punto de modo sustantivo: existió un agujero negro de un lustro en la implementación de un enfoque sistémico e integral que sentara las bases de un nuevo esquema de seguridad pública, no solo desde el punto de vista policial sino también judicial.

Las "revoluciones caligráficas" no alcanzan. Gestión, gestión y más gestión. La reforma se sustentó en un amplísimo abanico de nuevas leyes. La aplicación práctica de dicha normativa implicaba un esfuerzo, continuo y sostenible, de respaldo político y de construcción de capacidades estatales. El proceso careció de esos insumos políticos y de gestión en los términos apropiados. Los costos de su interrupción *de facto* fueron notorios.

Reemplazar a la "paragobernabilidad ilegal" por la gobernabilidad democrática. El fracaso de muchas PSC contiene el germen de la impunidad del sistema político. El caso bonaerense y sus reiteradas crisis conduce a una cuestión de fondo: su fuerte vínculo con los problemas de gobernabilidad democrática. La falta de eficacia y transparencia del sistema policial no suele ser un fenómeno aislado del clima político institucional de ciertas jurisdicciones. La Policía no se autorreforma, requiere liderazgos políticos transparentes y comprometidos que impulsen su cambio y que no estén comprometidos a su vez con esquemas de corrupción, por acción u omisión. Se requiere, en consecuencia, vencer el *statu quo* que invita a no alterar la *paragobernabilidad ilegal*, entendida esta como el precario equilibrio ofrecido por fuerzas policiales corruptas que ofrecen cierto nivel de control del delito a cambio de respetar sus propias actividades delictivas.

¿Descentralización a manos de quién? Lo anterior se vincula con otro punto crucial de la reforma estudiada, uno de cuyos ejes fue la descentralización de la fuerza policial, hasta llegar incluso al planteamiento de crear policías municipales bajo la dependencia directa del intendente del lugar. Esta estrategia requiere un juego a dos puntas: la transparencia del sistema político y el involucramiento de la comunidad en canales precisos de participación en temas de SC. Para romper el lazo político espurio entre intendentes y policías que caracterizó buena parte de la etapa de crisis de la fuerza bonaerense, se procuró generar espacios de participación y control popular a la vez que propender a una responsabilización explícita de los intendentes en la PSC. De hecho, frente a la irrupción de los Foros Vecinales se evidenció una respuesta dispar de las autoridades políticas, algunas de las cuales los percibieron como una amenaza a sus manejos caudillistas y clientelares¹⁶.

¹⁶ En Colombia sucedió algo similar. Para descentralizar y lograr una mayor cercanía con el vecino, a partir de 1987 se pusieron en marcha los primeros 85 Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional. Pero al haber sido impulsados sin planificación ni suficientes recursos, el entusiasmo inicial se esfumó. En Medellín, se tornaron parte de la maraña del narcotráfico. Entre 1996 y 1997 se desactivaron alrededor de 100 CAI en la ciudad de Bogotá, pasando de 180 a alrededor de 90 centros. Para 1994, los CAI contaban en promedio entre 4 y 6 agentes para cubrir los 3 turnos de vigilancia diaria, lo cual daba una idea de su precariedad (Llorente, 1997; 2001).

La importancia de las “políticas invisibles” de SC. Vinculado al elemento de descentralización mencionado surgió la necesidad de fortalecimiento del ámbito estatal central en materia de SC, y de consolidar instancias de coordinación apropiadas para articular a cada uno de los actores del sistema. La reforma bonaerense hizo especial hincapié en la conformación de bases de datos que, a través del entrecruzamiento de la información de las agencias públicas del sistema de seguridad, pudiesen ayudar a construir estrategias inteligentes en materia de despliegue de efectivos, prevención situacional, acciones articuladas con los sectores específicos afectados por determinadas modalidades delictivas y un mejor nivel de división del trabajo entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en el manejo de información para tales propósitos. Estas políticas *invisibles* de SC —en el sentido de no consistir meramente en el despliegue espectacular de efectivos en las calles— permitieron en un comienzo, entre otras cosas, disminuir modalidades delictivas como los secuestros extorsivos.

El timing de la reforma y las amenazas extorsivas. La necesidad de establecer éxitos tempranos en materia de reforma policial es un requisito que parece colisionar con los tiempos de maduración —extendidos en el mediano y largo plazo— de todo cambio estructural. En el caso de la reforma policial bonaerense, estos éxitos tempranos no surgieron en la primera etapa de su implementación, lo cual contribuyó a generar un estado de opinión pública que pareció acompañar su congelamiento hacia el año 1999. Esto fue seguido por amenazas de insubordinación y chantaje de los sectores policiales afectados por los cambios. Ambas circunstancias —la carencia de éxitos tempranos y el sabotaje policial— tendieron en un comienzo a revertirse en la segunda etapa de la reforma de 2004, en gran parte debido a un compromiso político más contundente para su implementación, y a una opinión pública mucho más proclive a terminar con la impunidad en las filas policiales.

Incentivos virtuosos. Analizando el caso bonaerense y extendiendo su paradigma en términos más generales, podría señalarse que una estrategia de reforma policial sostenible requiere alinear objetivos para la construcción de un triple nivel de incentivos sobre las áreas central estatal, la comunitaria de la Policía y la comunidad en su conjunto. Los oficiales que desarrollen actividades en uno y otro sector tienen que advertir las ventajas del cambio, así como la comunidad debe sentirse motivada para romper los niveles de desconfianza y la brecha de escepticismo y miedo que pueda sentir por la labor policial. Los niveles de incentivos deben complementar criterios de cooperación, niveles de especialización y claros ámbitos de responsabilidad, para evitar la irrupción de *policías toderos*, de

profesionalidad poco concentrada en el cumplimiento de objetivos concretos (Llorente, 1997). La reforma policial debe generar apoyo interno, con mejoras en las condiciones de trabajo y los derechos de los policías (INSYDE, 2004). Pasar de un financiamiento en negro (con recaudación ilegal asociado a acciones criminales) a un financiamiento transparente del salario policial, exige inversión económica y nuevos sistemas de evaluación de su desempeño. La Comisión Internacional para la Reforma Policial planteó las siguientes recomendaciones: necesidad de que la Policía no perciba que la reforma es contra ellos y necesidad de concitar el apoyo del personal policial subordinado que trabaja en primera línea (Bitar Chacra, 2003).

Los errores a evitar con la policía comunitaria. Si bien la reforma bonaerense no se concentró exclusivamente en la policía comunitaria o de proximidad, incluyó a ambas estrategias de un modo embrionario con la descentralización. Como lecciones generales, también asimilables a otras experiencias internacionales, pueden sintetizarse los siguientes alertas:

- i) La alta rotación del personal policial de las zonas asignadas, como ocurrió en Villa Nueva, Guatemala (Frühling, 2003), conspira contra los canales de confianza necesarios de consolidar con la ciudadanía.
- ii) La ausencia de métricas institucionales de evaluación del nuevo modelo genera un inapropiado anclaje en el pasado que se pretende superar con la reforma, como ocurrió en Bogotá, Colombia y Santiago de Chile, donde los comandantes de estación fueron evaluados en función del modelo reactivo-represivo: tiempos de respuesta a las llamadas ciudadanas, mercaderías recuperadas o número de detenciones (Llorente, 1997).
- iii) Necesidad de evitar las reformas *liliputienses*, minimalistas, localistas o de meras relaciones públicas, que privilegian aspectos policiales de segundo orden y de corte asistencialista, que se tornan en una respuesta *blanda* al problema agudo de la inseguridad (Llorente, 1997; Rico y Chinchilla, 1997).
- iv) Riesgo de la *parálisis reformista*, producto de resistencias corporativas, que deberían poder enfrentarse con formas de movilización comunitaria lo más institucionalizadas posible y con los incentivos mencionados sobre el personal policial que se pliegue al cambio.
- v) Vana pretensión de reforma policial sin un paralelo esfuerzo de reforma en el sistema político, en especial en lo relativo a su financiamiento proselitista y la transparencia de sus estructuras. La corrupción policial no es huérfana (Beliz, 2005).

POLICÍA COMUNITARIA EN LA BALANZA

Esperanzas

Mejor información a partir de la participación ciudadana.

Más transparencia en el accionar policial, al estar sujeto al escrutinio público.

Apertura de canales de generación de confianza entre la policía y la comunidad, consolidando una nueva cultura policial.

Mayor flexibilidad organizativa policial y más poder discrecional a las jefaturas policiales locales.

Mejor asignación de recursos humanos y materiales en la organización policial.

Avance en función de casos-piloto prácticos, con adecuada focalización y territorialización.

Mayor ordenamiento territorial, atendiendo a faltas leves e incivildades que perturban la convivencia.

Medición de desempeño de la actividad policial a través de ONG y de los vecinos individualmente.

Premios a la policía por su iniciativa, creatividad, proactividad y capacidad para resolver problemas comunitarios.

Adecuada división de funciones entre ámbitos policiales centrales concentrados en el crimen organizado y las redes transnacionales, por un lado, y ámbitos comunitarios descentralizados en mayor contacto con la comunidad.

Peligros

Empleo de este mecanismo para aumentar el control social sobre las comunidades.

Incremento de relación con los caudillos políticos locales y con situaciones de clientelismo político.

Surgimiento de conductas segregacionistas y estigmatizantes en la sociedad y de resistencias corporativas de parte de la estructura policial.

Relajamiento de los mecanismos de control y ruptura de la unidad de mando policial

Fracaso de la estrategia por falta de medios materiales y humanos, debido al alto costo de los programas.

Hiperexpectativa ciudadana, luego defraudada por falta de sostenibilidad política y financiera a la iniciativa.

Riesgo de arrestos masivos, de criminalización de cuestiones sociales y de mayores abusos policiales.

Limitación de la experiencia a un mero programa de relaciones públicas.

Pérdida de enfoque de la labor policial, desorientación de los oficiales y desvirtuación e ineffectividad en las tareas más específicas.

Falta de mecanismos de coordinación, surgimiento de deseconomías de escala y duplicidad de tareas sin una lógica de articulación.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA CIUDADANIZACIÓN: FOCALIZANDO DESDE LA INTEGRALIDAD¹⁷

El término *ciudadanización* de las PSC está planteado aquí en dos sentidos: a) como un abordaje que pone énfasis en las políticas de prevención (en sus múltiples dimensiones) y en los factores de riesgo generadores de potencial criminalidad y violencia visible o invisible; b) como un escenario que toma a la ciudad como actor privilegiado para implementar PSC, a través de gobiernos locales capaces de reforzar *answerability* y *accountability*.

Cuando el objetivo es construir ciudadanía social, la integralidad conceptual y la focalización operativa constituyen dos caras de la misma moneda. Con una mirada amplia que responda a la multiplicidad de factores que producen violencia, es de suma importancia aplicar un orden lógico de prioridades en los productos que concentren recursos en lugares, víctimas, hechos persistentes, poblaciones objetivos y modalidades delictivas (Kuechman, 2001). Todo esto, minimizando los riesgos de estigmatización de los beneficiarios de los programas (Repetto, 2005) y de *segurización* de la política social, lo cual significaría invertir el orden valórico de garantizar, en primera instancia, el bienestar de los ciudadanos (Dammert, 2005).

La focalización, de tal modo, posee las siguientes dimensiones: temporal (sobre la secuencia sucesiva de acciones y el modo de dosificarlas y priorizarlas); personal (sobre cuáles poblaciones objetivo y/o grupos vulnerables); territorial (qué zonas-foco donde la densidad de delitos y/o victimización aparece más alta); material (qué modalidades delictivas y/o cuáles cadenas de valor de criminalidad organizada merecen especial atención); sectorial (cuáles son los temas de la agenda de política pública y social con resultados de mayor impacto)¹⁸.

¹⁷ El enfoque "*The Whole of Government*" (Integralidad del Gobierno) pretendió ser puesto en práctica en Gran Bretaña, partiendo de la base conocida de que las causas de la criminalidad son multifacéticas y complejas, mereciendo por tanto esfuerzos de múltiples agencias, aunque en función de una única y coordinada estrategia. Es lo que en Estados Unidos se ha dado en llamar "*networked government*" o "*fusión organizacional*". Esta coordinación multiagencial implica, entre otras cosas: a) necesidad de presupuestos compartidos; b) acuerdos de asociación (con gobiernos locales, asociaciones de voluntariado y el sector privado comercial); c) revisión de relaciones entre proveedores y clientes; d) planificación integrada y triple línea de base de análisis, en términos de impacto económico, ambiental y social; e) innovación para comprometer a la comunidad en acuerdos, consultas; f) acuerdos de gerenciamiento común; g) medición común de desempeño e impacto; h) base de datos comunes (Homel, 2004).

¹⁸ Un ejemplo: más de la mitad de todos los homicidios en los Estados Unidos tuvieron lugar 1994 en sólo 66 ciudades, con un cuarto concentrados en sólo 8 ciudades. Incluso esos homicidios estaban focalizados en un pequeño número de barrios dentro de dichas ciudades (Sherman, 1997). Se estimó que el 10% de las víctimas en los Estados Unidos tenían alrededor del 40% de la victimización; que el 10% de los delincuentes cometían el 50% de los delitos; y que el 10% de los lugares incluían alrededor del 60% de los crímenes (Sherman, 1997).

Todo lo cual nos conduce a la relación entre política social y PSC. “Un buen programa de SC no es, en verdad, un programa que trata de resolver las llamadas ‘causas profundas’ del delito a partir de una iniciativa a corto o mediano plazo, sino un programa que es capaz de intervenir específicamente en seguridad, y derivar hacia las instancias competentes aquello que queda fuera de su ámbito de acción” (Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003). Quizás sea todo un desafío pensar en una subárea de las intervenciones sociales de efectos más focalizados sobre poblaciones de riesgo y — particularmente— en conflicto con la ley penal. La prevención terciaria es político-social intensiva y tiene en sí misma particularidades que exigen su fortalecimiento permanente (Foro de Expertos en SC, 2004).

En este orden de ideas, también la PSC significa pensar a los gobiernos locales como actores estratégicos de estos cambios (Shaw, 2001), a través de la puesta en marcha de procesos de descentralización que tienen a su vez varias precondiciones para su implementación exitosa: i) el rediseño de las funciones a fortalecer y permanecer en el ámbito del Estado central; ii) la asignación de recursos económicos y/o mayor autonomía fiscal a las instancias institucionales locales; iii) el robustecimiento de mecanismos de coordinación entre la instancia central y la local; iv) el impulso de la descentralización también a nivel de base, proporcionando una mayor participación a las entidades de la sociedad civil; v) la comprensión amplia del concepto de territorialidad, que también tiene que ver con la importancia de crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras¹⁹.

Riesgos: i) Debilidades institucionales de los municipios y las regiones en la medida en que falte respaldo del Estado central en la primera etapa del lanzamiento de los procesos de autonomías ciudadanas (tanto en términos de recursos económicos como de capacidad gerencial), generándose una situación de descentralización sin Estado ni sociedad. ii) Preeminencia de caudillos políticos locales y estratificación de redes de complicidad con el crimen amparadas por el microsistema político, generándose una situación de multiplicación de focos de corrupción e impunidad.

¹⁹ Se considera al espacio público tanto en su dimensión física (calles, paseos peatonales, parques) como social (capacidad de grupos de organizarse para acciones de bien común), y política (lugar de encuentro de ideas). Surge la necesidad de abandonar el carácter reactivo con el cual se ejercen la mayoría de las profesiones sociales o de resguardo del orden público (en base a expedientes, en oficinas), reconstruyendo la “primera línea” de todo lo que debe ser el servicio público, por ejemplo: ingresos de los inmuebles, parkings, centros culturales y comerciales y la calle. Esta primera línea no es más reducible a algunos barrios, ella abarca a toda la ciudad (Dammert, 2005).

Oportunidades: i) Incremento sustancial de la democratización: la ciudad como laboratorio de nuevas prácticas participativas comunitarias (European Forum for Urban Safety, 2000), con una agenda pública de largo plazo, en la medida en que es asumida por los Alcaldes e Intendentes como actores claves en el proces; y ii) organización de *clusters* (agrupaciones) de SC, bajo cuya generación de cadenas de valor se integren actores de las más diversas procedencias y retroalimenten *efectos locomotora* exitosos, capaces de atraer iniciativas de otras agencias estatales y de la sociedad civil.

Sentido paradigmático de los casos analizados a continuación (Colombia, Paraguay, Centroamérica, Chile). i) Medellín presenta tres ejemplos de intervenciones locales sobre jóvenes en riesgo —con diferente nivel de focalización e impacto— que resaltan la necesidad de establecer claras líneas de base para evaluar sus resultados, cuestión no siempre presente en la mayoría de los programas de prevención. El resto de los casos colombianos también se centra en la preeminencia sobre lo local, con diversas fórmulas de innovación institucional. ii) El caso de Paraguay se concentró en atacar un factor de riesgo —el consumo de alcohol— como estrategia para disminuir las condiciones de violencia de la ciudad de Asunción, mediante diversos cambios legislativos impulsados por el gobierno municipal. iii) El caso de Centroamérica plantea una mirada comparativa sobre otro factor de riesgo focalizado (la tenencia y tráfico de armas) y las diferentes respuestas nacionales brindadas para superarlo. iv) El caso chileno del Plan Cuadrante plantea un modelo gerencial con fuerte tendencia de focalización, que no obstante su innovación práctica carece aún de un modelo apropiado de evaluación de resultados.

**SEGURIDAD LOCALIZADA EN LA CIUDAD
FRAGMENTACIÓN COMO PELIGRO, DEMOCRATIZACIÓN COMO DESAFÍO**

10 puntos a favor	5 puntos en contra
<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de <i>clusters de SC</i> que construyan cadenas de valor local para enfrentar al crimen organizado (Ej: desarmaduras de automóviles robados). - Inicio de experiencias de Policía Comunitaria. - Institucionalización de espacios específicos para la SC, con sinergias y acciones de escala humana, integral e inmediata. - Posibilidad de ensayar nuevas fórmulas de financiamiento, auditable por la ciudadanía a nivel local. - Posibilidad de consultas populares, audiencias públicas, presupuestos participativos, referendos. - <i>Responsabilización concreta e inmediata</i> de actores e instituciones locales. - Construcción de alianzas y consorcios regionales, que agrupen a varios municipios o comunas. - Inmediatez en la auditoria comunitaria, con mayor posibilidad de rectificar errores o sancionar políticamente. - Posibilidad de éxitos tempranos y tangibles por la ciudadanía. - Generación de prácticas promisorias que puedan diseminarse. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de perspectiva global para la lucha contra el crimen organizado y las mafias, a través de una deserción del Estado central. - Debilidad y falta de recursos de los actores institucionales sin respaldo del Estado central. - Captación de los espacios de participación comunitaria por caudillos locales o presiones corporativas. - Riesgo de generar distancias entre comunas ricas y pobres, construyendo municipios-fortaleza con mero desplazamiento del delito. - Reduccionismo a casos piloto sin dimensión de política pública.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

1) Tres casos de focalización de la prevención social en Medellín: Jóvenes en zona de riesgo²⁰

Línea de Base Ciudadina. En Medellín, el homicidio ha sido la primera causa de mortalidad general desde 1986. Su participación en el total de muertes pasó del 3,5% en 1976, al 8% en 1980, al 17% en 1985 y alcanzó el máximo del 42% en 1991, cuando comenzó a descender hasta llegar al 30% en 1995 y 28% en 2002. La menor tasa de Medellín fue aún más elevada que la de Río de Janeiro (61 por 100.000 en 1992) y San Pablo (44 por 100.000 en 1994 y 2001). Un estudio (Cardona et al., 2005) analizó los 55.365 homicidios ocurridos en la ciudad entre 1990 y 2002, sobre los cuales practicó necropsia el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense. A través de un muestreo aleatorio, estratificado para los 13 años del periodo, se tomaron datos de 1.394 homicidios, con fuentes de los datos en las actas de levantamiento del cadáver diligenciadas por la Fiscalía General de la Nación, el informe de necropsia del médico forense y la hoja de ruta elaborada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense. Se determinó lo siguiente: i) menor número de homicidios en 1998 (2.854), mayor número en 1991 (6.658); ii) 40% de móviles por atracos, ajustes de cuentas y riñas; iii) predominan los hombres (93,6%); 77,4% menores de 35 años, el 47,4% entre 15 y 24 años; iv) el 24,1% tenía algún nivel positivo de alcoholemia. 13,6% en 2000 y 38,1% en 1990 (alcohol con cifras tan elevadas como en Carolina del Norte y en Oklahoma, EE.UU., donde el 42% y el 52% estaban ebrios); v) 3 de cada 10 víctimas sobre las cuales se practicaron exámenes para otras sustancias psicoactivas tenían cocaína; un cuarto tenía benzodiazepinas; vi) 9 de cada 10 homicidios fueron con armas de fuego (84% en 1994 y 1995); vii) el registro del móvil solo estaba anotado por la Fiscalía en el 15,4% de los casos. En cuanto a la focalización territorial y social de los homicidios, el estudio reveló que el riesgo de morir por el hecho de residir en un barrio determinado era significativo: un residente de Trinidad tenía un riesgo 25 veces superior al de barrios como San José La Cima, La Esperanza y Santa Margarita.

²⁰ Un programa similar a los reseñados se desarrolló en el marco del préstamo BID en Uruguay (1998): el "Oportunidad Joven". Tuvo 848 beneficiarios con una capacitación para el ingreso al mercado de trabajo de 36 meses de duración. Un año después, la evaluación demostró que el 52% de los jóvenes había obtenido empleo. Pero no se dispuso de otra forma de seguimiento que permitiese determinar si ese resultado influyó en la reducción de la delincuencia, que era el objetivo general del programa. Por ejemplo: no se sabía si esos jóvenes habían delinquido antes o si lo hicieron después. Los vínculos eran aún menos claros en otros programas de capacitación, que incluyeron a 5.888 jóvenes (BID, julio 2003).

Durante 2003-2004, la ciudad experimentó una disminución de homicidios del 41,5%, equivalente a 835 muertes menos. Los 1.177 homicidios producidos en el 2004 representaron a la ciudad 50.982 años de vida potencialmente perdidos: para la sociedad en su conjunto, supuso perder 9,9 días por habitante y por año. El 39,4% de los años potenciales de vida que se pierden por homicidio ocurren en personas cuya edad se encuentra entre los 18 y los 25 años (Mejía, 2005).

Experiencia I: El Programa de Escuelas y Bandas de Música Sinfónica

Surgió en 1996 mediante acuerdos municipales con el sector educativo público local. En 1998 —y hasta el primer semestre de 2005— se entregó su administración a la Fundación Musical Amadeus (su casa matriz es una empresa española de venta de instrumentos musicales), brindando educación musical a niños entre 7 y 18 años. Apoyado inicialmente con recursos municipales, luego pasó a ser respaldado con recursos del Programa BID, que permitieron ampliar la iniciativa a 3 nuevas escuelas y 3 nuevas bandas y financiar durante 3 años (2002-2005) el funcionamiento y operación de las 26 escuelas, así como de las orquestas y coros. Las escuelas contaban al momento de la evaluación con 3.182 alumnos y en los 7 años de funcionamiento del programa han pasado otros 8.197 alumnos —que ya se han retirado—, para un total de 11.387 jóvenes que han sido atendidos, con edades entre los 7 y 18 años. La información que se utilizó para la evaluación de impacto se originó a partir de la aplicación, entre abril-junio de 2005, de encuestas estructuradas (53 preguntas) a una muestra representativa de 500 jóvenes del grupo beneficiario y 500 del grupo de jóvenes similares no participantes, que se denominó grupo control o no beneficiarios (Econometría Consultores, 2005)²¹.

Resultados principales. Mayor inclusión social

- i) Un 8,7% más de los participantes consideró que tenía un nuevo grupo de amigos;
- ii) En un 7,6% más de los niños del Programa existía la percepción de que lo que se estaba haciendo era beneficioso al no implicar riesgos para la integridad de los participantes;

²¹ Debido a que no existió una línea de base anterior al Programa, se apeló a una metodología sustentada en la comparación de quienes asistieron a las actividades con pares que no asistieron. El método más utilizado para este tipo de evaluaciones es el de pareo por probabilidades de similitud (*Propensity score matching* - PSM) que realiza el pareo con base en una serie de variables que determinan la probabilidad de participar en el programa. También se realizaron entrevistas cualitativas sobre jóvenes beneficiarios y sus familias con el objetivo de obtener relatos valóricos.

iii) Un 7,6% más de ellos creía que el mañana podía brindarles seguridad y tranquilidad para responder a sus necesidades económicas.

Más confianza: un 4,7% más del grupo de beneficiarios tuvo la percepción de que inspiraba orgullo en su medio circundante y un 3,4% más de los niños y niñas de las escuelas de música sentían que eran necesarios y útiles.

Mejores habilidades para el manejo pacífico de los conflictos: un 11,7% más de niños que consideraban que no era necesario ganarse el respeto infundiendo miedo a los demás; y un 6,3% más de niños que le apostaban a las vías de la legalidad o del cuidado por el otro para conseguir fines u objetivos.

Impacto negativo en actitud frente al cuerpo: un 2,7% más de niños y niñas del grupo de no beneficiarios que en relación con los participantes consideró que había que cuidar el propio cuerpo de golpes o excesos.

Mejora en perseverancia y disciplina: un 7% más consideraron que se podía conseguir lo que se quiere si el esfuerzo dependía de ellos.

Lecciones aprendidas. i) El programa, observado desde diferentes perspectivas (sexo, tiempo de permanencia, ubicación), tuvo un impacto significativo en los niños y las niñas que lo recibieron. Las escuelas de música lograron cambios en las actitudes, percepciones y valoraciones que hacían los niños y las niñas sobre sí mismos y sobre los demás en términos de confianza y cuidado. ii) Tuvo un efecto mayor en las niñas que en los niños, que fue muy positivo teniendo en cuenta conceptos de desarrollo social, lucha contra la pobreza y la violencia (particularmente la violencia intrafamiliar), pero alertó también sobre la necesidad de involucrar más activamente a los varones. iii) El programa logró focalizar y generar cambios en los niños y las niñas que más los necesitaban, promoviendo la inclusión social en los participantes de zonas de mayor conflicto. iv) El programa se autoseleccionó y no fue masivo, pero logró equilibrar una ecuación cantidad/calidad apropiada, con un entorno positivo de pares y el logro de efectos relevantes en la manera de comportarse, sentir y percibir la realidad, logrando el propósito de ocupar el tiempo libre de los jóvenes a la vez que de convertirlos en mejores personas (Econometría Consultores, 2005).

Experiencia II: El Programa de Capacitación para el Empleo 2004-2005. Impactos tempranos

La iniciativa tuvo 1.897 participantes (jóvenes entre 16 y 29 años que en su mayoría no asistían a la escuela ni trabajaban, moradores de barrios

con altos índices de violencia y que no fueran recipiendarios de otro programa social) distribuidos en 4 categorías de formación: actividades agropecuarias-nivel de operario (auxiliar de producción limpia de hortalizas y frutales; auxiliar en producción avícola; auxiliar en jardinería y vivero); prestación de servicios (auxiliar de turismo local, mesa y bar); prestación de Servicios Sociales (recreación y lúdica; auxiliar de preescolar y jardín infantil; auxiliar del cuidado integral del adulto mayor; auxiliar de biblioteca con énfasis en promoción de lectura); y prestación de Servicios Personales (auxiliar en salón de belleza; auxiliar de estética corporal y facial).

Objetivos. i) Mejoramiento de las condiciones de convivencia en los barrios. ii) Asunción de actitudes de convivencia ciudadana y responsabilidad social de los jóvenes. iii) Adquisición de competencias básicas y técnicas para el oficio seleccionado. iv) Aumento de la calidad de vida de la población beneficiada. v) Desarrollo de un modelo curricular, pedagógico y metodológico que conlleve a disminuir los índices de violencia, en un proyecto de capacitación para el empleo que forme para la convivencia ciudadana y dote de habilidades para el desempeño de un oficio específico.

Los Resultados Positivos. La evaluación de impacto se realizó con línea de base, considerando la situación de los beneficiarios al inicio del programa y evaluando la situación de los jóvenes 5 meses después de ingresar (los jóvenes que no fueron beneficiarios, se tomaron como grupo control). Se realizó una encuesta estructurada en la cual se entrevistó a 318 jóvenes beneficiarios y 328 no beneficiarios. Se realizaron 2 grupos focales sobre ambos segmentos. La evaluación determinó cambios pequeños pero consistentes y significativos: i) un 11,9% más contaba con un nuevo grupo de amigos; ii) al inicio del programa, 64 de cada 100 jóvenes creían en cambios positivos fruto del esfuerzo personal, al final subió a 77 de cada 100; iii) al inicio del programa 82 de cada 100 jóvenes podían mostrarse cómo se sentían y eran aceptados (red social que empodera), al final eran 88 de cada 100; iv) al inicio del programa, 67 de cada 100 jóvenes podían pensar que lo que pasara con su vida dependía de su propia decisión (locus de control interno) al final, eran 76 de cada 100; v) se registró un incremento del 5,2% en la percepción de apoyo de la familia; vi) al inicio, 82 jóvenes de cada 100 pensaban que la gente a su alrededor le reconocía cualidades, luego fueron 94; vii) el 99,9% estaba en desacuerdo con conductas violentas y creía más en su capacidad de intervención para evitar que los niños y las niñas fueran víctimas del maltrato. También surgió el tema con mucha nitidez en los grupos cualitativos (Econometría Consultores, 2005).

Experiencia III: El Programa de Escuelas Populares del Deporte

Se concentró desde el año 2001 en la organización de 28 Escuelas Populares del Deporte orientadas a niños y jóvenes, entre 6 y 18 años, de población pobre de la ciudad, mayormente escolarizados, que habitaban ambientes propicios para el surgimiento de comportamientos violentos. La Unidad Coordinadora Municipal del Programa contrató con Econometría Consultores la realización de la evaluación de impacto, que se concretó esencialmente con la misma metodología del Programa de Bandas Musicales, por no contar con una línea de base apropiada desde el inicio de las actividades.

Resultados positivos y negativos. Para el total de niños y niñas del programa se presentaron impactos significativos en 3 de las 5 categorías evaluadas: confianza, habilidades de manejo del conflicto y actitudes frente al cuerpo, pero en solo una de ellas el impacto del programa fue positivo. En dos de los indicadores relacionados con confianza se encontró un impacto positivo. Un 6,7% más de participantes –frente a los no participantes– consideró que la gente confiaba en ellos y un 8,2% más de participantes –frente a los no participantes– opinó que su familia pensaba que cuando él o ella querían algo lo conseguían. Este hecho se respaldó en las encuestas cualitativas que expresaron la influencia del equipo de maestros y pares que motivaron permanentemente a los participantes. Los resultados negativos del programa se generaron en la medida que una mayor proporción de participantes –frente a los no participantes– manifestó actitudes o valores inapropiados para un ambiente de convivencia: i) en relación con el manejo de conflictos, un 5,5% más de niños y niñas pensó que era mejor resolver algunos problemas a golpes y no con palabras; ii) un 5,1% más de participantes consideró que el cuerpo podía aguantar golpes y abusos.

Causas posibles de su debilidad. Los expertos que realizaron el estudio extrajeron 5 hipótesis posibles de esta situación: i) los niños y las niñas de las Escuelas de Deportes fueron más sinceros en sus respuestas y expusieron lo que sentían con mayor confianza que los demás niños; ii) las Escuelas tuvieron una marcada orientación hacia la disciplina del cuerpo y la competencia como algo propio de los deportes y esto fue asimilado por los niños como una invitación a no mostrarse débiles en su exigencia corporal y “ser fuertes y duros” frente a los demás; iii) las Escuelas fueron un ámbito de entretenimiento que solo proporcionaron el conocimiento de ciertas reglas deportivas; iv) las Escuelas perdieron el norte para el aporte de valores ciudadanos y se transformaron en un espacio donde los niños

“aprendían” comportamientos reactivos y en algunos casos violentos; v) las Escuelas fueron exitosas como alternativa de uso del tiempo libre, pero esa utilización del tiempo en sí misma no fue suficiente para hacer de los jóvenes mejores personas (Econometría Consultores, 2005).

Tres casos colombianos para reforzar el gobierno local de la SC

Iniciativa I: El Programa Departamentos y Municipios Seguros. Como iniciativa de la Dirección Nacional de la Policía, este programa buscó capacitar a los Comandantes de Policía de Departamentos y Municipios conjuntamente con Gobernadores y Alcaldes, en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en convivencia y SC, con los que elaborar y ejecutar planes y programas en esta materia. El programa ha contado con la asesoría técnica de la Universidad de Georgetown y el apoyo financiero de USAID, y con la participación de los Ministerios de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia. Se ejecutaron Programas Departamentales de fortalecimiento institucional de los Concejos Municipales en Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá, Nariño, Tolima, Chocó, Valle del Cauca, Calcas y Antioquia (Martin, 2005) El sentido de la iniciativa apuntó a que las administraciones municipales fortalecieran sus capacidades a través de la disposición de información oportuna y eficaz, superando dificultades de subregistro; el establecimiento de metas concretas para una política municipal de seguridad; la coordinación interinstitucional e intersectorial; la evaluación de las metas y rendición de cuentas; un análisis del impacto económico (reducción de costos hospitalarios, por ejemplo), para justificar inversiones en el área; y el impulso a la participación de la comunidad²².

²² El marco normativo permite en Colombia variadas formas de participación comunitaria a nivel de seguridad: i) Ley 62 de 1993. Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana. Proponer políticas y mecanismos que garanticen una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación policía-comunidad. Garantizar la canalización de las quejas ciudadanas sobre el comportamiento de la policía. La preside el Alcalde, quien determina su composición. Su creación no es obligatoria. ii) Decreto 356 de 1994. Comité de Veeduría Comunitaria. Encargado de ejercer una veeduría permanente para analizar la pertinencia de autorización de prestación de servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privadas y su posterior prestación. Es obligatorio en aquellos Municipios que tengan más de 30.000 habitantes. iii) Ley 62 de 1993 Frentes de Seguridad Local. Su creación no es obligatoria, correspondiendo su ámbito territorial a calles, cuadras y edificios. Son organizaciones comunitarias lideradas por la Policía, que convocan a los vecinos para prevenir y contrarrestar a la delincuencia. iv) Decreto 365 de 1994 Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada Su creación no es obligatoria. El Estatuto del año 1994 estableció que las comunidades podían organizarse de modo cooperativo o a través de empresas comunitarias, para proporcionar seguridad privada a los miembros de determinados barrios. Según la Policía Nacional, hay 26.172 FL en todo el país, cuyos integrantes reciben remuneración en el 5% de los casos (Martin y Ceballos, 2004; Acero, 2005).

Se promovió un modelo de PSC basado en las siguientes premisas para los Alcaldes y Gobernadores de Colombia: asunción de las funciones legales y constitucionales que le corresponden, con un claro liderazgo; formulación de Planes de Seguridad y Convivencia, en consulta con los Comandantes de Policía Municipal y Departamental, los Centros de Investigación Criminológica de la Policía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el sector justicia y salud, y los representantes de otros cuerpos de seguridad del Estado; creación de Observatorios o Comités Intersectoriales de Prevención; elaboración de presupuestos mediante los Fondos de Vigilancia y Seguridad de las actividades preventivas y coercitivas; institucionalización de estructuras administrativas permanentes al interior de las Secretarías de Gobierno; funcionamiento mensual de un Concejo Municipal-Departamental de Seguridad y generación de ámbitos de participación de la comunidad.

La constitución de Concejos Municipales de Seguridad apuntó a que la PSC fuese integral, focalizada, prioritaria y continua. El Concejo pudo verificar la actuación del Municipio en materia de alianzas estratégicas, inversiones públicas, participación comunitaria, institucionalización administrativa, integración con iniciativas departamentales y nacionales. Se realizó también un análisis de las intervenciones de prevención tomadas que, entre otras, hubieron de ser: el casco y chaleco antirreflexivo; la Ley Zanahoria de restricción de venta de alcohol a partir de ciertas horas; el programa de desarme ciudadano; el toque de queda para menores; las campañas para la reducción de accidentes de tráfico; los cabildos abiertos y audiencias públicas sobre temas de prevención del delito y la violencia; el fortalecimiento de las Comisarías de Familia; la restricción a la circulación de vehículos durante ciertos días de la semana (pico y pala); el número telefónico único de llamadas de emergencia; los circuitos cerrados de televisión; las intervenciones urbanísticas focalizadas sobre centros de violencia (como se realizó en El Cartucho, Bogotá); la capacitación de Frentes Locales de Seguridad, Vigilantes y Comités de Cuadras; la promoción social en materia de empleo, actividades deportivas, educativas y culturales; y el fortalecimiento de cárceles municipales, centros de reclusión y de rehabilitación juvenil.

Iniciativa II: Los Fondos de Seguridad y Convivencia. La Ley 418 de 1997 (y sus adicionales las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002) creó los Fondos de Seguridad en todos los departamentos y municipios del país donde no existieran y dispuso la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON) (Reglamentado por Decreto 2.170 de 2004). Ambos funcionan como sistemas separados de cuentas con el objetivo de realizar

gastos destinados a propiciar la SC y la preservación del orden público (Ministerio del Interior y Justicia, República de Colombia, 2004), constituyendo un paso destinado a generar institucionalidad fiscal en materia de financiamiento de PSC puesto que: llevan una contabilidad independiente al resto de los gastos y están a cargo del Gobernador y/o Alcalde a nivel territorial; se conforman con una contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública que se lleven adelante para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puentes aéreos, marítimos o fluviales, o los de adición al valor de los existentes, con excepción de los contratos de concesión; y tienen un carácter fuertemente militarizado. La inversión de estos recursos debe estar encaminada a "dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana y la preservación del orden público" (Ley 782 de 2002).

Iniciativa III: La Empresa Pública "Metroseguridad" en Medellín. Se trata de una empresa industrial y comercial del Estado, creada por Decreto 178 del año 2002, transformando y reemplazando al Fondo Metropolitano de Seguridad (instituido en 1982) y con un patrimonio conformado principalmente por el 53% del total de lo recaudado por el Municipio de Medellín, por concepto de Impuesto de Teléfonos y los rendimientos financieros y operacionales, derivados de la comercialización de los bienes y servicios ofrecidos por la empresa.

Desde su creación, esta empresa brindó asesorías a nivel internacional en soluciones de seguridad a México, Guatemala y Ecuador y, a nivel colombiano, a ciudades como Bogotá, Cali, Manizales, Armenia, Cartagena y Bucaramanga. Los servicios son de diversa naturaleza:

- ***Videovigilancia.*** Por medio de una central de monitoreo, el sistema permite desde el año 1998 la instalación de cámaras de video en sitios estratégicos tanto del espacio público como privado.
- ***Número Único de Seguridad y Emergencias.*** El 1-2-3 es el subsistema líder del Sistema Integral de Seguridad (SIS). Actúa como herramienta tecnológica que permite a los vecinos comunicación rápida y eficiente con un sistema integrado e inteligente para reportar toda clase de eventos relacionados con urgencias, emergencias o desastres.

- *Localización de vehículos (AVL-GPS)* Programa de monitoreo satelital, que permite un seguimiento permanente y en tiempo real de los vehículos, los cuales pueden ser ubicados a través de un mapa digitalizado.
- *AFIS*, destinada a facilitar la consulta sobre la identificación y antecedentes de una persona, desde estaciones remotas o portátiles.
- *Red Nacional de Apoyo Vial*, requiere una amplia red de monitoreo y comunicaciones para detectar o reportar a los organismos de seguridad casos sobre retenes ilegales, bloqueo de vías, secuestros masivos, piratería terrestre y el accionar de grupos al margen de la ley; también permite la comunicación de atentados contra la infraestructura –en especial los puentes– que paralizan la libre circulación y obligan a los transportadores a tomar rutas alternativas más largas, con los respectivos sobrecostos.
- *Red de Apoyo Ciudadano*. A través de enlaces vía radio ubicados en determinados sectores, se establecen puntos de comunicación que reportan a centros de recepción unificados, desde donde se tramita el despacho y la reacción necesaria por parte de los organismos de seguridad, fuerza pública, emergencias y desastres, a la población que lo solicite. Pueden interconectarse grupos de usuarios como vigilantes, taxistas y transportistas, entre otros.
- *Sistema de Apagado Automático Vehicular*. Funciona a través de radiofrecuencias, con un dispositivo electrónico instalado en el vehículo o en sus diferentes aplicaciones como maquinaria industrial, electrodomésticos o sistemas de iluminación. Es activado por un Código Único de Reconocimiento desde la central 1-2-3, desde donde se emite una señal de radiofrecuencia recibida por una tarjeta inteligente, activándose el microcontrolador, apagándose el vehículo y encendiendo las alertas correspondientes.

2) El caso de Asunción de Paraguay: Concentración sobre un factor de riesgo social

Contexto General. El abuso de bebidas alcohólicas es un factor de riesgo en Paraguay. La Organización Mundial de la Salud y diversos estudios internacionales ubican a las bebidas alcohólicas entre las principales causas de muerte y discapacidad en los países en vías de desarrollo (OMS, 2002; Kleiman, 2004). Con este panorama tuvo lugar una iniciativa legislativa destinada a abordar al problema desde los límites del gobierno municipal de Asunción.

Las reformas. En el mes de enero de 2000 entró en vigencia la Ordenanza 114/03 que estableció restricciones para el consumo de alcohol. El gobierno

local enfrentó dificultades en su aplicación, ya que ciertos sectores de la prensa entendían que se trataba de una medida autoritaria. La Ordenanza integró un paquete de medidas: i) licencia y registro para la venta de alcohol y establecimiento de horarios de venta y expendio permitidos: venta en supermercados y almacenes todos los días de 8 a 21 horas. Expendio en restaurantes y afines, de lunes a viernes hasta la medianoche; los fines de semana hasta 1 AM. Expendio en discotecas y lugares bailables, de lunes a viernes hasta 1 AM y fines de semana hasta 2 AM; ii) sanciones por conducir en estado de intoxicación y establecimiento de condiciones en las que la prueba de alcoholemia era obligatoria: accidentes, infracciones, pruebas de control policial; iii) creación del fondo de prevención de la violencia y convivencia ciudadana que contaría con una suma equivalente al total de las recaudaciones municipales por concepto de Licencias y Registros para la Venta de Bebidas Alcohólicas y los provenientes de las sanciones por no cumplir las condiciones de las mismas o por conducir en estado de intoxicación alcohólica. Este fondo sería íntegramente destinado al Plan Integral de Prevención de la Violencia y Convivencia Ciudadana, de la Dirección de Programas de Prevención de la Violencia, Conductas de Alto Riesgo y Salud Mental de la Municipalidad de Asunción; iv) participación ciudadana y perspectiva interdisciplinaria en la aplicación de las medidas de control de disponibilidad de alcohol. En todas las actas de infracción, se requirió la firma de más de un funcionario y la de un testigo de la comunidad. Sin estas firmas las actas carecerían de validez legal y administrativa; v) las sanciones contempladas por incumplimiento de las restricciones de expendio incluían desde multas y clausuras provisorias hasta la clausura definitiva a locales e inhabilitación de por vida para la venta de bebidas alcohólicas a sus responsables. Por conducir en estado de intoxicación se agravaban en los casos de reincidencia: incluían multa y retención e inmovilización del vehículo la primera vez, la segunda se agregaba la obligación de hacer un curso sobre las consecuencias nocivas del abuso de alcohol en los programas municipales de la Dirección de Salud y la cancelación del registro de conducir por diez meses; y la tercera vez la Ordenanza previó la cancelación definitiva de la licencia de conducir (se podría pedir revisión recién cinco años después de la sanción y con certificado de tratamiento por abuso o dependencia nociva del alcohol).

Estadísticas. Para dimensionar el impacto de la aplicación de la Ordenanza como política preventiva se analizaron las mediciones correspondientes a los años 2003, antes de su entrada en vigor y 2004, una vez vigente, con los datos proporcionados por el CEM –Centro de Emergencias Médicas de Asunción– y los de la Policía Nacional. Se observó una disminución en los

casos de muertes por accidentes de tránsito y lesiones, y una mejoría con relación a otras ciudades vecinas, donde aún no se aplicó ninguna reglamentación, lo cual permite presumir que la norma tuvo un efecto positivo en la prevención. Si bien los datos indicaron que la Ordenanza tuvo un impacto significativo en reducir el número de agresiones y homicidios en Asunción (-34% entre 2002 y 2003), su impacto en la tasa de accidentes de tránsito fue menos claro, por cuanto la mayoría de los accidentes en cualquier ciudad ocurren durante las horas pico de ida y regreso al trabajo y en estos accidentes raramente está involucrado el uso de alcohol. Se sugirió, como parte de la evaluación de impacto de la medida, comparar la cantidad de accidentes de tránsito que tuviesen lugar en el rango horario de 12:30 AM a 6:00 AM, franja en la que se registraba la mayor cantidad de accidentes vinculados al alcohol (Arias *et al.*, 2005).

3) El caso de Centroamérica: Las armas de fuego como factor de riesgo y crimen organizado

Contexto General. En los países de la región centroamericana, en general puede sintetizarse la siguiente situación de corte transversal:

- Subregistro del crimen.
- Pandillas criminales y grupos de milicia de civiles organizados con armamento militar, especialmente amplio en Guatemala y El Salvador.
- Ex combatientes desamparados y jóvenes desempleados o de alguna manera marginados reclutados fácilmente dentro de estos grupos.
- Armamento de tipo militar y armas de fuego comerciales que se han difundido en buena parte de los países previamente afectados por el conflicto, como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, hacia países vecinos relativamente pacíficos como Honduras, Costa Rica, Panamá y México.
- Armamentos reciclados de Centroamérica que están encontrando nuevos y más lucrativos mercados dentro y fuera de la región.
- Una proporción creciente de homicidios cometidos con armas de fuego respecto del total de homicidios.
- A diferencia del resto de América Latina con la excepción de Colombia, tanto la delincuencia armada rural y la urbana son problemas agudos en la región.
- El vacío estatal pretende llenarse con empresas de seguridad privada que también despliegan prácticas marginales (Godnick y Vázquez, 2003; Arroyo y Espinoza, 2000; Cruz y Beltrán, 2000).

A continuación, el cuadro comparativo pretende constituir un repaso que pone especial énfasis en los temas vinculados con las armas de fuego como factor de riesgo social y las respuestas diversas que se han formulado en los países de la región para su control y disminución.

4) Un caso de focalización del gerenciamiento policial: Plan Cuadrante de Carabineros de Chile.

Filosofía. Se ha definido como una estrategia de modernización e incipiente germen de policía comunitaria en Chile. Constituye una iniciativa que consiste en dividir a la población en sectores territoriales más reducidos para distribuir mejor la vigilancia. Sus objetivos se trazaron en función de los siguientes conceptos: énfasis en la prevención; respuesta más dinámica y eficiente a la comunidad; distribución racional de medios policiales en función del mapa de riesgo de cada sector; búsqueda de generación de marcos de confianza entre los Carabineros y la comunidad, con mayor accesibilidad de la fuerza policial a las demandas ciudadanas; propósito de identificación y reconocimiento mutuo entre vecinos y Carabineros; y convertir al carabiniere en agente mediador de conflictos, para disminuir los elementos subjetivos y la percepción de inseguridad.

Acciones. Vale la pena analizar el despliegue de las siguientes tácticas teniendo en cuenta que el caso de Carabineros constituye una de las fuerzas policiales con mayor nivel de reconocimiento ciudadano en toda la región.

- **Territorialización.** Se subdividió el territorio de jurisdicción de cada comisaría en sectores claramente definidos, con una descripción socioeconómica. El Cuadrante se constituyó así en una unidad socio-jurisdiccional, con sentido policiaco y tomando cuenta las realidades demográficas y de tejido comunitario sobre las cuales actuaba la fuerza de seguridad. Cada Cuadrante fue clasificado en un nivel de 1 a 4, según sus características e índices de criminalidad. Las operaciones comenzaron según un sistema de tres turnos de 8 horas, y contempló 6 horas en movimiento y dos horas detenido. Los Cuadrantes correspondientes al nivel 1 tenían derecho a una ronda por cada objetivo a proteger en cada turno; los del nivel 2 una ronda cada 4 horas; los del nivel 3 una pasada cada 2,3 horas; y los del nivel 4, realizaban 4 rondas por turno. Según el Cuadrante, se decidía el tipo de patrullaje más conveniente: a pie, a caballo, en furgón o moto (Fundación Paz Ciudadana, 2002).
- **Personalización del servicio policial.** A cada cuadrante se le asignó un servicio policial permanente para darse a conocer en la comunidad y

- adquirir un vínculo de confianza con los vecinos, rescatando así uno de los principios básicos del policiamiento comunitario.
- *Priorización de la información.* En función de lo anterior se buscó que dicho personal policial se interiorizara profundamente sobre las modalidades delictivas de la zona y también de los servicios policiales a prestar en función de la demanda social de la comunidad.
 - *Análisis sociopolicial detallado de cada cuadrante.* La delimitación no solo se realizó en función de la jurisdicción policial, sino a partir de un detallado estudio cualitativo y cuantitativo que incluyó variables delictivas, económicas, demográficas, geográficas y de urbanización.
 - *Personalización de responsabilidades en delegados y subdelegados policiales por cada cuadrante.* Cuyas misiones principales fueron: realizar una reunión semanal con las juntas de vecinos u otros organismos comunitarios; mantenerse actualizados de las estadísticas de su cuadrante; precisar y controlar las misiones del personal subalterno en cada cuadrante; realizar dos entrevistas por turno, comprobando que esta misión sea también efectuada por los subdelegados; y mejorar los canales de comunicación con los vecinos e impulsar iniciativas al interior de los cuadrantes.
 - *Integración de planes específicos al interior de los Cuadrantes.* Patrullas de respuesta táctica: asignando determinado número de motos, conectadas por radio a cada cuadrante; Cuarteles Móviles de Aproximación: Carabineros asiste regular y anunciadamente a las sedes de las juntas de vecinos; seguridad escolar: las comisarías asignan carabineros para estar presentes en el ingreso y egreso de los niños de los colegios; mayor presencia policial en los medios de transporte público y el Metro de Santiago; y Servicio de Protección de Jóvenes: rondas fiscalizadoras por parte de carabineros de civil en lugares de esparcimiento de jóvenes (miradores, paseos y parques, entre otros) para evitar que cometan o sean víctimas de un delito (Mertz, 2000).

Las lecciones aprendidas. El Plan Cuadrante se distinguió de las clásicas recomendaciones de policiamiento comunitario en que: privilegió el patrullaje motorizado por sobre el realizado a pie; no contempló modificaciones en aspectos institucionales de la Policía como su organización interna, la formación profesional, el régimen de controles internos y el abordaje de la problemática de la subcultura policial (Frühling, 2003). Como desafío principal ostenta la necesidad de generar un proceso continuo y confiable de evaluación periódica de impacto y resultados; extender el programa a todo el país; perfeccionar los sistemas de información; y

asignación de los recursos necesarios que le otorguen sustentabilidad (Dammert y Lunecke, 2004). También se planteó la necesidad de identificar proyectos de intervención cogestionada entre Carabineros y la sociedad civil, para presentar al Fondo Concursable financiado por el Ministerio del Interior; la importancia de promover la creación de empleos de mediación social para jóvenes desempleados —integrándolos con iniciativas barriales de Carabineros—; y la necesidad de impulsar desde la práctica y los hechos a la Policía Comunitaria, también como una iniciativa sostenida desde la sociedad civil (Vanderschueren, Lunecke y Smaoun, 2003).

CONCLUSIONES GENERALES:

14 DESAFÍOS PARA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS

El haber resaltado cada caso particular reseñado con el mayor nivel de detalle posible para un informe de estas características, respondió a la pretensión de otorgar el máximo nivel de información a los *policy-makers* interesados en replicar e implementar las experiencias paradigmáticas desplegadas. Una adecuada PSC requiere no solo un claro diseño conceptual, sino además una voluntad de paciente y persistente *management* que garantice tanto su sostenibilidad política como su gestión diaria. Asimismo, si de lo que se trata es de avanzar hacia la consideración de una nueva generación de reformas —y sin perjuicio de haberse reseñado diversas lecciones aprendidas a través del microanálisis de los casos prácticos—, tiene también sentido establecer una mirada omnicomprensiva de la PSC a nivel más transversal y macro, para destacar los comunes denominadores y desafíos pendientes en la región. Hacia este propósito están encaminadas las siguientes líneas finales.

De las viejas fronteras a los nuevos desafíos. A lo largo de la última década han sido variados los esfuerzos de reforma en el ámbito de la SC en toda la región, destacándose especialmente las iniciativas realizadas a nivel de los gobiernos locales, a menudo como consecuencia de la ausencia o fuga de los Estados Nacionales para abordar esta problemática con un criterio innovador y con una sólida decisión política de respaldo. La primera generación de reformas —con todas las dificultades y esperanzas que entraña— estuvo mayoritariamente dada por estas pretensiones locales de cambio, mediante la construcción de espacios de participación ciudadana, la incorporación de una mirada integral con adecuados balances entre políticas de prevención y políticas de control, los ensayos de reforma policial, las innovaciones institucionales para el manejo de los recursos económicos, y una agenda de racionalidad que no pocas veces

colisionó con enfoques cortoplacistas y autoritarios, pseudopolíticas públicas de mero endurecimiento de penas, envejecimiento institucional generador de anomia colectiva, e interrupción de iniciativas por falta de soporte político para atacar bolsones de corrupción e impunidad al interior del sistema de seguridad. La importancia de construir autoridad política, compromisos de alta intensidad institucional, ciudadanía social, transparencia y empoderamiento ciudadano, son pilares conceptuales para una nueva generación de reformas, que forman un capítulo especialmente sensible para la gobernabilidad democrática, por los riesgos de desestabilización contenidos en los problemas crónicos de inseguridad que se manifiestan en los países de la región.

Desafío Número 1: Despejar la niebla estadística. A pesar de iniciativas aisladas y plausibles a las que se ha hecho mención en páginas anteriores, puede señalarse que la carencia de un paquete informativo sobre los temas de SC y violencia visible e invisible resulta patética, en comparación con los recursos y sofisticación desarrollados para la construcción de índices estadísticos en materia económica, financiera, social e institucional (Rubio, 1999). Superar este vacío es una necesidad prioritaria para que las PSC dejen de operar en la neblina, en programas compartimentados de dudosa eficacia y basados en acciones intuitivas en lugar de respaldo científico. Cristalizar diagnósticos que respondan a información parcial y fragmentada o diseñar programas basándose en números de débil comparabilidad y desagregación, conduce al dispendio de energías institucionales y recursos. Las políticas de reforma en SC se encuentran, en el plano estadístico y de información de base, en una etapa *prehistórica*, lo cual limita seriamente sus posibilidades de diseño e implementación eficaz.

Desafío Número 2: Modernización tecnológica, sin cripto-gobierno. La importancia de consolidar herramientas de *e-governance* también aparece clave, tanto para facilitar instancias de visibilidad, participación y empoderamiento ciudadano, como para asegurar una conectividad al interior de las agencias estatales que signifique sinergia, economías de escala, asociatividad y corresponsabilidad de actores e instituciones (Shaw, 2001). Una criminalidad modernizada que opera en muchas ocasiones como una corporación multinacional, exige una respuesta integral de un Estado trabajando en red, tanto a nivel vertical como horizontal, que deje atrás prácticas de cripto-gobierno precursoras de ineficacia, dispendio de recursos económicos y corrupción.

Desafío Número 3: Gestionar el conocimiento en SC. Esta nueva visión estatal supone una nueva gestión de conocimiento, tanto hacia el interior

del Estado como en la relación entre lo público y lo académico. Cuando se plantea, por caso, la necesidad imperiosa de construir un consenso para desarrollar Índices de Delitos y Victimización que sean entendidos como un bien público nacional y regional, surge la necesidad de alinear un diálogo entre el mundo académico —que ha realizado importantes contribuciones sobre SC— y el universo de *policy makers* capaz de receptar y fomentar dichas iniciativas. Teoría para la acción y acción para la teoría, constituyen una retroalimentación imprescindible. Esta nueva gestión del conocimiento tiene también un desafío: desarrollar una carrera y servicio civil sobre la seguridad ciudadana —al interior de los Estados nacionales y locales—, integrada por funcionarios profesionales con continuidad en sus puestos, desmilitarización de su concepción y carácter apartidista de sus intervenciones.

Desafío Número 4: De pruebas piloto a políticas públicas. La necesidad de construir PSC de escala requiere pensar el día después de las experiencias promisorias locales en términos de su aptitud de multiplicación. Las pruebas piloto no deberían constituir experiencias confinadas al aislamiento, sino por el contrario ser el efecto demostración de ensayos y errores con capacidad de aprendizaje institucional para el resto de los protagonistas. Las experiencias de policía comunitaria son un buen ejemplo: en la medida que constituyen esfuerzos encapsulados y anecdóticos de reforma (meras estrategias de relaciones públicas que no impactan en el aparato central policial) resultan incapaces de alcanzar los propósitos de eficacia. En este mismo aspecto, las prácticas promisorias de ONG, municipios y sectores particulares del Estado nacional, requieren un ámbito de validación y seguimiento para que no se agoten en sí mismas ni constituyan un compromiso político anecdótico o de mínima intensidad.

Desafío Número 5: Un diálogo con la política social. Resulta preciso aquí una complementación sin confusión, para no desvirtuar campos de actuación ni criminalizar la pobreza, sino por el contrario concentrar esfuerzos de SC en prioritarios factores de riesgo social, en lugar de lanzar programas que prometen el paraíso o se diluyen en metas triviales. La importancia de la prevención —que no resulta contradictoria con la mejor productividad de los sistemas de control— debe traducirse también en intervenciones inteligentes, ponderadas en sus impactos, focalizadas en factores de riesgo, abiertas al público y decididas en términos de su contribución a la construcción de capital social. No se trata de que un programa de SC procure resolver las llamadas causas profundas del delito, sino de que sea capaz de intervenir específicamente en seguridad, derivando hacia las instancias competentes aquello que queda fuera de su

ámbito de acción (Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003). La prevención terciaria político social-intensiva, como subárea de las intervenciones sociales con efectos más focalizados, constituye en este plano toda una prioridad (Foro de Expertos en SC, 2004).

Desafío Número 6: Un diálogo con la política económica. Un buen punto de comienzo parecería residir en la necesidad de *blindar* los recursos destinados al ámbito de la SC (a través de Fondos, Corporaciones o impuestos específicos, por ejemplo), para asegurar su carácter de inversión y facilitar mecanismos de auditoría social y de planificación de mediano y largo plazo. Trocar la visión de *gasto* en seguridad pública por la de *inversión de calidad* en SC, conlleva la necesidad de abordar cuestiones redistributivas que atiendan a una realidad palpable en toda la región: son los estratos más pobres los más castigados por el fenómeno de la inseguridad y quienes más vulnerables se encuentran en este plano, requiriéndose medidas paliativas que no reposen solamente en la alta capacidad adquisitiva de quienes reciben los servicios públicos y privados de seguridad. Conexo a esta frontera se encuentra la cuestión de medición de los costes de violencia e inseguridad, constitutiva de una oportunidad para alimentar el mencionado diálogo con la política económica, teniendo especialmente en cuenta cómo la inseguridad afecta el clima de negocios y de inversión en las zonas donde más dramáticamente se manifiesta.

Desafío Número 7: Evaluar costo-beneficio y eficacia para el desarrollo. Para reforzar el diálogo planteado anteriormente en el plano social y económico, la PSC necesita consolidar sistemas de evaluación tanto desde su aspecto económico de costo-beneficio, como desde su aspecto social de eficacia para el desarrollo. En general, se tropieza con las siguientes situaciones: a) ausencia de medición de líneas de base previas al inicio de los programas y de incorporación de criterios de evaluación en el propio diseño de los proyectos, de modo de poder anticipar correctamente sus impactos y la propia administración del proceso evaluador; b) ausencia de estimación costo-beneficio en la implementación de los programas, lo cual entraña una compleja serie de decisiones, por cuanto medir la relación costo-beneficio significa poner los beneficios en el denominador y los costos en el numerador. En países con altas disparidades, ¿se puede medir el numerador —el costo del crimen— de un modo igual a lo largo de su territorio? (Sanfacon, 2004); c) dificultad para construir indicadores (de insumos, procesos, resultados e impacto) que permitan una evaluación integral considerando múltiples factores, correctamente ponderados y agregados (Salamanca, 2004); la mayoría de las evaluaciones se concentran en describir procesos y la implementación de proyectos, en lugar de

sus resultados. Incluso cuando miden impactos, raramente usan principios metodológicos que eviten inferencias inapropiadas entre causa y efecto; d) falta de continuidad e independencia de los equipos evaluadores, básicamente por carencia de recursos materiales para solventar su actividad; e) superabundancia de objetivos de programas que *piden la luna*, tanto en su diseño como en su evaluación (Eslava, 2004), dejando atrás la necesidad de parámetros sencillos, económicos y, sobre todo, viables de ejecutar²².

Desafío Número 8: Construir capacidad regulatoria pública. Un punto muy sensible que requiere sustantiva respuesta de parte del Estado es la generación de capacidades regulatorias sobre el mercado de la seguridad privada para delimitar claramente sus ámbitos de actuación, consolidar marcos regulatorios que llenen vacíos legislativos, profesionalizar agencias independientes de supervisión y disparar potenciales sinergias y complementaciones estratégicas y operativas. La necesidad de poner fin al autogobierno policial también cuenta cuando se considera el enorme ámbito de las agencias privadas de seguridad, de igual o mayor tamaño al de la seguridad estatal en la mayoría de los países. Un aspecto colateral pero relacionado con la necesidad de nuevas capacidades regulatorias estatales y públicas (esto último con la intervención de beneficiarios y usuarios) está dado por el hecho de la participación privada en múltiples esferas colindantes con un concepto integral de SC: desde campañas de comunicación masiva y responsabilización corporativa, hasta tratamiento y rehabilitación de drogodependientes y personas en conflicto con la ley penal, pasando por la gestión de cárceles, el surgimiento de experiencias de justicia restaurativa e instancias de mediación, arbitraje o penalidad alternativa, todas ellas con fuertes rasgos de terciarización en la experiencia comparada.

Desafío Número 9: Participación comunitaria versus privatización de facto. La participación requiere institucionalidad y seguridad jurídica a través de claras reglas de juego, para no profundizar el riesgo de privatización de facto de la violencia (los fenómenos de linchamiento o justicia por mano propia no son aislados en la región) ni generar fatiga cívica sino, por el contrario, constituirse en una instancia de genuina democratización. Construir sociedad civil es también construir Estado, en una pulsión acompañada desde la base al centro y desde el centro a la base. El

²³ La evaluación de políticas de prevención situacional o de control policial aparece, *prima facie*, como más sencilla, por cuanto sus impactos tienden a ser más espectaculares en el corto plazo y no requieren de un proceso de maduración de mediano y largo plazo, como varias de las políticas de prevención social.

fortalecimiento de instancias de voz comunitaria ofrece más promesas que riesgos y constituye una oportunidad de reinención institucional plausible y sostenida en muchos de los ámbitos estudiados. Resulta clave, asimismo, para disparar procesos de gobernabilidad sostenida que dejen atrás situaciones de *paragobernabilidad ilegal* constructoras de capital social perverso, anomia o retraimiento colectivo.

Desafío Número 10: medios y miedos. El impacto de los medios de comunicación masivos en la espectacularización de la violencia, su debata influencia para generar situaciones de pánico social, el *agenda setting* (Dastres, 2002) y los guiones sociales (Hernández y Valdivia, 2004) contruidos a partir de la criminalidad urbana, constituyen también elementos a estudiar y tener en cuenta si se trata de generar coaliciones estratégicas para enfrentar no solo las manifestaciones objetivas de violencia, sino también su espectro subjetivo. La construcción de índices de victimización como bien público regional, debería considerar especialmente los fenómenos de victimización vicaria (Dastres, 2002; Fundación Paz Ciudadana, 2004) susceptibles de dispararse a partir de la influencia mediática y de generar sociedades de miedo, más allá del crecimiento objetivo de los índices de criminalidad.

Desafío Número 11: Descentralizar recentrando. El rol de los gobiernos locales es relevante y saludable. Han tomado la delantera en varias experiencias promisorias de SC y tienen ventajas competitivas importantes para su producción como bien público, entre otras: inmediatez, escala humana, permeabilidad a la información y la rendición de cuentas, alta visibilidad de sus intervenciones, mayor capacidad para construir alianzas prácticas. No obstante, resulta crucial tener en cuenta que todo proceso de descentralización es, a su vez, un proceso simultáneo de recentramiento del Estado Nacional sobre sus responsabilidades neurálgicas, sobre todo a nivel del combate contra el crimen organizado que excede fronteras y puede llegar a superar —o peor aún, cooptar— las instancias de gobiernos locales.

Desafío Número 12: La corrupción no es huérfana. Conviene reiterarlo: toda acción de modernización del Estado es, en esencia, una reforma política (BID, 2003). El ámbito político tiene una responsabilidad de primerísimo orden, tanto para sostener esfuerzos de reforma (planificando su desarrollo y advirtiendo su ruta crítica) como para superar prácticas de ineficacia que convierte a los temas de SC en ámbitos exclusivos de militares o policías, como producto del no desarrollo de capacidades estatales civiles indelegables y de rémoras de gobiernos autoritarios. La superación de situaciones de *captura* territorial o institucional supone

decisiones firmes y claras. No es posible luchar contra la impunidad al interior de las fuerzas de seguridad, por ejemplo, si subsisten prácticas caudillistas o clientelares al interior de las fuerzas políticas. La corrupción del sistema de SC no es huérfana.

Desafío Número 13: Superar laberintos de gestión. La comprobación empírica indica que la raíz de múltiples políticas fallidas en SC tiene que ver con: i) el Estado *fantasma o fugitivo*, que apela a estrategias de descentralización como alivio de sus cargas fiscales o para desentenderse de obligaciones institucionales básicas en SC, con la disimulada esperanza de transferir *costos políticos* a las autoridades municipales; con la interrupción de respaldo político para reformas que implican ir a fondo contra la impunidad policial; ii) el juego de suma cero entre fiscales, policías, políticos, ONG, cuerpos médicos, jueces y organismos de rehabilitación, actuando como corporaciones aisladas o, peor aún, confrontando espacios de poder sin una visión estratégica alineada en objetivos de conjunto; iii) políticas generalistas sin foco ni un diseño que, de antemano, establezca líneas de base para medir no solo procesos y productos, sino esencialmente los impactos de los programas específicos de SC; iv) *revoluciones caligráficas* que reposan en meros cambios legislativos, los cuales —aunque necesarios en ciertos casos— exigen ser acompañados de gestión, gestión y más gestión; v) apelaciones puramente morales o discursivas para el cambio de políticas públicas, sin establecer adecuados incentivos o *zanahorias*, que eviten el callejón sin salida de las resistencias corporativas; vi) la parálisis tautológica de confrontar criterios de prevención o control de la violencia como opciones excluyentes o absolutas, cuando de lo que se trata es de integrar y sintetizar visiones a partir de un enfoque realista.

Desafío Número 14: Consolidar prácticas promisorias. Cada una de las iniciativas mencionadas a lo largo de estas líneas como casos paradigmáticos, posee en su interior ciertos elementos —oportunamente subrayados— que podrían considerarse como prácticas promisorias y relevantes. El camino hacia una nueva generación de reformas está relacionado íntimamente con: i) la innovación y creatividad institucional, que signifique ruptura de inercias de impunidad y un cambio cultural, solo posible a partir de un claro liderazgo político expresado en la sostenibilidad de las medidas propuestas; ii) la asociatividad con responsabilidad de los actores del sistema, en base a precisos esquemas de funcionamiento y financiamiento, lo más institucionalizados, pactados, demarcados o contractualizados posible, de modo que cada quien se haga cargo de su específica responsabilidad; iii) los fondos económicos que establecen incentivos para la participación y la eficiencia entre ONG e instituciones de base local,

como modo de cogestión social de las PSC; iv) los ámbitos de participación ciudadana en los gobiernos comunales, una vez que superaron la barrera de entrada que a menudo impone el sector político; v) la focalización de esfuerzos integrales –construyendo cadenas de valor colectivas y *clusters* de SC, por ejemplo– que supone concentrar recursos multiagenciales en temáticas, territorios y situaciones delictivas más críticas, respondiendo al establecimiento de prioridades exigido por toda visión estratégica; vi) la desmonopolización de respuestas estatales exclusivas, convocando a la comunidad e involucrándola en la gestión de proyectos y programas; vii) la sanción de casos de corrupción paradigmáticos que castiguen a *peces gordos* del sistema de seguridad; viii) la arquitectura de observatorios sociales de la violencia, que integren Mapas del Delito con Mapas de Ciudadanía Social, para construir un análisis que no solo atienda a las manifestaciones del fenómeno, sino a sus causas profundas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. y Gómez Rojas, C. (2005). *Instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público*. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Acero, H. (2005). *La Seguridad Ciudadana, una Responsabilidad de los Gobiernos Locales en Colombia*. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Altus Alianza Global (2004, abril). *De local a global. Abriendo la estación de Policía: cinco maneras prácticas de mejorar el servicio y reducir las oportunidades de corrupción en cualquier estación de Policía*.
- Andrade, F. (2005, septiembre). *La experiencia de Miraflores, Perú, en la prevención del delito*. Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Medellín, Colombia.
- Araya, J. y Sierra, D. (2002). *Influencia de Factores de Riesgo Social en el Origen de Conductas Delictuales. Índice de Vulnerabilidad Social-Delictual Comunal*. Serie de Estudios. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/>
- Arias, J. A., De Tone, A., Piris, L. y Milner, S. (2005, mayo). *Prevención de la violencia y promoción de la convivencia ciudadana en Asunción Paraguay: Evaluación de los efectos de la Ordenanza 114/03 de la Municipalidad de Asunción*. Programa de Prevención de la Violencia, Conductas de Alto Riesgo y Salud Mental. Curitiba, Brasil.
- Ariza, C. (2003). *Mejor Hablemos: Alianza para la Promoción de la Convivencia. Cali, Comunas 13 y 20*. Banco Mundial. Fundación Corona. Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido. Universidades y Centros Regionales de Investigación. Cali, Colombia.

- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Diagnóstico y Políticas en los Años 90. *Serie Políticas Sociales* (32). Santiago, Chile: CEPAL.
- Arroyo, V. y Espinoza, A. (2000). Análisis comparativo: armas y violencia social en Centroamérica. En: Soto, R. y Walker, C. (eds.) *El arsenal invisible: armas livianas*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y Desarrollo Humano.
- Arslanian, C. y Binder, A. (1997). *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Mimeo.
- Asesorías para el Desarrollo (2003). *Programa Barrios Vulnerables. Evaluación de Experiencias en La Legua Emergencia y La Victoria*. Estudio Coordinado por Claudia Serrano y Manuela Valle. División Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Santiago de Chile.
- Asuntos Públicos Consultora (2003). *Consulta a Actores Locales. Programa Comuna Segura-Compromiso 100*. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2002, enero). *Evaluación de proyectos innovadores del Banco con organizaciones no gubernamentales*. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003, julio). *Reseña del trabajo de OVE relativo a la eficacia en función del desarrollo*. Oficina de Evaluación y Supervisión Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003, octubre). *Modernización del Estado*. Documento de Estrategia. Washington D.C.
- Basombrío, C. (2005). *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Bastón, C. (2004). *Programa de Seguridad Ciudadana. Prevención de la Violencia en Uruguay*. BID, Mimeo: Washington D.C.
- Beliz, G. (2005, noviembre). *Reconstruyendo la Seguridad Ciudadana. La Experiencia Argentina*. Washington D.C.: BID.
- Billante, N. (2003). *The Beat Goes on: Policing for Crime Prevention*. Australia: Center for Independent Studies.
- Birbeck, C. (1999, mayo). *Two Matters Concerning Data Collection In Latin American Criminology*. Memoria Final del taller de investigación Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century. University of Texas, Austin, Estados Unidos.
- Bitar Chacra, S. (2003, abril). *Los Cambios Necesarios: Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia*. Programa Policía y Sociedad Democrática. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

- Blanco, J. (2000). *Se Puede. Cinco Estrategias Exitosas de Prevención de la Delincuencia*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Blanco, R. (2005, abril). Enfoques Policiales en Materia de Seguridad Ciudadana. *Persona y Sociedad*. XIX (1), 199-214.
- Borja, J. (1998). Ciudadanía y espacio público. *Ambiente y Desarrollo*. 14 (3, septiembre), 13-22.
- Briceño, R. (1999, mayo). *Innovative Methodologies And Statistical Analysis in Working with Latin American Crime Data*. Memoria final del taller de investigación Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century. University of Texas, Austin, Estados Unidos.
- Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). *La Violencia en América Latina y el Caribe. Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Buvinic, M., Alda, E. y Lamas, J. (2005, agosto). *Emphasizing Prevention in Citizen Security. The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Cámara de Comercio de Cali (2005, noviembre). Programa "Cali cómo vamos".
- Campanella, J. (2005, septiembre). *El rol de la educación en la prevención de la violencia. Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Medellín: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cano, I. (1999, mayo). *Innovative Methodologies And Statistical Analysis: Working With Latin American Crime Data*. Memoria final del taller de investigación Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century. University of Texas, Austin, Estados Unidos.
- Cano, I. (2001). *La Policía y su Evaluación. Propuestas para la Construcción de Indicadores de Evaluación en el Trabajo Policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Cardona, M., García H., Giraldo, C., López, M. V., Suárez, C., Corcho, D. et al., (2005). *Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: Actores, Móviles y Circunstancias*. Río de Janeiro: Cad. Saúde Pública.
- Carrión, F. (2003). *La Inseguridad Ciudadana en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO.
- Carrión, F. (2005, septiembre). *Políticas Públicas Integrales en Seguridad Ciudadana*. Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Medellín: BID.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC (2003, junio). *Proyecto de Identificación de Oferta Pública y Privada. Apoyo para la preparación de un programa de intervención en barrios vulnerables*. Santiago: Universidad de Chile.

- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC (2005). *Evaluación del Programa Comuna Segura para el período 2001-2004*. Santiago, Universidad de Chile.
- Centro de Estudios para el Desarrollo. Área Seguridad Ciudadana (2003, julio). *Estudio Tipología para la Identificación y Selección de Barrios Vulnerables. Informe Final*. Santiago, Chile.
- Centro de Estudios para el Desarrollo (2002, enero). *Policía y Sociedad Democrática*. Año III, Número 10. Santiago de Chile.
- Centro de Estudios Unión para La Nueva Mayoría. *Encuesta sobre seguridad humana entre abril de 1997 y abril de 1998 en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, 1998.
- Comisión de la Comunidad Europea (2000). *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Bélgica. Disponible en: http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- Concha, A., Espitia, V., Espinoza, R. y Guerrero, R. (2002, octubre). La Epidemiología de los Homicidios en Cali 1993-1998: 6 años de un Modelo Poblacional. *Revista Panamericana de Salud Pública*. XII (4).
- Consultores para el Desarrollo (2003). *Evaluación del Programa Barrios Seguros*. Santiago de Chile.
- Cruz, J. y Beltrán, M. (2000). *Las armas en El Salvador: diagnóstico sobre su situación y su impacto*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana y Fundación Arias para la Paz y Desarrollo Humano.
- Curbet, J. (2002). La economía política de la inseguridad. *Colección Seguridad Sostenible*. Número 5. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Curbet, J. (2003). *La desmitificación de la Policía*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Chalom, M., Léonard, L., Vezina, C. y Vanderschueren, F. (2001). *Seguridad Ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago, Chile: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Ciudades más Seguras, Ediciones Sur.
- Chalom, M. (2001). *Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el Papel de la Policía*. Colección Estudios Sociales. Santiago de Chile.
- Chinchilla, L. (1999, octubre). *Una Adecuada Alianza entre Policía y Comunidad para Revertir la Inseguridad*. Ponencia presentada en el Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana, BID. Santiago de Chile.
- Dammert, L. (2004). *Nuevas Oportunidades de Empleo y Mejor Calidad de Vida*. Santiago: Fundación Chile 21-FES-OIT.
- Dammert, L. (2005, enero). *El Gobierno de la Seguridad. ¿De qué participación hablamos?* Gobernanza y Seguridad Sostenible. Barcelona.

- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La Prevención del Delito en Chile. Una Visión desde la Comunidad*. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia. Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Dastres, C. (2002). *¿Visiones Personales, Ideología o Mercado al Momento de Informar? Un Análisis de las Noticias de Inseguridad Ciudadana desde el Emisor*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Davis, R. (2003, noviembre). *Innovations in Civilian Monitoring of the Police. Examples from the USA*. Ponencia en el Seminario Civilian Oversight and Monitoring of the Police in South Africa. Open Society Foundation for South Africa y la Open Society Justice Initiative. Johannesburgo.
- De Filippi Jr., J. (2005, septiembre). *La experiencia de Diadema en la prevención del delito*. Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. BID. Medellín, Colombia.
- Diez Ripollés, J. L. (2004, mayo). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>
- Dutil, C. y Ragendorfer, R. (1997). *La Bonaerense. Historia Criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Eck, J. (1997). Preventing Crime at Places. En: *Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*. Washington D.C.: National Institute of Justice. Department of Criminology and Criminal Justice. University of Maryland.
- Eck, J., Spencer, C., Cameron, J., Leitner, M. y Wilson, R. (2005). *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Econometría Consultores (2005). *Medición de Impactos del Programa de Escuelas Populares del Deporte de la Alcaldía de Medellín*. Bogotá: Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Econometría Consultores (2005). *Línea de Base y Medición de Impactos Tempranos del Programa de Capacitación para el Empleo 2004-2005 de la Alcaldía de Medellín*, Bogotá.
- Eslava, J. (2004). *Methodological Considerations and Lessons Learned from the evaluation of the Citizen Safety and Coexistence Support Program in Bogotá, Colombia*. Bogotá: Centro de Proyectos para el Desarrollo. CENDEX. Universidad Javeriana.
- Estévez, E. (2005, septiembre). *El Rol de los Sistemas de Información. Experiencia en la Argentina*. Foro Interamericano Seguridad y Convivencia Ciudadana. BID. Medellín, Colombia.
- European Forum for Urban Safety (2000). *The Cities' Manifest.: Safety & Democracy*. Naples.

- European Crime Prevention Network (2004). *A Review of Scientifically Evaluated Good Practices for Reducing Feelings of Insecurity or Fear of Crime in the EU Members Status*. European Commission. United Kingdom.
- European Crime Prevention Network (2003). *Second Work Programme. Setting priorities and objectives for the period January 2003-December 2004*. Atenas, Grecia.
- European Commission (2003). *Declaration of the Congress Tackling Organised Crime in Partnership*. AGIS Programme. Dublín.
- Fernández, G. (2005). *Espacio Público, Heterogeneidad de Uso e Inseguridad. Persona y Sociedad*. XIX (1).
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2004). *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo N° 1. División Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior.
- Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas (2004, marzo). *Aprendiendo de la Innovación. Gobernanza y Seguridad Urbana en América Latina y el Caribe*. Córdoba, Argentina.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2003). *Taller Binacional Panamá-Costa Rica. Costa Rica y Panamá: Tráfico ilícito y control de armas de fuego, un aporte para la Comisión de Seguridad del SICA*. Memoria 1ª Edición. San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Fundación Mexicana para la Salud. Centro de Economía y Salud (1998). *Análisis de la magnitud y costo de la violencia en la ciudad de México*. Washington D.C.: BID.
- Fundación Paz Ciudadana (2002, octubre). *El manejo del espacio público*. Proyecto "Espacios Públicos Seguros". Santiago, Chile.
- Fundación Paz Ciudadana (2004). *Memoria 2004*. Santiago, Chile.
- Frühling, H. (1998). *Modernización de la Policía*. Ponencia presentada en el Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano. BID. San Salvador.
- Frühling, H. (2001). *La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina*. Centro de Estudios para el Desarrollo. Área de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Gabaldón, L. G. (2002). *Tendencias y Respuestas hacia la violencia delictiva en América Latina*. En: Briceño, R. (comp.). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Garzón, L. (2006, septiembre). *Seguridad y Convivencia en América Latina y el Caribe: Experiencias, lecciones y perspectivas*. Ponencia presentada en seminario del BID, Washington D.C.

- Godnick, W., Muggah, R. y Waszink, C. (2003). *Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica*. Documentos ocasionales. Small Arms Survey - International Action Network on Small Arms.
- Godnick, W. y Vázquez, H. (2003). *Control de Armas Pequeñas en Centroamérica*. International Alert. Serie América Latina N° 2 (versión español).
- Guerrero, R. (1999). Programa Desarrollo, Seguridad y Paz de la Ciudad de Cali. Programas Municipales para la Prevención y Atención de la Violencia. Banco Interamericano de Desarrollo-Prefeitura do Rio de Janeiro.
- Guerrero, R. (2001). *Programas integrales para la prevención de la violencia a nivel municipal*. Documentos de la Conferencia Diálogos de Seguridad Ciudadana en el Ecuador. BID. Washington D.C.
- Habitat (2004). *Seguridad Humana y Pobreza Urbana: una Aproximación Holística a la Exclusión Social y la Violencia*. Río de Janeiro, Brasil. Programas de Buenas Prácticas Dubai.
- Hein, A. (2005). *La Georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local*. Revista Paz Ciudadana, N° 2.
- Hernández, J. y Valdivia, R. (2004, Julio). (In) *Seguridad Ciudadana en Noticieros de TV*. Documento desarrollado para el Departamento de Estudios de la División de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago de Chile.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*, 155. Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html/>
- Homel, P. (2004). The Whole of Government. Approach to Crime Prevention. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 287. Australian Institute of Criminology.
- Instituto Cisalva (2004). *Evaluación del Impacto de una Estrategia de Información, Educación y Comunicación para la Prevención de la Violencia en Bogotá, Cali y Medellín 2003-2004*. Trabajo coordinado por Edgar Muñoz, María Isabel Gutiérrez y Rodrigo Guerrero V. Cali, Colombia: Universidad del Valle-Ministerio de la Protección Social.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) (2004). Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la Policía e introducción a la justicia restaurativa. México DF, Serie *Cuadernos de Trabajo*, 1, México D.F.
- Kaufmann, D. (2003, febrero). *Encrucijadas de Gobernabilidad*. Reporte Mundial de Competitividad. Foro Económico Mundial. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Washington D.C.: World Bank.

- Kleiman, M. (2004). *Propuesta para reducir el impacto de las drogas en la violencia en El Salvador*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- Kuechemann, C. (2001). *Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia*. Washington.D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Lahosa, J. M. (2000). Prevención de la Inseguridad Urbana: Compromiso de las Ciudades. En: *Conversaciones Públicas para Ciudades más Seguras*. Colección Estudios Sociales. Santiago de Chile.
- Londoño, R. (2004, julio). *La Cultura Ciudadana como Estrategia Integral para Fortalecer la Convivencia Urbana. Las Experiencias de Bogotá*. Ponencia en el Seminario Permanente de Discusión sobre la Violencia. PNUD. San Salvador.
- López Regonesi, E. (2000). Reflexiones acerca de la Seguridad Ciudadana en Chile: Visiones y Propuestas para el Diseño de una Política. *Serie Políticas Sociales* (44). Santiago, Chile: CEPAL.
- Llorente, M. V. (1997). *Perfil de la Policía Colombiana*. Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Llorente, M. V. (2001). Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá. Contexto y balance de esta iniciativa. Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Llorente, M. V., Escobedo, R, Echandía, C. y Rubio, M. (2001). *Violencia Homicida y Estructuras Criminales en Bogotá*. Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Llorente, M. V. y Rivas, A. (2004). La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana. *Serie Buenas Prácticas*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Lunecke, A. y Eissmann, I. (2005). Violencia en Barrios Vulnerables: Una Aproximación desde la Exclusión Social. *Persona y Sociedad*. XIX (1).
- Lynch, J. (1999). *Desirable Features of Statistical Systems for Investigating Crime*. Memoria final del taller de investigación Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century. University of Texas, Austin, Estados Unidos.
- Martin, G. (2005). *Políticas Municipales de Seguridad y Convivencia y el Concejo Municipal. Material para El Viernes de Concejal*. Programa de la Universidad de Georgetown, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y USAID. Bogotá, Colombia.

- Martin, G. y Ceballos, M. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía, B. (2005). Proyecto "Guías Ciudadanos". Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Convenio Alcaldía de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mertz, C. (1999). *Caracterización del Homicidio en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Mertz, C. (2000). *Experiencia Comparada en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Ministerio del Interior de Chile (2005). "Programa Comuna Segura". División de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior y Justicia. República de Colombia (2004). *Manual para la financiación y/o cofinanciación de proyectos por intermedio del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON*.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2005). *Informe de Gestión 2003-2004*. La Plata, Argentina.
- Mockus, A. y Corzo, J. (2003). *Cumplir para Convivir. Factores de Convivencia y su Relación con Normas y Acuerdos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia-Colciencias, Bogotá.
- Montenegro, S. (2005, septiembre). *Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Construcción de una Política Pública*. Presentado en Foro Interamericano BID de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Medellín, Colombia.
- Muzzopappa, E. y Dastres, C. (2004). *La Comunicación como Estrategia para Orientar a la Ciudadanía frente a la Violencia y la Criminalidad*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Naciones Unidas (2000). *Prevención Eficaz del Delito: Adaptación a las Nuevas Situaciones*. Documento de Trabajo preparado por la Secretaría para el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Viena, Austria.
- Neild, R. (2002). *Policía Comunitaria. Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una Guía para la Sociedad Civil*. Washington Office on Latin America (WOLA).
- Obregón, I. (2003). Aproximación a los conceptos de seguridad sostenible y de seguridad humana e identificación de las entidades que los promueven. En: *Seguridad Sostenible*, Edición 14. España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2002). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Traducido por la Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C.

- Ortega, J. (2005). *La experiencia de México en la prevención del delito*. Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. BID. Medellín, Colombia.
- Pontón, D. (2005). Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana. El caso de Quito (2000-2004). En: Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Valparaíso, Chile: Red 14 URB-AL.
- Prats, J. (2004) Glocal. *Magazine Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 2. España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. New York.
- Programa Departamentos y Municipios Seguros (2005). *Guía de Procedimientos para Elaborar Planes Integrales de convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Georgetown University y USAID.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2003). *Programas de Superación de la Pobreza y Capital Social. Evidencias y Aprendizajes de la Experiencia en Chile*. Presentado en Seminario Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: Lineamientos para la Acción. CEPAL. Santiago, Chile.
- Ragendorfer, R. (2002). *La Secta del Gatillo. Historia Sucia de la Policía Bonaerense*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Ramírez, R. (2005). *Observatorio de Violencia Cotidiana*. Bogotá: Mimeo.
- Rau, M. (2005). Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental en Latinoamérica: un llamado de Acción Ambiental Comunitaria. En: Dammert, L. y Gustavo, P. (eds.). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago, Chile: Red 14 URB-AL-Valparaíso/FLACSO.
- Reid, J. (1999). *Innovative Methodologies and Statistical Analysis: working with latin american crime data*. Memoria final del taller de investigación Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century. University of Texas, Austin, Estados Unidos.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina: hacia una Política Integral*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Robertson, R. (1995). Glocalization: Time-space and Homogeneity Heterogeneity. En: Featherstone, M., Lash, S. y Robertson, R. (eds.). *Global Modernities*. Londres.
- Rubio, M. (1997). *Criminalidad Urbana en Colombia*. Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

- Rubio, M. (1999). *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la Violencia*. Bogotá: TM-Universidad de los Andes.
- Sáenz, J. (2003). *La Cultura Ciudadana: una Pedagogía para la Democracia, la Civilidad, la Seguridad, la Comunicación y el Disfrute*. Alcaldía de Bogotá.
- Saín, M. (1998). *Democracia, Seguridad Pública y Policía: La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires*. Documento de Trabajo presentado en Seminario sobre Reformas Policiales en Argentina. Organizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Salamanca, F. (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Sampson, R. y Scout, M. (1999). *Tacking Crime and Other Public-Safety Problems: case studies in problem-solving*. U.S. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services. Washington D.C.
- Sanfaçon, D., Barchechat, O. y Oginsky, C. (2002). *From Knowledge to Policy and Practice: what Role for Evaluation?* International Centre for the Prevention of Crime. Canadá.
- Sansfaçon, D. (2004). *Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security*. International Centre for Prevention of Crime. Canada.
- Sanseviero, R. y López Machín G. (2005). Seguridad Ciudadana: la Situación en Uruguay. En: Escobar, S. *et al.*, *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad.
- Seguridad Ciudadana Número 1 (2005 junio). Grupo de Reflexión sobre Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y Secretaría de Gobierno de Bogotá.
- Shaw, M. (2001). *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Shaw, M., Van Dijk, J. y Rhomberg, W. (2003). Determining Trends in Global Crime and Justice: an Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems. *Forum on Crime and Society*. Vol. 3 (1 y 2).
- Sherman, L. W. (1997). *Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*. National Institute of Justice. Department of Criminology and Criminal Justice. University of Maryland. Washington D.C.
- Smulovitz, C. (2001). *Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente*. Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington D.C.

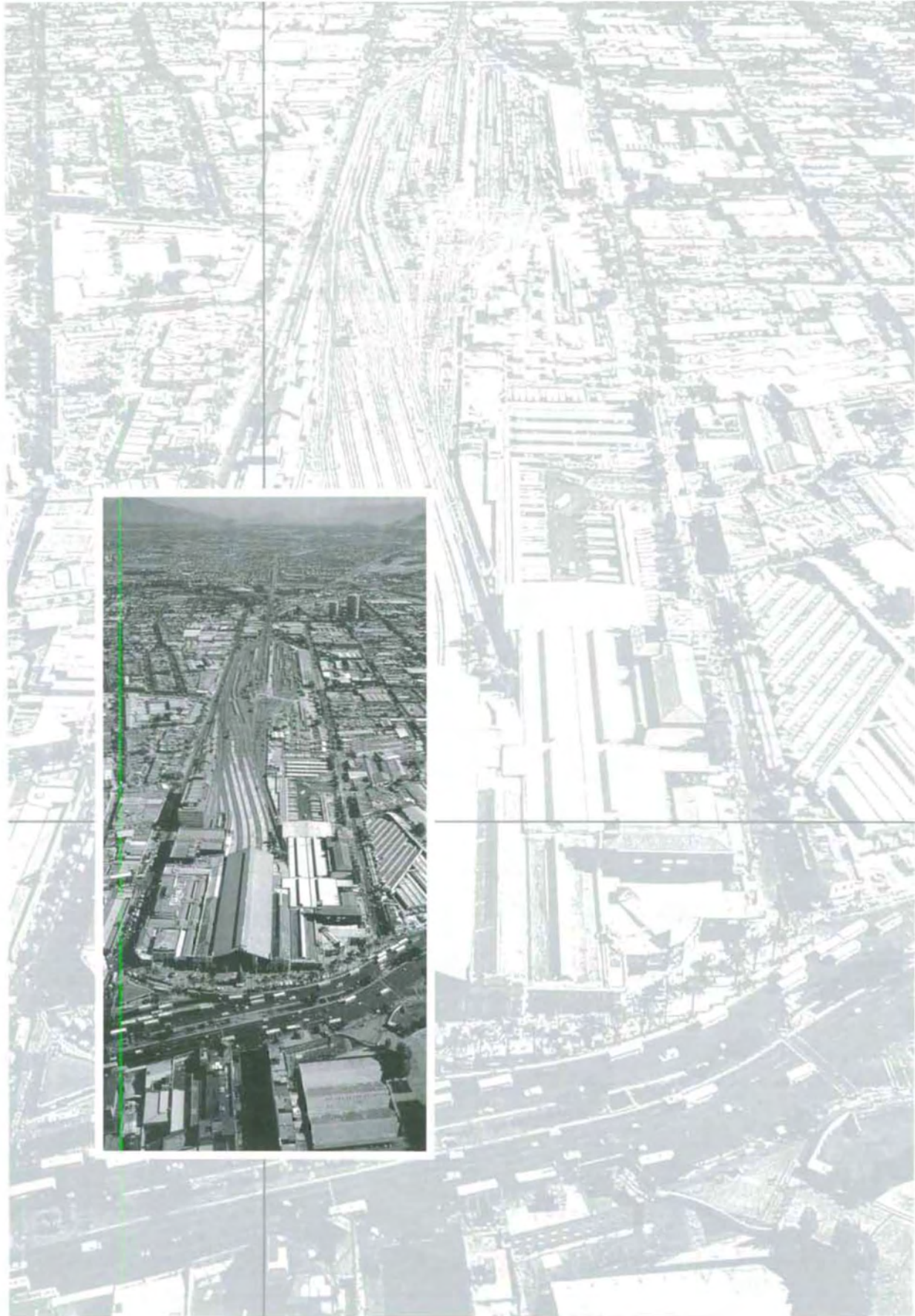
- Srur, J. (2004, febrero). *Informe especial contrataciones en el ámbito de la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina*. Programa de Administración Civil de las Fuerzas de Seguridad. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Stone, C. (2005, octubre). Ponencia presentada en la conferencia *Police Accountability and the Quality of Oversight*. Altus, Alianza Global. La Haya.
- Suárez Ramírez, G. (2004). Espacios Urbanos y Prevención de la Violencia: la experiencia de Bogotá. En: *Aportes para la Convivencia Ciudadana*. Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia. San Salvador: PNUD.
- SUR Profesionales Consultores-Universidad Alberto Hurtado (2004, octubre). Consultoría de evaluación Programa Comuna Segura-Compromiso 100, Fase I, y Sistema de Evaluación General. Santiago de Chile.
- Tiscornia, S. (1997). *Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires.
- Tocornal, X. y Manzano, L. (1999 octubre). *¿Víctimas de la Delincuencia o Víctimas del Temor?* Periódico electrónico El Mostrador. Santiago de Chile.
- Tudela, P. (2005 diciembre). *Seguridad Ciudadana y Policía Comunitaria: un desafío pendiente*. Ponencia presentada en el Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana organizado por el BID, Santiago, Chile.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2005 junio). *Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil. 1979-2003*. Serie Debates VII. Brasilia.
- Universidad Alberto Hurtado (2003). *Apropiación de las Experiencias Internacionales. Estudio: Evaluación de Experiencias Internacionales de Prevención del Delito*. Santiago, Chile.
- Universidad Alberto Hurtado (2003). *La oportunidad del delito: enfoque situacional de la prevención*. Santiago, Chile.
- Vallespir, A. (2002). *La Policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Vanderschueren, F. (2000). Prevención de la criminalidad. *Revista Temas Sociales*. Nº 32. Corporación Sur, Santiago, Chile.
- Vanderschueren, F. y Lunecke, A. (2004). *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Ministerio del Interior del Chile.
- Vanderschueren, F., Lunecke, A. y Smaoun, S. (2003). Universidad Alberto Hurtado y UN-Habitat. *Informe de auditoría Programa Comuna Segura-Compromiso 100*. Santiago de Chile.
- Vanderschueren, F., Marcus, M., Lunecke, A. y Buffet, J. P. (2004). *Evaluación de Experiencias Internacionales en la Prevención del Delito*. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior de Chile. Santiago.

- Van Soomeren, P. y Wever, J. (2005). *Review of Costs and Benefits Analysis in Crime Prevention*. Reporte a la Comisión Europea del Director General de Justicia, Libertad y Seguridad, Amsterdam.
- Velásquez, E. (2005 octubre). *Alianzas Público-Privadas en la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá*. Ponencia presentada en el 5°. Seminario Internacional de Prevención del Crimen, organizado por Centro Internacional para la Prevención del Crimen y Ministerio del Interior de Chile. Santiago, Chile.
- Vera Institute (2003). *Measuring progress toward safety and justice: a global guide to design of performance indicators across the justice sector*. New York: Vera Institute.
- Vézina, C. (2000). Las tareas de prevención del delito: actores, medidas, desafíos. En: *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Santiago, Chile: Colección Estudios Sociales.
- Waters, H., Hyder, A., Yogesh, R., Basu, S., Rehwinkel, J. y Butchart, A. (2004). *The economic dimensions of interpersonal violence*. Ginebra, Suiza: Department of Injuries and Violence Prevention, Organización Mundial de la Salud.
- Yepes, F. (2005). *Medición de impactos del programa de Escuelas y Bandas de Música de Carácter Sinfónico de la Alcaldía de Medellín. Informe Final*. Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá, Colombia.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO: EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Liza Zúñiga





PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO: EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA¹

Liza Zúñiga²

¿QUÉ ES PREVENIR?

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como, en la actualidad, el control del delito no es desarrollado como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la ciudadana, de ahí también la importancia de los gobiernos locales, por ser el nivel más cercano a la comunidad. Respecto de esto último es que el programa URB-AL de la Unión Europea ha permitido la colaboración y el intercambio de experiencias entre ciudades de América Latina y Europa. A través de distintas redes temáticas los socios de cada proyecto han compartido sus experiencias y analizado sus procesos de desarrollo. La Red 14, "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" dio origen al Proyecto Prevenir, "Promoción de Buenas Prácticas de Participación Comunitaria en Prevención del Delito a nivel local", coordinado por la comuna de San Joaquín (Chile) y los municipios de Bellavista (Perú), Dodecaneso (Grecia), Padua (Italia) y Santa Tecla (El Salvador).

¹ Este artículo fue preparado con documentos realizados por Lucía Dammert, Patricia Arias y Javiera Díaz, como parte del equipo de FLACSO-Chile, y con la información entregada por cada ciudad que participó del proyecto.

² Investigadora Asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. (lzuniga@flacso.cl).

Este proyecto buscó fortalecer las iniciativas de participación comunitaria en prevención del delito a través de la sistematización, difusión y promoción de buenas prácticas a nivel local. A través de la reflexión de estas prácticas participativas se definió el rol de la participación comunitaria, en sus aspectos positivos y negativos, y se intercambiaron experiencias en este ámbito. Los destinatarios directos de los proyectos URB-AL son los gobiernos locales socios, en este caso representados por los encargados de las temáticas de seguridad ciudadana y participación, o de las organizaciones comunitarias, y en general todos los agentes partícipes de la gestión municipal, así como los representantes de las organizaciones comunitarias seleccionados por su liderazgo dentro de la comunidad. Los destinatarios indirectos fueron todas las organizaciones y vecinos participantes de las actividades de difusión de los resultados.

El objetivo general del proyecto fue reflexionar sobre el rol de la participación comunitaria en la prevención del delito, y a través de ello relevar, fortalecer e intercambiar buenas prácticas o experiencias prometedoras de participación comunitaria en prevención del delito. Los objetivos específicos fueron: identificar y sistematizar tipos de participación comunitaria en prevención del delito existente en gobiernos locales socios, destacando fortalezas y debilidades de sus mecanismos de acción; identificar y relevar buenas prácticas de participación comunitaria en prevención del delito en ciudades socias de América Latina y Europa, dar cuenta de obstáculos y desafíos de estas; difundir y promocionar experiencias y alternativas de participación comunitaria eficaces en la prevención del delito a nivel local; y generar recomendaciones para que gobiernos locales mejoren su gestión en la prevención del delito y en la promoción de la participación, así como consejos acerca de mecanismos para promover participación desde la propia comunidad.

La metodología utilizada intentó hacer del proyecto lo más participativo posible, en cuanto a la interacción entre las ciudades y de estas con sus habitantes. Las actividades principales programadas fueron: (1) dos jornadas con funcionarios de gobiernos locales y organizaciones comunitarias para reflexionar sobre el rol de la participación en la prevención del delito, y recoger experiencias prometedoras; (2) sistematización de experiencias de participación comunitaria en prevención del delito, en los gobiernos socios; (3) selección de las mejores prácticas de las ciudades socias, difusión de ellas a través de un informe comparativo; (4) seminario de intercambio de experiencias entre ciudades socias; y (5) realización de al menos una feria comunitaria de seguridad.

A continuación se presentan los principales resultados del proyecto. Los mismos se encuentran en dos niveles interconectados, por un lado el debate teórico y conceptual sobre la relevancia de la participación de la comunidad en actividades de prevención del delito. Por otro, el análisis de los elementos que permiten la implementación de prácticas prometedoras y exitosas. El presente documento no busca consolidarse en un "manual" con prescripción o normativa sobre la forma de intervención comunitaria. Por el contrario, presenta complejos procesos y múltiples elementos necesarios para desarrollar un proyecto comparado, transcontinental sobre la participación comunitaria en la prevención del delito.

I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Participación para vencer el temor

La violencia y la criminalidad han existido siempre en la historia de la humanidad, pero toma características distintas de acuerdo al contexto en que se desarrolla. Lo que es consustancial de la época en que vivimos es el tipo de violencia existente, la que en cierto modo ha sobrepasado los límites de la tradicional, esta *"...es la expresión de un hecho cultural o de una estrategia de sobrevivencia para ciertos sectores empobrecidos... La moderna es aquella que se organiza explícitamente con el fin y la disposición de cometer un acto violento"* (Carrión, 2004, p. 224).

En las sociedades modernas el temor, expresado sobre todo como miedo al otro y a los espacios públicos, se ha transformado en un mecanismo de mediación de buena parte de nuestras relaciones sociales (Barbero, 2000). Si bien este fenómeno emerge principalmente por la pérdida del arraigo colectivo de las ciudades, o como plantea Giddens (2000) por la pérdida de la seguridad ontológica que tenían los individuos respecto de su vida cotidiana, tiende a expresarse a través de las problemáticas de seguridad ciudadana como "miedo al delito" o "miedo al otro". Esta pérdida de confianza en el otro ha llegado a tal punto que el encuentro público entre vecinos tiende a aparecer como generador de problemas, contexto en el cual el vecino comienza a ser visto como un extraño y surge la percepción de amenaza (Dammert, Karney y Manzano, 2005).

Los efectos del incremento de la criminalidad, así como de la percepción que la población tiene de ella, son diversos y pueden ir desde transformaciones en el urbanismo (amurallamiento, segregación y otros), hasta cambios profundos en los hábitos y conductas de la población (reducción de la

ciudadanía) (Carrión, 2004). Impactan sobre las instituciones públicas y generan altos costos para las naciones, lo que en definitiva implica una disminución de la calidad de vida de la población.

Pero además, la literatura internacional ha señalado los efectos que tiene el miedo al delito en el desarrollo del capital social y la participación y en general sobre las conductas sociales. Se ha comprobado, por ejemplo, que la inseguridad tiende a acrecentar el inmovilismo y atomización social, pero también es posible afirmar que el temor tiende a asentarse y reproducirse en contextos caracterizados por la desconfianza ciudadana (en las instituciones y en las personas), la debilidad del tejido social y de la participación. De esta forma, diversos estudios han comprobado que la mayor presencia de confianza social tiende a producir mayores posibilidades para la consolidación del capital social comunitario, así como la presencia de capital social y confianza interpersonal tiende a disminuir los niveles de temor y permite generar iniciativas de prevención comunitaria (Dammert, Karmy y Manzano, 2005).

En otras palabras, podría decirse que la relación entre inseguridad ciudadana y participación no es unívoca, sino que se da en múltiples direcciones, generando círculos viciosos difíciles de abordar. Este hecho pone en duda la viabilidad de las políticas que pretenden disminuir la sensación de inseguridad de la población, basándose en estrategias de prevención y participación comunitaria, sin antes enfrentar el contexto de crisis participativa. Esta ha sido una de las razones por las cuales muchas de las políticas de seguridad desarrolladas tanto en América Latina como en Europa no han surtido efectos. A pesar de que en ambos continentes hoy existe consenso respecto de la importancia de la prevención y de la participación comunitaria en la contención del delito, pero sobre todo en la disminución de la inseguridad ciudadana, se sigue invirtiendo mucho más en la justicia criminal que en la prevención. Esto se debe a que las iniciativas preventivas tienen efectos que solo son observables en el largo plazo (entre 5 a 10 años) y requieren de un mayor involucramiento del medio familiar y social (CESC, 2004), por lo que muchas veces la presión política por la inmediatez obliga a trasladar recursos hacia medidas más visibles y menos efectivas, como las de control. Así, muchas veces se señala la necesidad de complementar las políticas de control con las de prevención, pero en la práctica ambas políticas corren por caminos distintos y tienden a competir por recursos públicos.

La complejidad de la prevención del delito

La *prevención*, definida como "las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado" (Van Dijk, 1999), se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert, 2002; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no solo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

La prevención puede concebirse de diversos modos de acuerdo al enfoque teórico que se utilice. Así, hay enfoques que postulan que el delito ocurre porque existen factores del ambiente físico que conceden oportunidades para que este ocurra, esta perspectiva conocida como *situacional-ambiental* postula políticas preventivas que se dirigen a disminuir estas oportunidades principalmente mediante prácticas disuasivas. En cambio, el enfoque de la *prevención social*, busca las causas de la criminalidad en factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social, con la anomia y los problemas de adaptación social; en este sentido se plantean políticas preventivas que abordan factores estructurales y que trabajan sobre grupos de riesgo focalizados. Un tercer enfoque destacado es el *comunitario*, donde muchas veces se combinan estrategias situacionales y sociales, pero se diferencia de aquellas en que la comunidad es concebida con un doble carácter como objeto y sujeto de las políticas preventivas (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). De esta forma, este enfoque (y sus distintos matices) postula acciones donde la comunidad es responsable de su seguridad, puede fortalecer mecanismos de control informal y "empoderarse" de sus problemas para conseguir soluciones eficaces (Sozzo, 2004).

Finalmente, el enfoque *epidemiológico* reúne estas tres perspectivas considerándolas como ámbitos de acción sobre los cuales las políticas preventivas pueden trabajar, y además plantea tres niveles de intervención de las acciones: primaria, que apunta a la prevención temprana; secundaria, que interviene en el tratamiento de grupos de riesgo; y terciaria, conocida como prevención tardía puesto que busca rehabilitar y reinsertar delincuentes, o bien atender y reparar el daño causado en víctimas. En estos niveles de intervención y en los tres ámbitos de acción este enfoque

propone que es necesario reducir los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de que exista violencia (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). Estos factores pueden ser de proximidad (eventos contingentes como el acceso a armas y drogas) o estructurales (relacionados con la pobreza y marginalidad); o bien pueden definirse como factores individuales (violencia, abuso o agresión en la infancia), familiares (abandono de los padres, falta de confianza o afectividad), sociales (comportamiento de pares y ambiente escolar), y contextuales (pobreza, falta de oportunidades).

Las iniciativas de prevención pueden tener consecuencias en el plano de la criminalidad y de la violencia, y además tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de prácticas democráticas y por ende la consolidación de la gobernabilidad (Dammert y Lunecke, 2004). Sin embargo, debe reconocerse que no cualquier práctica comunitaria preventiva logra responder a esas potencialidades, ya que producto de la desconfianza instalada muchas de las acciones que se generan en nombre de la defensa comunitaria terminan generando efectos negativos, como la estigmatización de ciertos grupos y la disminución de las libertades individuales o sociales. Para evitar esta posibilidad es fundamental que las estrategias de seguridad nacional o local promuevan formas proactivas de participación, es decir, fortalezcan la participación comunitaria que emerge desde las bases sin la instrumentalización o dirección del Estado (o los partidos políticos), que no es excluyente de otras formas de participación, por ejemplo, que no tengan como meta el control del delito, sino que procuren mejorar el vínculo comunitario y la confianza en el otro. En esta tarea los gobiernos locales pueden cumplir un rol fundamental puesto que se encuentran en una posición de mayor cercanía con la comunidad, y, por ello, tienen la capacidad de promover la participación a través del apoyo a las buenas prácticas existentes, para que sea la propia comunidad la que reposicione la importancia de la participación y no sea un agente externo quien defina los mecanismos participativos. En otras palabras, promover la participación desde los propios espacios en la comunidad y no desde el Estado.

Dentro del nuevo paradigma preventivo predominante en las políticas de seguridad, de Europa desde los años 80 (Sozzo, 2004) y de América Latina desde mediados de los 90, se ha incorporado la idea de la seguridad como bien público y se ha reconocido la centralidad de la participación comunitaria. Pero para pasar del discurso a la construcción de políticas efectivas aún falta mucho por recorrer. Aunque se ha asumido que la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae tanto en policías y gobiernos, como comunidades y asociaciones de todo tipo, para que las

políticas de seguridad coproducidas por esos distintos actores sean sustentables se deben crear mecanismos de cohesión social. *“En otras palabras, es necesario reforzar los mecanismos y elementos de confianza interpersonal para de esta forma generar lazos, valores, y normas sociales”* (Dammert y Lunecke, 2004). Solo a través de la consolidación de este capital social las iniciativas de seguridad generadas desde los gobiernos nacionales o locales serán aprendidas e incorporadas en la comunidad como parte constitutiva del ser “vecino”, y de este modo se podrá asegurar que las iniciativas perduren más allá del financiamiento fiscal de ciertos proyectos –tal como plantean las autoras citadas–.

En este sentido el relevar prácticas comunitarias exitosas en la prevención del delito y la disminución de la inseguridad ciudadana, además de evitar la gestación de prácticas comunitarias excluyentes y estigmatizadoras, contribuye a mejorar el capital social en las comunidades y de esta forma hacer sustentables sus emprendimientos (sean o no del ámbito de la seguridad). Y, tras ello, *“revalorar el compromiso de la ciudadanía en proyectos comunitarios tiene el potencial de generar o consolidar una cultura de vida democrática donde las soluciones a los problemas sociales no se establecen únicamente por medio del uso de la autoridad”* (Dammert y Lunecke, 2004).

Comunidad y asociación

El concepto de comunidad se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. En el área de la prevención del delito el interés por la comunidad se puede entender a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito.

Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de seguridad ciudadana data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos, por cierto también en América Latina, la policía era la única institución encargada del control y la prevención de la criminalidad, y utilizaba como principal estrategia el patrullaje de personal uniformado (Crawford, 1997). Recién hacia finales del siglo, entre la década de los 80 y 90, nos encontramos frente a un cambio

caracterizado por el llamado a la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas de seguridad.

Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención varían dependiendo del concepto de comunidad utilizado, tal como se sintetiza a continuación:

En primer lugar, la comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. La idea implícita es que la violencia y la criminalidad son resultado del fracaso o ruptura de la vida comunitaria. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos por un grupo interrelacionado de reglas y normas, estas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La "teoría de las ventanas rotas" plantea que al aumentar la autoridad moral de los miembros de la comunidad se disminuyen las oportunidades para un aumento del crimen. Así se pone énfasis en el control de faltas y contravenciones (como el *graffiti*) para disminuir la probabilidad de una escalada de la criminalidad. En este sentido, la comunidad juega un rol central al colaborar con la policía en la identificación de problemas de convivencia.

En segundo lugar, la comunidad puede ser interpretada como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad. Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un "ente" naturalmente positivo en la implementación de mecanismos de control social. En diversos contextos, y últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de vigilantismo y linchamientos de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo "comunitario" se hace presente mediante iniciativas autoritarias y, en algunos casos, hasta parapoliciales.

En tercer lugar, otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir, un territorio determinado donde habita un número específico de personas. Esto evidencia un cambio en la teoría criminológica, de los últimos años, caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la

estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un "otro" y un "nosotros", que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana (Caldeira, 2000).

En esta misma perspectiva, muchas veces se asume que la comunidad es un todo homogéneo, donde se comparten valores, tradiciones, y costumbres. Esta mirada resulta ser ingenua respecto de la sociedad de hoy, al considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos. De igual manera, el reconocimiento de la diversidad se presenta como un requisito para afrontar las diferencias presentes en la vida social contemporánea de forma democrática.

El énfasis en la comunidad coincide con la noción que lo peligroso no solo es una amenaza sino que se localiza "afuera". Se asume que el peligro se sitúa principalmente en los espacios públicos, por lo que las políticas de prevención comunitaria tienden a enfocarse en dichos espacios dejando sin intervención los problemas vinculados a los ámbitos privado o semiprivados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar y de cómo esta impacta en la reproducción de conductas violentas fuera del hogar.

Por último, la comunidad es generalmente considerada como un recurso que debe ser utilizado en la prevención de la criminalidad. Esta visión de apropiación de la problemática criminal por las comunidades se ha traducido en un esfuerzo para que ellas mismas movilicen sus recursos económicos y personales con el fin de disminuir la presencia de criminalidad en sus zonas de residencia o comercio (Dammert, 2002). Sin embargo, vale la pena destacar que la mayoría de las políticas de prevención comunitaria paradójicamente otorgan un rol pasivo a la comunidad, viendo a esta solo como un receptor de mecanismos de solución. Un claro ejemplo de este tipo de emprendimiento es la visión de la intervención estatal como una generación de proyectos de corto plazo, olvidando que, en muchos casos, aquellas áreas con mayores problemas de criminalidad tienen también una mínima presencia de estructuras comunitarias que permitan generar estrategias de prevención local sustentables en el largo plazo.

El concepto de *asociación* se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) y

las funciones que esta puede tener, así como sus consecuencias sobre el delito. Además, es relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras en el tema de la seguridad, y evaluar los mecanismos que se utilizan para involucrar a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: consolidación de espacios de participación comunitaria y reforma policial, aquí solo analizaremos la primera de ellas por ser más pertinente a los objetivos del proyecto.

Sobre el concepto de participación

Cuando existe participación necesariamente hay más de una persona, por eso se afirma que participar es “estar con” o “formar parte de”. Existen diversos modos de participar de acuerdo al grado de responsabilidad que asumen los sujetos en la acción y al grado de conciencia del objetivo perseguido. Así por ejemplo, se participa al asistir a una actividad diseñada por otros, cuando se colabora en el desarrollo de una actividad o cuando se involucra en forma activa y crítica en los fines buscados³.

Ahora bien, hablamos de *Participación Social* cuando se afirma que la participación va dirigida hacia un fin social o donde existe un compromiso con la sociedad, y cuando la forma en que se participa implica una toma de decisiones y una construcción colectiva. En el caso de este estudio la referencia a este concepto está acotada al contexto del territorio o comunidad involucrada y respecto de la cual se desea producir efectos, por ende, se hablará de *Participación Comunitaria*.

Premisas de la participación:

- La participación no se enseña teóricamente solo se aprende practicándola.
- No existe participación si no se da la toma de decisiones.
- Solo existe participación social real cuando se da en forma directa: las organizaciones deben buscar protagonismo y no conformarse con la delegación de poder, deben evitar la “profesionalización” de las soluciones.

³ Referencias provienen del texto: *La participación social*. Encuentro de organizaciones sociales, Valladolid 9 de mayo 1998. En: <http://www.comunica-accion.org/>

- La participación implica compromiso en las acciones, sin embargo, debe reconocerse y respetarse los diferentes grados de compromiso.
- Pensar en forma colectiva: que algunos miembros de la organización posean liderazgo sobre otros no significa que deban aceptarse sus fines personales como los únicos, al contrario la organización en conjunto debe definir sus fines y trabajar por ellos.
- La información es vital para planificar las acciones correctamente, pero ello no implica que se requiera de la opinión del experto, sino que quienes participan deben informarse sobre los problemas que quieren atender.
- Se requiere una formación básica (promoción cultural) para que la participación se dé en términos de igualdad, puesto que a veces las personas no participan porque sienten que no tienen capacidad para intervenir.
- Planificar las acciones sin olvidar los objetivos macro: la participación debe estar guiada por una planificación clara donde se definan metas realizables, pero en la consecución de las metas no deben dejarse de lado los objetivos más amplios.
- Movilizar a los sectores o grupos más marginados: la participación suele darse entre grupos homogéneos y que se reconocen entre sí, por lo que es necesario motivar la participación de los grupos excluidos y establecer vínculos entre grupos diversos.

Requisitos de la acción de organizaciones:

- *Autonomía:* idealmente las organizaciones deben tener capacidad para tomar sus propias decisiones, independientemente de que parte de sus acciones se financien con apoyos externos o que mantengan vínculos con otras organizaciones.
- *Toma de decisiones:* El método asambleario se considera necesario para que todos participen en las toma de decisiones, sin embargo, en muchas ocasiones este mecanismo es ineficiente o no convoca a los actores deseados (en número y diversidad), lo que plantea la necesidad de buscar estrategias alternativas.
- *Redes sociales:* Para aumentar el impacto de sus acciones las organizaciones deben procurar vincularse con otros, estableciendo compromisos en pos de un mismo objetivo, o bien intercambiando aprendizajes de ámbitos diferentes.
- *Sensibilización social:* Para promover la participación en problemas que aquejan a la comunidad las organizaciones deben lanzar campañas informativas.

Ámbitos de participación en prevención del delito

En el tema preventivo existen diferentes enfoques de participación, los que pueden ser organizados de acuerdo a dos coordenadas: la definición de quién participa y el tipo de participación desarrollada. Si bien estos no son los únicos elementos a tomar en cuenta, aparecen como los más relevantes en la búsqueda por caracterizar la prevención comunitaria del delito desarrollada a nivel local.

El primer enfoque participativo se basa en la definición de quién participa. Así se identifican dos tipos: *directo e indirecto*. El primero refiere a iniciativas donde participan los vecinos de forma directa, mientras que el segundo hace mención a aquellas donde la participación la realizan los “dirigentes” de la comunidad. Por su parte estos enfoques pueden clasificarse en *activos y pasivos* de acuerdo a la forma en que se considera la participación de la comunidad.

Mayoritariamente las iniciativas de prevención comunitaria desarrolladas (en base a los enfoques descritos previamente) se vinculan a cuatro ámbitos específicos:

- *Relación policía-comunidad*: En la última década, las instituciones policiales de la región han desarrollado diversas iniciativas que buscan involucrar a la comunidad en las políticas locales de seguridad. Así, iniciativas llamadas de policía comunitaria o de proximidad desarrolladas en Europa y Estados Unidos se han implementado y adaptado a realidades latinoamericanas en países tan variados como Honduras, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina con resultados dispares.
- *Organización comunitaria de seguridad*: Estas reúnen a diversos ciudadanos que buscan disminuir potenciales problemas locales vinculados con la inseguridad. En este sentido, mecanismos de organización conocidos como “guardias urbanas” o “rondas ciudadanas” emulan los *neighborhood watch* (vigilancia barrial) desarrollados en los Estados Unidos. En muchos casos estas iniciativas tienen por objetivo instalar alarmas comunitarias, o el desarrollo de mecanismos de vigilancia colectiva.
- *Trabajo en espacios públicos*: Son medidas de prevención situacional cuyo objetivo puede ser mejorar la iluminación, desarrollar espacios verdes, administrar espacios deportivos e incluso diseñar lugares de reunión; tienen como elemento distintivo el rol activo de la comunidad en su realización. Diferenciándose de aquellas desarrolladas únicamente por los gobiernos locales o nacionales.

- **Asociación público-privado:** Diversos programas comunitarios de prevención se desarrollan en base a asociaciones público-privadas con objetivos múltiples. Especialmente se distinguen los programas de rehabilitación en drogas, resocialización para presos, capacitación laboral para jóvenes en riesgo, entre otros.

Cabe destacar que si bien los ámbitos descritos previamente no son los únicos donde se pueden desarrollar las iniciativas de prevención comunitaria, sin duda son aquellos que se han privilegiado en la última década en América Latina y en algunos países europeos. En los tres primeros casos, se trata más bien de acciones de prevención comunitaria del tipo *prevención situacional*. Es en el último ámbito –el de la asociación público-privado– en donde es claramente posible desarrollar acciones de prevención social, esto es, enfocadas en los factores de riesgo, y pueden abordarse iniciativas de prevención primaria, secundaria y terciaria. Sin embargo, en los otros ámbitos es también posible poner énfasis en acciones enfocadas en factores de riesgo.

De acuerdo a los ámbitos de la participación y las etapas de un proyecto, existen también diversas modalidades y momentos de la participación, a saber:

- **Participación como reconocimiento y empoderamiento, habilitación social.** Se genera acumulación de capital social, la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y actúa con sentido de identidad y comunidad propio.
- **Participación para la gestión.** Combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que incide principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Implica liderazgo social y genera capacidades en la comunidad para dar respuesta a los problemas locales.
- **Participación instrumental.** Su objetivo es la satisfacción de necesidades básicas y aunque no actúa en la toma de decisiones, usa la oferta tal cual ha sido definida desde el Estado.
- **Participación consultiva.** Integra la participación que permite acumulación de capital social y la que se incorpora a las reglas del juego existentes (cabildos o consultas locales).

Momentos de la participación ciudadana en el proceso de planificación social

- Participación en el diagnóstico y definición de necesidades.
- Participación en el diseño.
- Participación en la ejecución o gestión del proyecto.
- Control social (*accountability*).

Algunos desafíos de la participación

La participación de la comunidad en iniciativas de prevención es sin duda un avance importante en la redefinición de políticas de seguridad en el marco de un Estado de derecho. Sin lugar a dudas la apertura hacia nuevos actores en la definición e implementación de iniciativas de prevención puede permitir la consolidación de capital social a nivel local. De esta manera, su impacto puede ser medido no solo en términos de la efectiva disminución de la violencia y la criminalidad sino también en el aumento del interés ciudadano y su involucramiento en iniciativas locales. Adicionalmente, tiene el potencial para mejorar la percepción ciudadana sobre las principales instituciones vinculadas con la temática (policía, justicia, gobierno local).

Además, este involucramiento ciudadano consolida las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la temática a nivel local, así como las asociaciones público-privadas desarrolladas con el objetivo de prevenir la violencia y el crimen. Ahora bien, la participación de la comunidad si no es planificada, organizada e implementada con liderazgo y coordinación con los gobiernos locales puede tener impactos negativos.

En primer lugar, algunos estudiosos de la temática destacan que la participación puede ser base para la estigmatización socioterritorial. En otras palabras, se argumenta que la participación destinada únicamente a prevenir la violencia y el delito tiene como contrapartida una clara diferenciación de un "otro" considerado peligroso. Así, los mecanismos participativos pueden definirse con el objetivo de "construir murallas divisorias", instalar sistemas de protección o alarmas comunitarias. Estas iniciativas se originan desde una identificación del sujeto o espacio peligroso, los que en general son identificados como "los malos" y se pueden caracterizar como jóvenes, pobres y en algunos países miembros de las minorías étnicas.

En segundo lugar, la participación puede estar vinculada a problemas puntuales que requieren ser enfrentados por las autoridades de gobierno. Un ejemplo típico de esta situación es el constante reclamo por respuesta frente a denuncias de tráfico de drogas en un determinado lugar, las que no son resueltas rápidamente. De ser así, la ciudadanía tiene el potencial de convertirse en una caja de resonancia de los reclamos sosteniendo la necesidad de respuestas generalmente represivas frente a los problemas.

En tercer lugar, el umbral de frustración de la población puede ser sobrepasado rápidamente. En aquellas iniciativas donde se ha puesto énfasis en

la realización de reuniones de vecinos para “definir el diagnóstico”, se evidencia un constante reclamo por acción policial o gubernamental frente a problemas específicos. Debido a la falta de reacción oportuna de las autoridades, así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas, la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos.

En cuarto y último lugar, esta sensación de abandono o frustración de la población, aunada a un permanente reclamo por “solucionar” el tema puede generar mecanismos comunitarios de justicia en mano propia como linchamientos o juicios populares. En los últimos años, en diversas ciudades de América Latina, los gobiernos locales han visto sobrepasada su capacidad de acción por movimientos o iniciativas de justicia en mano propia que han terminado con ajusticiamiento de presuntos delincuentes.

En síntesis, el diseño de mecanismos participativos para la prevención de la violencia y el crimen a nivel local deben considerar las ventajas así como las externalidades negativas que pueden implicar. Esto permitirá evitar su presencia mediante el diseño de elementos que disminuyan su posible impacto.

Lecciones prometedoras: criterios para la selección

Las lecciones prometedoras se traducen en un ejemplo de “buen hacer” y muestran el cómo hacerlo a quienes desean emprender acciones en el campo concreto de que se trate, en este caso las prácticas preventivas de delito y violencia a nivel local. Este “buen hacer” suele presentar las siguientes características:

- Una buena identificación de las causas de los problemas y barreras que impiden avanzar para superarlos.
- Una adecuada planificación de las acciones para resolver los problemas desde una perspectiva innovadora.
- Una ejecución de las actividades, acorde con la planificación y los productos esperados.
- Un impacto que sea visible, tenga alcance y capacidad de multiplicarse.

Entonces, las lecciones prometedoras se reconocen porque: han generado un cambio visible en el problema que se trata de intervenir, han tenido un impacto en el contexto social y comunitario en que se desarrollaron, presentan un enfoque innovador, son replicables y son sostenibles en el tiempo.

Para definir una lección prometedoras, además de lo señalado, se suelen tener en cuenta tres aspectos importantes: el contexto en que se realiza; la definición y constatación, a través de indicadores, de que se han producido realmente mejoras, y las posibilidades de que esa experiencia pueda ser transferida a contextos distintos.

El contexto social, territorial e institucional en el que se realiza la práctica, se define por una serie de vínculos que limitan o dirigen la actividad de los distintos actores que comparten ese contexto, en él son muy importantes los vínculos construidos por la comunidad. Valorar una buena práctica es más fácil cuando es definido el contexto en el que se produce.

Una lección prometedora debe conducir a mejoras o cambios visibles, que deben poder medirse, a través de unos indicadores bien definidos. Los indicadores de la mejora a conseguir son imprescindibles para la valoración de la buena práctica. Estos han de ser definidos en el inicio del proceso (durante la etapa de diseño de la proyecto o programa), entre aquellos capaces de medir con mayor precisión los avances que se busca en determinado ámbito de la prevención, el tema específico y el nivel de prevención. Además deben ser objetivos, consistentes con el contexto y fácilmente medibles. Los indicadores miden el cambio real producido, que se pueda mantener en el espacio y en el tiempo.

En cuanto a la transferencia, la práctica no siempre se puede traspasar, porque se desarrolla en un contexto concreto. Es transferible aquello que se puede traducir al contexto semántico de quienes van a acoger la práctica. Por ello, para que se pueda transferir una práctica hay que identificar aquellos elementos que significan lo mismo para quienes la han promovido que para quienes la acogen. El proceso de traducción siempre es complejo e implica cooperación e intercambio por ambas partes. Las buenas prácticas no se pueden reproducir tal cual. Para que una experiencia sea transferible, es preciso que quien la ha realizado y quien la quiere reproducir compartan un núcleo semántico común.

Por ello se evidencia la necesidad de atender diferenciadamente a las características de los distintos ámbitos en los que se pretende intervenir con prácticas preventivas. En este sentido, por ejemplo, en el caso de los jóvenes la experiencia internacional evidencia la necesidad de fortalecer su participación en los procesos de toma de decisión, diseño y ejecución de programas y proyectos orientados a la prevención de la violencia y del comportamiento antisocial de los adolescentes. Por lo tanto, trabajar con el entorno del joven, fortalecer los vínculos comunitarios y promover

actividades dirigidas al uso del tiempo libre y fortalecer los procesos de construcción de identidad juvenil, son factores que deben estar presentes cuando se busca proteger al adolescente de involucrarse en conductas violentas o delictivas.

La falta de sistematización y análisis de las iniciativas preventivas a nivel local es un desafío pendiente, pues el desarrollo de esta tarea es básico para orientar el quehacer público y el debate académico. Especial relevancia adquiere la posibilidad de desarrollar estos análisis cuando se pretende difundir sus resultados a objeto de orientar los proyectos y programas destacando las buenas prácticas probadas y las metodologías más pertinentes para su diseño, ejecución y evaluación según los temas abordados y los niveles de intervención. Iniciativa que puede tener un fuerte impacto en la producción del delito y la sensación de seguridad en la ciudadanía.

En este sentido, el catastrar prácticas preventivas locales (programas y proyectos) exitosas en la prevención del delito y la violencia, así como en la disminución de la inseguridad y el temor ciudadano, es una buena práctica, que permite observar y destacar aquellos elementos o factores que deben estar presentes para asegurar la consecución de los fines perseguidos, dependiendo del área de intervención de la acción preventiva, así como del nivel en que se desarrolla (sea primario, secundario o terciario). Por otra parte, del mismo análisis de las prácticas catastradas, será posible observar y evaluar los elementos, áreas o formas de intervención que presentan problemas y deben tenerse en cuenta a la hora de implementar proyectos o programas a nivel local, de tal forma de mantener bajo control su producción.

Entonces, una lección prometedora es aquella experiencia comunitaria que por su diseño e implementación puede ser considerada relevante en la búsqueda de prevenir el delito. No obstante, la consideración de estas experiencias como exitosas no necesariamente implica que ellas puedan ser replicadas directamente en otro contexto, ya que ello depende —en parte— de variables del contexto donde se desarrollan, pero sí pueden servir como referencia para otras iniciativas posteriores. Tanto el tipo o forma de participación, como el o los momentos en que ella se produce, dependerán de las características que presentan la comunidad, su nivel de desarrollo y las limitaciones y carencias a que se ven enfrentadas. Por ello, con el fin de facilitar el trabajo de los socios, en el proyecto se definieron ciertos criterios para seleccionar las prácticas positivas y exitosas que las ciudades tienen en participación comunitaria en prevención

del delito. Basados en la metodología del estudio Dammert y Lunecke (2004) fueron seleccionados los siguientes criterios para la identificación de lecciones prometedoras: innovación, impacto, asociación, gestión, sustentabilidad, liderazgo y empoderamiento, e inclusión social.

Innovación: En esta dimensión se busca destacar iniciativas que rompan con los esquemas tradicionales de abordaje del tema de la seguridad que tiende a reproducir lógicas poco participativas ejecutadas solo por los dirigentes de algunas instituciones comunitarias.

Impacto: El impacto de las iniciativas de prevención es uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. El impacto puede referirse a la disminución de factores de riesgo identificados en cierto grupo poblacional, sea este el directamente beneficiado por el proyecto, o la población indirectamente beneficiada. Otro tipo de impacto se relaciona con la posibilidad que el proyecto genere dinámicas de coordinación más adecuadas entre instituciones gubernamentales y privadas, lo que incide positivamente en la obtención de resultados esperados en un mediano y largo plazo. Finalmente, el impacto puede referirse a la disminución de la victimización y del temor, que constituyen fines centrales de las estrategias preventivas.

Asociación: En correspondencia al punto anterior, se destaca la necesidad que los proyectos se desarrollen dentro de redes sociales, o que generen estas redes para mejorar el impacto de su proyecto.

Gestión: En esta dimensión es importante evaluar la medida en que se cumplió con lo propuesto, si se administraron bien los recursos financieros y humanos para lograr resultados significativos, y si las limitaciones del presupuesto entregado respecto a lo propuesto fueron resueltas a través de la búsqueda de otros mecanismos de financiamiento.

Sustentabilidad: Se busca medir la efectividad de los proyectos, es decir, la capacidad de producir cambios en los beneficiarios directos y la viabilidad que estos cambios permanezcan en el tiempo. Para ello, se considera fundamental la capacidad de la organización de replicar el proyecto en el mismo grupo beneficiario o en otro, y la capacidad de proponerse formas de continuidad que no dependan directamente de fondos concursables sino de su propia gestión.

Liderazgo y empoderamiento: Respecto al desarrollo del proyecto y sus resultados inmediatos, es importante la incorporación de organizaciones de apoyo o la formación de redes, ya sea en el desarrollo del proyecto o

en el diseño de futuros proyectos. Para lograr cierta continuidad es necesario la formación de liderazgos locales y el establecimiento de vínculos con instituciones locales o externas a la comunidad.

Inclusión Social: Finalmente, una dimensión fundamental a considerar en los proyectos es la inclusión, en diversas actividades así como en la organización de las mismas, de distintos actores comunitarios, en especial los que suelen ser menos considerados en los procesos de selección de proyectos: niños, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, entre otros.

II. LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA: CASOS SELECCIONADOS

La metodología que guió el proceso de investigación fue fundamentalmente participativa, en tanto fueron los propios gobiernos locales, y específicamente los beneficiarios del proyecto (funcionarios encargados de organizaciones sociales, prevención y seguridad ciudadana a nivel local, y representantes de organizaciones comunitarias), quienes en conjunto reflexionaron sobre la importancia de la participación para llegar a los criterios de selección de buenas prácticas en prevención del delito (en talleres o diálogos comunitarios y en seminarios). En este sentido se intentó que fueran los propios beneficiarios los que construyeran colectivamente conocimientos a partir de la reflexión, para luego identificar las oportunidades y desafíos que se les presentan respecto de las formas de participación ciudadana en pro de la prevención de la violencia y la criminalidad, destacando las prácticas más pertinentes posibles de fortalecer y promover a nivel local.

En este sentido es fundamental destacar que el estudio se basó en un enfoque cualitativo que intentó rescatar las interpretaciones, sentidos y significados que dan los actores involucrados a sus experiencias en la prevención de la criminalidad y violencia. Los contenidos de todas las actividades se definieron en conjunto entre los gobiernos socios y los propios beneficiarios, con la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios ocurridos en el transcurso del proyecto. Dentro de estas técnicas y herramientas se encuentran:

1. Catastro de proyectos en prevención del delito: el catastro es un mecanismo sencillo de registro de organizaciones y proyectos en el ámbito de la prevención del delito, o de áreas cercanas al tema, que buscó unificar distintas fuentes de información de la ciudad o

municipio: organizaciones o proyectos financiados por la policía local, proyectos financiados por el municipio, proyectos financiados por otros organismos públicos o privados.

2. Entrevistas a actores claves, a representantes y beneficiarios de proyectos: a través de cuestionarios semiestructurados se desarrollaron entrevistas que tenían como fin indagar sobre el estado de la participación en la ciudad o municipio, sobre la forma en que se asume el tema de la seguridad y prevención, y sobre el mayor o menor impacto de las estrategias municipales y las acciones locales en la prevención del delito.
3. Análisis grupal de experiencias: a través de esta técnica se quiso lograr una sistematización participativa de las experiencias desarrolladas a nivel local.
4. Reuniones de equipos locales de trabajo (talleres, seminario y otras): estas reuniones tenían por finalidad definir criterios para la selección de buenas prácticas, y mejorar las competencias técnicas de los equipos de trabajo definidos en cada ciudad socia.
5. Exposiciones de experiencias locales: esta técnica fue utilizada en las distintas actividades del proyecto, con la finalidad de incentivar la profundización en las experiencias seleccionadas, fortalecer la capacidad de construir conocimiento colectivo y analizar comparativamente las experiencias.
6. Ferias comunitarias de seguridad ciudadana: fue el medio más importante para la difusión del proyecto y de sus resultados a toda la comunidad, pues contempló la participación de los actores locales tanto en su organización como en su implementación. Por otra parte, esta técnica permite involucrar a comunidad en el abordaje de la temática de seguridad, recoger sus inquietudes y sobre todo potenciar el capital social positivo.

La elección de dicha metodología se sustentó en el aporte a la formación de equipos de trabajo horizontales, evitando la imposición de acciones y la realización de estrategias descontextualizadas respecto de la realidad de cada territorio. De esta forma, se planteó un diseño metodológico que incentivara la autogestión local, el fortalecimiento de habilidades de reflexión y la toma de decisiones colectivas, todas herramientas útiles y necesarias para el quehacer de los gobiernos locales y de las organizaciones comunitarias en el abordaje preventivo de problemática de seguridad ciudadana.

El Proyecto Prevenir permitió el intercambio entre América Latina y Europa, en el cual se encontró un abanico amplio de realidades, ciudades como Santa Tecla y Bellavista, con un pasado de crecimiento cuando apostaron por ellas como nuevos asentamientos en lugar de otras ciudades vecinas destruidas por fenómenos de la naturaleza, pero con un presente carente en muchos aspectos, pero que cuenta con el entusiasmo que sus habitantes ponen en cada actividad comunitaria. Por otra parte, la comuna de San Joaquín más pequeña, pues no constituye una ciudad en sí misma sino una comuna dentro del Gran Santiago, es un lugar emblemático en cuanto a delincuencia se trata, puesto que ha sido una comuna estigmatizada por la presencia de narcotráfico, aún así sus habitantes se esfuerzan por borrar esa imagen, destacar las actividades positivas y llamar a los vecinos a participar y tomarse los espacios públicos, con un fuerte acento en los jóvenes y niños.

Una realidad totalmente opuesta se encuentra en Padua (Italia) y Dodecaneso (Grecia), donde la calidad de vida de sus habitantes es un factor clave para entender los bajos índices de criminalidad. La provincia de Padua ha atravesado tanto por etapas de aumento de la criminalidad como de disminución, lo que ha sido resuelto con la elaboración de correctos diagnósticos entregados por investigaciones que hacen un monitoreo constante de la situación y también por la renovación en las relaciones entre las autoridades competentes en el tema y el gobierno central. En el Dodecaneso en tanto, la constante son los bajos índices de criminalidad, a lo que ayuda la privilegiada posición geográfica, la baja desocupación y calidad de vida de sus habitantes, esmerados además en conservar la calidad turística de la zona y su patrimonio histórico y cultural. A continuación se presenta la realidad de cada socio del proyecto y las experiencias destacadas por ellos en materia de prevención del delito.

El Salvador: Santa Tecla⁴

La ciudad de Santa Tecla tiene una población de 164.171 habitantes, de los cuales la mayoría son residentes urbanos (150.720) y el resto vive en zonas rurales (13.451). Hasta el año 2002 fue conocida oficialmente como Nueva San Salvador, por su origen como zona de desplazamiento de la población de la capital cuando esta sufrió un terremoto en 1854. Es la cabecera del Departamento de La Libertad, en la zona central de El

⁴ El municipio de Santa Tecla es liderado por el alcalde Óscar Ortiz, y fueron parte del equipo de trabajo para este proyecto los consejeros Eunice Olán y Mauricio Cevallos.

Salvador en Centroamérica. Es parte de la región conocida como Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyo centro es la capital.

Durante las últimas décadas, Santa Tecla ha recibido un importante flujo de nuevos habitantes lo que, entre otras cosas, ha propiciado la invasión de sus principales calles por parte de comerciantes del sector informal, lo que ciertamente representa un desafío para la ciudad. El mayor crecimiento urbanístico acelerado y desordenado, se dio en el período comprendido entre 1970 y 2000, época en la que además ocurrieron catástrofes sociales y naturales, como la guerra civil y el terremoto de 1986, que impactó sobre todo en San Salvador.

La extensión urbana hacia Santa Tecla rompe los límites de las zonas naturales restringidas, establecidas por el Metro Plan 80-2000 (que regula el ordenamiento territorial y el uso de los suelos en las municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador), produciéndose un gran impacto ambiental en las faldas del volcán de San Salvador y en la cordillera del Bálsamo. Esa combinación de factores propició la pérdida de vidas humanas en la colonia Las Colinas, una urbanización autorizada por el Gobierno Central en áreas restringidas de la cordillera del Bálsamo, durante los terremotos de enero y febrero de 2001. Este evento marcó para el Gobierno Municipal la necesidad de planificar de mejor manera y con la participación de la ciudadanía el desarrollo de la ciudad. En ese contexto, el año 2002 el Concejo Municipal inició el novedoso proceso de Planificación Estratégica Participativa, concluyendo con el Plan Estratégico Participativo (PEP) de Santa Tecla para el período 2002-2012. De ahí que sea importante relevar la experiencia de Santa Tecla en materia de participación y prevención del delito, pues como vimos el impulso para este cambio estuvo dado por las consecuencias negativas provocadas por dos terremotos ocurridos el 2001, mismo fenómeno que dio origen a la ciudad. Sin duda, esto también es claro ejemplo de que toda amenaza puede representar también una oportunidad, en este caso la destrucción dio paso a la planificación y el desarrollo.

En El Salvador el trabajo directo de los gobiernos locales es un desafío reciente, pues tradicionalmente era una estrategia manejada desde el Poder Ejecutivo dados los fuertes problemas de homicidios, robos y extorsiones. Sin embargo, estos planes famosos por su nombre (Mano Dura y Súper Mano Dura), no dieron resultados y fueron fuertemente criticados desde distintos ámbitos. Por ello resulta relevante destacar la experiencia de Santa Tecla, que desde el 2003 realiza un esfuerzo por impulsar una política municipal enfocada en la seguridad ciudadana con

enfoque preventivo y participativo. En este contexto, el gobierno local junto a los distintos actores y sectores inició un proceso participativo (de dos años), impulsando una agenda de desarrollo con 6 ejes estratégicos que son:

- 1) Santa Tecla participativa.
- 2) Ordenada.
- 3) Limpia y saludable.
- 4) Deportiva cultural y recreativa.
- 5) Sustentable y sostenible.
- 6) Segura y libre de riesgos.

Para la consecución de los objetivos se crearon herramientas claves para la institucionalización de la participación comunitaria, tales como, el Plan Estratégico Participativo (PEP), el Plan de Inversión Participativo (PIP) y el más reciente Plan Estratégico Institucional (PEI), acompañadas de la aprobación de políticas locales como la política de niñez, juventud y adolescencia; la política de género; la política de convivencia y seguridad ciudadana entre otras.

El plan de inversión participativo es un esfuerzo conjunto con las comunidades, en las más de 11 mesas sectoriales que giran en torno a temas como educación, salud, medio ambiente, jóvenes, mujeres y valores religiosos. Con ello han conseguido abrir todo un sistema de intercambio de carácter permanente. En la actualidad la seguridad es el eje primario del Plan de Gobierno Municipal y con su implementación se han impulsado 4 programas que buscan crear un entorno más seguro basado en la prevención, la participación y el respeto.

Panorama de la delincuencia

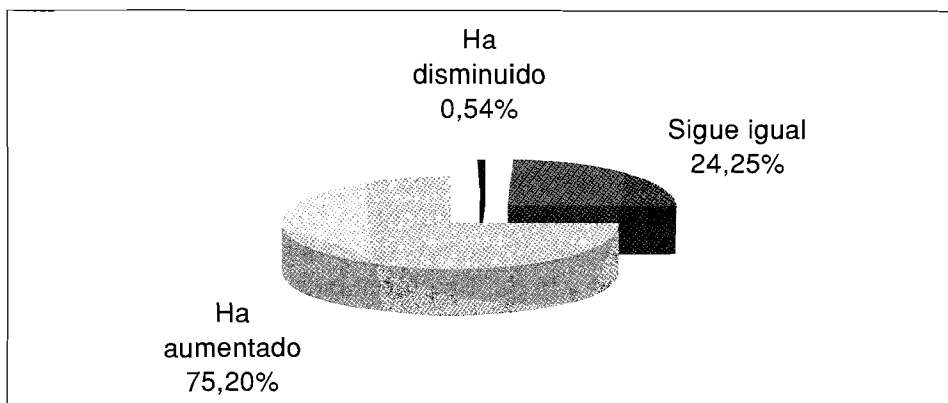
Santa Tecla en el campo social posee una mediana cobertura en los servicios de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y telefonía, principalmente en el área rural. Aunque ha mejorado sustancialmente los niveles de participación e involucramiento de la comunidad en la prevención de la inseguridad y la violencia social, todavía subsisten —de acuerdo al plan estratégico municipal y la política formulada— una serie de problemas que afectan el municipio, como son:

- Proliferación de armas de fuego.
- Inseguridad de vivienda.
- Desconfianza en la PNC.

- Venta y consumo de drogas.
- Consumo-venta clandestina de alcohol.
- Pandillas o maras.
- Incremento de la delincuencia común.
- Violencia sexual contra las mujeres, niños y jóvenes.
- Accidentes de tránsito.
- Desempleo.
- Escasez de alumbrado público.
- Desórdenes en terminales y puntos de buses y microbuses.
- Talleres –de todo tipo– ubicados en las calles y aceras.
- Poca presencia de PNC y el CAM.
- Proliferación de negocios viciosos o “inmorales”.

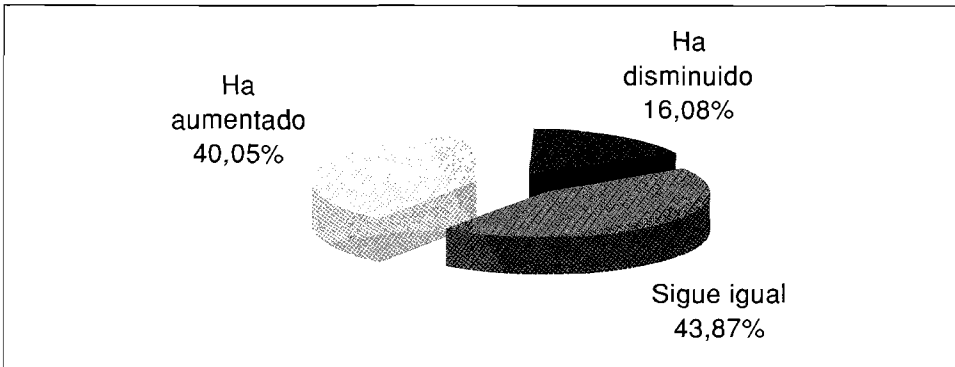
A pesar de estas carencias, hay temas que unen a la comunidad como la cobertura de electricidad y agua potable, por los cuales la gente trabaja unida en muchas ocasiones. En cuanto a la delincuencia, de acuerdo a una encuesta realizada por el Municipio, la mayoría de las personas perciben que esta ha aumentado o se mantiene igual en el país, pero casi en ningún caso ha disminuido, idea que cambia notoriamente en el caso particular de Santa Tecla, donde es mayor la cantidad de personas que piensa que ha disminuido o al menos se ha estancado. La determinación de este diagnóstico no fue casual ni antojadiza, pues el municipio aplicó una metodología basada en talleres de consulta ciudadana, a lo cual se suman las entrevistas y encuestas realizadas en el marco de este proyecto.

Gráfico N° 1: Percepción de la delincuencia a nivel nacional (El Salvador)



Fuente: Estudio de Opinión Pública, Prevención y Control de la Violencia. Unidad de Investigación y Monitoreo de Santa Tecla, 2006.

**Gráfico N° 2: Percepción de la delincuencia a nivel local
(Municipio de Santa Tecla)**



Fuente: Estudio de Opinión Pública, Prevención y Control de la Violencia. Unidad de Investigación y Monitoreo de Santa Tecla, 2006.

En la misma encuesta se detectó que los patrullajes preventivos son por lejos la mejor medida que perciben los ciudadanos para el control de la delincuencia (23,2% apoya esta medida), demostrando con eso confianza en la policía, ya sea la nacional o el cuerpo municipal. En segundo lugar, pero varios puntos porcentuales más abajo, está la prevención situacional con el apoyo del 15,2% de los encuestados. Es importante destacar también el porcentaje de personas que creen en la educación valórica y en la promoción de actividades recreativas como medio de prevención (12 y 10%, respectivamente), pues estas acciones apuntan a dos contextos: la familia y el tiempo libre. Otro aspecto importante tiene que ver con una problemática particular de El Salvador, el uso de armas de fuego, de ahí que el 14% apoye la prohibición de armas como medida efectiva contra la delincuencia.

Un aspecto relevante dice relación con la participación de los ciudadanos, pues al preguntárseles por su papel en la prevención y control del delito, el 36,6% consideró que las denuncias eran su rol más destacado, mientras que el 23% consideró la organización comunitaria. Las alternativas restantes se dividían entre el trabajo con la alcaldía, la colaboración con la Policía Nacional, pedidos de patrullaje o mayor iluminación, entre otras.

Percepción sobre participación

Por otra parte, del diagnóstico cualitativo se obtuvieron diversas conclusiones. Una de ellas y quizá la más relevante es que la participación de la comunidad es valorada positivamente, es cierto que reconocen falencias y

obstáculos, pero es un proceso del que no se puede volver atrás, pues todas las perspectivas son de avance. Así lo muestra por ejemplo el alcalde Óscar Ortiz, quien reconoce: *"la gente fue testigo y también protagonista de ese resurgimiento de la ciudad, creo que la gente jugó un papel determinante"*.

La participación se refleja en los avances y cambios producidos en distintas zonas de la ciudad —tanto áreas verdes como patrimonio histórico y zonas recreativas— que fueron recuperadas luego del terremoto. Este es un hecho destacado por la comunidad, por ejemplo señalan las ventajas de la prevención situacional: *"aunque todavía hay robos a casas, hay maras, son muy pocos los hechos que se están generando y en especial desde que el señor alcalde se puso a iluminar la zona verde, porque esa era una zona de nido de ladrones por la noche y marihuaneros y mareros que llegaban a planificar y a cometer actos delictivos, pero hoy con todas las canchas iluminadas ha disminuido grandemente"* (Directivo de Organización Ciudadana Zona Poniente). Se detecta entonces que el Municipio ha hecho muchos avances en recuperación de espacios públicos, pero falta confianza de la ciudadanía para apropiarse de ellos.

En cuanto al nivel de participación, se pueden apreciar diversas percepciones, así por ejemplo, el encargado de policía señala una baja participación debido el sentimiento de temor que provocan las pandillas. Ante este hecho han implementado la modalidad de "participación confidencial", al menos en el ámbito policial, en el cual se entiende la participación como denuncias. Un ejemplo de esa idea es el señalado por el Sr. Manuel Cornejo, director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM): *"en noviembre del año pasado (2005), la misma gente nos dijo que en 1ª Avenida Sur había armas y se concentraba un grupo de personas que vendían y compraban los productos robados y además era la zona donde se planificaban algunas fechorías. Esa es una señal de que la gente quiere participar y de denunciar aquellos hechos delictivos que se dan en la ciudad"*.

Si bien la policía considera que el ánimo de denunciar es un buen indicador de participación, la percepción ciudadana es distinta, pues el 67% dice que no lo hace porque no sirve, mientras el 25% señala que no denuncia porque no cree en las instituciones. Una explicación generalizada puede atribuirse al acento que los medios de comunicación ponen en la delincuencia, señalándola como un tumor cuya solución es la extirpación, sin embargo este es un proceso de largo plazo. Hay un grupo importante de opiniones que apuntan a que no es posible la prevención sin una cultura de la denuncia y consideran que la misma es en sí una base para la

inclusión social, un principio sin el cual no es posible participar, pero la denuncia es uno de los ámbitos de participación (relación policía-comunidad) entre otros que deben ser complementarios.

La policía por su parte trabaja con la comunidad en reuniones periódicas, pero donde la mayoría de las veces quien convoca es la policía. De cualquier manera, el proceso ha resultado positivo pues ha facilitado la comunicación y las denuncias, lo cual a su vez impacta doblemente en mejorar el trabajo policial y disminuir el sentimiento de inseguridad de la población.

Si bien se ha recuperado el valor de la participación y la consulta, de todas formas se señala que falta algo de voluntad política y personal para perpetuar el trabajo. El alcalde destaca la importancia del diagnóstico, pero también es importante la sostenibilidad de las organizaciones, que son múltiples, pero la continuidad del trabajo también depende de la capacidad de las organizaciones de legitimarse y conseguir nuevos fondos para sus actividades. En este sentido, la asociatividad entre organizaciones también es destacada, pero solo por algunos actores entrevistados, como la policía, que tiene coordinación con los proyectos sociales de la alcaldía, o como muy bien señala el director del Oratorio Salesiano, padre Lidier Martínez: *"Los resultados de estos proyectos se pueden mantener por mucho tiempo y se pueden mejorar siempre y cuando nos uniésemos todas las organizaciones políticas y no políticas como la alcaldía, los diputados, ONG, Iglesia, etc. o de cualquier otra índole. Los resultados serían muchos mejores"*. También es mencionada la necesidad de coordinación con el gobierno central, pues se le reconoce como un actor relevante, aunque este es criticado por falta de mecanismos para la solución de estos problemas.

Por otra parte, las mesas ciudadanas sectoriales son señaladas como un método positivo de participación. Son instancias ventajosas en dos sentidos: de aprendizaje por parte de las instituciones respecto de las demandas ciudadanas y como generadoras de legitimidad de las políticas implementadas ante la ciudadanía.

Todos coinciden en destacar la voluntad y ganas por sobre cualquier problema político o de recursos, pero es especialmente nombrado el papel del alcalde como líder positivo que llama a la comunidad a participar. Sin embargo, es preocupante notar que el temor y el miedo están latentes en la mayoría de los entrevistados, al señalar que este es un importante obstáculo para motivar más la participación, pues manifiestan que la gente no se atreve a denunciar o participar por temor. También la falta de tiempo es un obstáculo entre los trabajadores.

De todas formas, la percepción generalizada es que los espacios de participación existen, están abiertos y son positivos, pero la pobreza sigue siendo fuente de inseguridad y delincuencia, por ello es valorada la capacitación que puedan recibir los pobladores: *“aquí deberíamos de tener a alguien cerca como la policía, pero no tenemos a nadie, lo principal yo creo es el temor, el miedo. Hay factores que ayudan por ejemplo, nos reunimos para arreglar la zona verde porque antes era utilizada para diferentes tipos. En nuestro cantón aquí nosotros carecemos de agua potable, nos organizamos como directiva y comités y empezamos a gestionar con la alcaldía y otras ONG y nos incentivan a que nosotros estemos en capacitaciones de la organización, como ser líderes, y a partir de eso siempre hay alguna necesidad de la cual uno se preocupe y a raíz de eso se organiza la comunidad”*.

Otro aspecto relevante, que tiene directa relación con el criterio de sustentabilidad para lograr buenas prácticas, es que algunas organizaciones destacan por ser autogestionadas en el sentido de que buscan generar sus propios recursos a través de actividades como ferias, venta de productos o rifas, con lo que sustentan parte de sus actividades mientras la otra parte es financiada por la Municipalidad. Es muy importante el cambio de perspectiva respecto del control de la delincuencia que se consigue, como señala la Directiva de Organización Ciudadana Zona Norte: *“la alcaldía con la PNC se unen porque la unión hace la fuerza, pero no es meter a los jóvenes a la cárcel porque eso no es lo que se busca, porque los jóvenes se molestan más, si no que ayudarlos”*.

La mayoría de las instituciones locales trabajan en proyectos de prevención de la delincuencia, de ahí que es posible afirmar que las prácticas de prevención comunitaria que se están observando en el municipio de Santa Tecla no contemplan una concepción correctiva de la delincuencia, sino más bien preventiva. A nivel de catastro de las organizaciones que están ejecutando proyectos de prevención comunitaria del delito, la mayoría de ellos hacen prevención secundaria, puesto que los mismos se están orientando a la realización de programas de tratamiento para la población en riesgo. Cabe destacar también que un buen porcentaje de ellos se orientan al trabajo de prevención primaria puesto que en sus programas hacen un esfuerzo por evitar que potenciales delincuentes la ejerzan, al generarles condiciones laborales y socioculturales que inhiben la participación de las personas en las actividades delictivas. En este tipo de proyectos la inclusión social es lo que más se destaca. En el caso de Santa Tecla se encontraron tres tipos de participación: la que enfatiza la participación del colectivo en una cercana relación con el ente policial, la que se centra

en la organización comunitaria como el principio y fin de la prevención misma y la que destaca los espacios públicos como elemento fundamental de la prevención comunitaria.

En el sondeo de opinión pública, realizado a los ciudadanos de Santa Tecla, hay una notoria tendencia a apostar al fomento de la organización comunitaria, pero sin dejar de lado que la participación activa de los cuerpos policiales es central para una adecuada prevención de la delincuencia, lo cual queda claro cuando al preguntárseles la nota que le darían a las instituciones en materia de seguridad y reducción de la delincuencia le otorgan a la Alcaldía y al CAM las calificaciones más altas. Lo anterior es más notorio en cuanto más bajo sea el nivel económico y académico del entrevistado, lo cual se explica en buena medida por las limitantes que tienen las personas de estos estratos de pagar su propia vigilancia privada.

Entre las prácticas destacadas de Santa Tecla se encuentra el **Observatorio Municipal del Delito**, un proyecto de carácter institucional sobre gestión de conocimiento y recopilación de información acerca de la delincuencia en la comuna. Es un proyecto que destaca especialmente por la asociación que hay detrás de él, pues para la construcción del Observatorio se hizo necesaria la realización de un taller con diversos organismos, sectores y actores a fin de intercambiar experiencias exitosas de esta índole en otras ciudades. La creación misma del observatorio está sustentada en varias instituciones: la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (IACPV), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo y el Centro del Observatorio de Enfermedades de Toronto.

Uno de los productos innovadores del proyecto fue que dio paso a la creación de dos mesas de trabajo, una técnica y la otra de análisis. La primera está encargada de la recopilación, clasificación y sistematización de toda la información referida a la violencia en el municipio, mientras la segunda se encarga de construir las estrategias para reducir los índices de inseguridad. En este punto nuevamente se destaca la asociación, pues una de las principales fortalezas de las mesas es que están compuestas por diversas instituciones, clubes sociales y mesas sectoriales del municipio: alcaldía, gobernación, mesas de valores, mesa de seguridad, Policía Nacional Civil, medicina legal, juzgados, fiscalía, procuraduría, fuerza armada, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

En otro ámbito se encuentra el **Plan de Tranquilidad Ciudadana** llevado a cabo por el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla. Se trata de un proyecto del tipo relación policía-comunidad, pues en este Plan el CAM creó la Unidad de Servicios a la Comunidad con el objetivo de atender las necesidades de la población, pero fundamentalmente ponerse a disposición para la recepción de denuncias con un mecanismo más cercano a la gente. A partir de este Plan el CAM aumentó su cobertura, saliendo de los inmuebles municipales para realizar también vigilancia y patrullajes preventivos. No es necesariamente un proyecto que calce con el criterio de innovación, pero sí es importante en cuanto se le otorgó un matiz distinto al CAM y permitió fortalecer la relación *Policía Nacional Civil-CAM-Municipio-Comunidad*, esto porque trabajan en conjunto en zonas particularmente vulnerables a la delincuencia, como clubes nocturnos, centros de prostitución y otras zonas comerciales. También incorpora patrullajes con los grupos de Tarea Antipandillas. Por sus características —centradas en el accionar policial— no es un proyecto que contemple la formación de líderes comunitarios, pero sí ha otorgado capacitación a los funcionarios del CAM para desarrollar sus nuevas tareas en forma coordinada con otras instituciones y la comunidad.

Por último, cabe destacar un proyecto focalizado en la comunidad, que no pretende diagnosticar ni ejercer control, sino que apunta directamente a la prevención social. Se trata del proyecto **Pro-Jóvenes de El Salvador**, nacido de un convenio entre el Gobierno de El Salvador y la Unión Europea y donde participan tanto instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Su objetivo es reducir la delincuencia juvenil y mejorar la calidad de vida y el acceso a oportunidades de este grupo en particular, por lo tanto cumplía con el criterio de inclusión. Al inicio el proyecto estaba enfocado en 3 componentes: organización comunitaria, deportes y cultura. Ello a semejanza del Consejo de Seguridad Pública (del gobierno central) que lo ejecutaría, pero luego fue llevado al ámbito municipal donde se ha enmarcado en 5 componentes enfocados en una estrategia integral de las dimensiones del desarrollo personal y social de la juventud, estos son:

- 1) **Organización Comunitaria y Municipal:** orientado al fortalecimiento de la organización comunitaria, la dotación de infraestructura social, la mejora del entorno urbano y medioambiental.
- 2) **Desarrollo Integral de las Familias:** busca fortalecer el núcleo familiar, fomentando la creación de un espacio de confianza, afecto, respeto y solidaridad que permita el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en óptima condición para construir su proyecto de vida.

- 3) Educación Integral: el objetivo es mejorar la oferta educativa de los centros escolares mediante la aplicación de un enfoque integral que permita poner en práctica metodologías de prevención de la violencia, con la participación de estudiantes, profesores y familiares y mejora en los equipamientos.
- 4) Formación Laboral y Empleo: está enfocado a disminuir el desempleo juvenil, particularmente quienes están en riesgo social, ofreciendo capacitación orientada a incrementar las oportunidades de empleo y autoempleo.
- 5) Rehabilitación y Reinserción: la finalidad es generar y apoyar programas de rehabilitación para jóvenes drogodependientes, reinserción social para pandilleros y deportados y sustentar iniciativas de apoyo a jóvenes en conflicto con la ley.

Chile: San Joaquín⁵

La comuna de San Joaquín está ubicada en la zona sur de la Región Metropolitana de Santiago. Fue creada el año 1987 a partir de la división administrativa de otra comuna (San Miguel). Inicialmente se conformó a partir de emplazamientos ligados a industrias tradicionales y de asentamientos provenientes de radicaciones de campamentos surgidos en la zona céntrica de la ciudad. Otras poblaciones tuvieron su origen en "tomas ilegales de terreno" o de loteos de particulares. La comuna tiene una población de 97.625 habitantes, según el último censo realizado el año 2002. Población que presenta un decrecimiento respecto del censo anterior (1992) de 14,4%, debido al proceso de envejecimiento de la población, en contraste con la significativa disminución de la población joven (menor de 29 años). Según la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) la población pobre de la comuna disminuyó de 15,7% a 14,1% (2000-2003), cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional 18,7%, aunque es mayor al regional (13,1%).

En el ámbito de la delincuencia la comuna es parte, desde el 2004, del programa "Comuna Segura" del gobierno central. Se instaló en el marco del departamento de Seguridad Humana e inició su labor con el desarrollo de un diagnóstico comunal de seguridad y la creación de un Consejo

⁵ Del municipio de San Joaquín, liderado por el alcalde Sergio Echeverría, agradecemos el trabajo de coordinación de Isolda Zamorano, directora ejecutiva del Centro de Desarrollo Urbano "Nuevo San Joaquín", Lorena Figueroa y Liliana Manzano.

Comunal de Seguridad Ciudadana. El alcalde declara que uno de los ejes de su gestión es la seguridad ciudadana y otro es la participación de la comunidad. Ambos temas convergen en el citado programa, pero además en iniciativas impulsadas por el propio municipio, como el esfuerzo por iluminar las calles y recuperar los espacios públicos que permiten el encuentro de la comunidad: *"la participación es una forma de involucrar a la comunidad para resolver los problemas porque no existe ningún alcalde que tenga una varita mágica para resolver todo porque los recursos son escasos... si nosotros no incentivamos la participación de la comunidad no vamos a poder resolver ciertos problemas básicos..."* (Sergio Echeverría, alcalde de San Joaquín).

Panorama de la delincuencia

De acuerdo a los datos oficiales del Ministerio del Interior de Chile (2006), las tasas de denuncias por delitos de mayor connotación de la Comuna de San Joaquín entre los años 1999 y 2001 se encuentran por debajo del nivel de denuncias del país y de la Región Metropolitana, no apreciándose una tendencia de incremento. Pero la situación cambió y se aprecia un alza entre el 2002 y el 2005.

Tabla Nº 1: Tasas de denuncias por delitos de mayor connotacion social*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**
Nacional	1.298,4	1.427,4	1.693,4	1.870,3	2.245,9	2.482,3	2.501,9	1.205,2
R. Metropolitana	1.548,1	1.726,5	2.113,4	2.079,8	2.472,2	2.607,4	2.681,0	1.298,1
San Joaquín	1.221,8	1.196,4	1.173,7	2.108,3	2.693,5	2.879,0	2.828,2	1.410,7

Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile 2006.

* Incluye delitos contra la propiedad (robo con fuerza y hurto) y los delitos contra las personas (robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, lesiones, homicidio y violación). Tasas cada cien mil habitantes.

** Los datos corresponden al primer semestre de 2006.

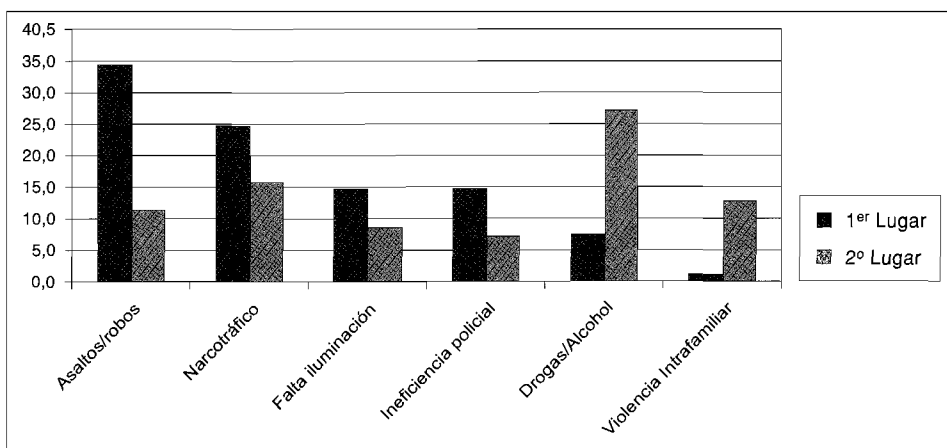
Como se aprecia en la tabla anterior, el delito de más presencia en la comuna es el robo con fuerza (robo de objetos del interior de un vehículo, domicilio o local comercial al cual se ingresa por la fuerza). Las denuncias por este delito tienden al incremento desde el 2001 al 2005, lo que responde a las tendencias del país y sobre todo de la RM. Pese a lo anterior, el problema más preocupante en la comuna, según estos datos, debiera ser el robo con violencia e intimidación. Esto debido al fuerte

incremento mostrado entre el 2001 y 2003, situación que se contuvo y disminuyó hacia el 2005, sin embargo, pese a la baja, entre el 2004 y 2005 las tasas de denuncias siguieron estando muy por encima del nivel nacional y regional (RM). Las lesiones y la violencia intrafamiliar también presentan altas tasas y tendencias al alza entre 2001 y 2004, con una pequeña baja en 2005. Además, es relevante considerar que presentan niveles mayores a los de la RM, aunque sean similares a los nacionales.

De la encuesta realizada en la comuna se desprende que el problema prioritario de seguridad para los vecinos son los asaltos y robos, además del narco o microtráfico de drogas, ambos suman más del 50% de las respuestas. En segundo lugar de prioridad emergen la drogadicción y/o alcoholismo, los cuales suelen ser reconocidos como posibles causas de los robos y asaltos; además, la violencia intrafamiliar es reconocida por todos como un tema que debe ser tratado.

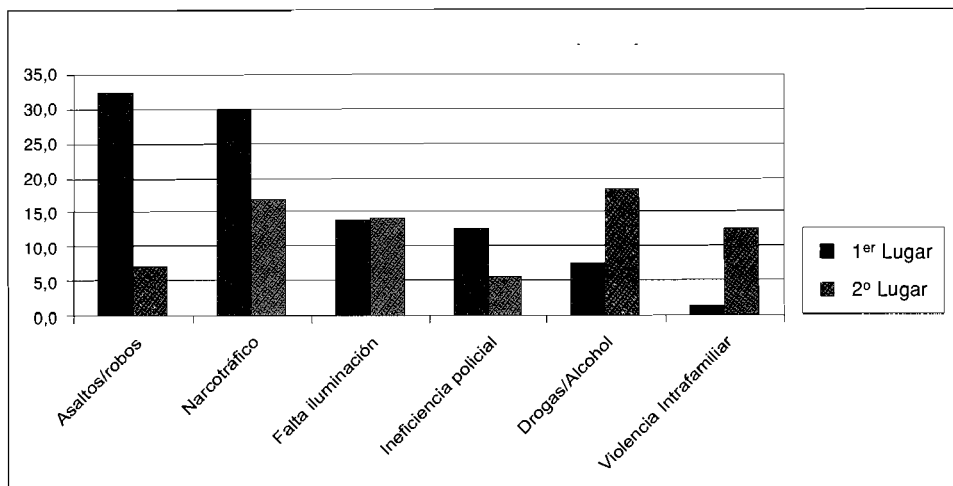
Según los vecinos de San Joaquín, la primera causa de estos problemas delictuales es el desempleo, la inestabilidad laboral y/o los bajos sueldos percibidos, seguidamente estarían la desigualdad y la pobreza, la mala calidad de la educación y/o la falta de oportunidades educativas; todas ellas pueden considerarse como causas estructurales que requieren de políticas públicas sociales más que de seguridad, que deben ser desarrolladas por esfuerzos compartidos (gobierno central y municipal) y deben comprender estrategias que también sean de largo plazo.

Gráfico N° 3: Problemas prioritarios de la comuna (2006)



Fuente: Encuesta comunal, 2006.

Gráfico N° 4: Problemas prioritarios del barrio (2006)



Fuente: Encuesta comunal, 2006.

Percepción sobre participación

Las entrevistas y *focus group* realizados con actores claves (autoridades, funcionarios municipales y dirigentes) y con vecinos de San Joaquín, permiten establecer la existencia de un discurso más o menos consensuado respecto de una escasa participación por parte de la comunidad. Las causas de dicha situación son diferentes o presentan matices según los ámbitos específicos de participación de que se trate y puede estar asociada a la falta de compromiso por parte de los pobladores hacia problemas o temas que involucran al colectivo, reconociéndose el predominio de una lógica individualista en la resolución de conflictos, tal como se desprende de las siguientes declaraciones:

“No les gustará yo creo, porque son flojos, son cómodos, les gusta estar más sentado viendo tele, y por miedo que también le digan que son sapo...” (dirigente Red Ole).

“Porque es muy poca gente que participa, es muy poca la gente que participa, no sé si será por ignorancia, porque no saben, o porque no quieren, pero son muchas la gente que no participa” (pobladores de La Legua Emergencia).

“...la gente descansa en los dirigentes, son los dirigentes los que generan los proyectos, los que tienen el discurso, la gente los sigue

como por mérito... son pocas las organizaciones que tienen una participación activa donde la gente reflexiona, donde hay asambleas..." (secretario técnico de Comuna Segura).

De ahí que la participación en la comuna tenga un carácter cíclico, es decir, hay períodos (años o meses) en que la participación es muy alta y otros en que es muy baja. Hecho que se ejemplifica con el Presupuesto Participativo de la Municipalidad que en sus inicios tuvo una muy alta participación, pero que hoy ha quedado reducido a algunas organizaciones:

"...los fondos concursables se han transformado en una instancia para la competitividad entre organizaciones y para el incremento del patrimonio de las organizaciones" (secretario técnico de Comuna Segura).

A nivel de las organizaciones sociales, las causas de la baja participación se encuentran en la falta de solidaridad entre las organizaciones y en el accionar autoritario de algunos dirigentes, lo cual produce un desencantamiento en los miembros de las organizaciones y disminuye la representatividad de las bases, al sentir estos últimos que sus opiniones no son escuchadas. En este nivel también se observan problemas vinculados a la falta de recursos económicos de las organizaciones de base, recursos que, generados por la autogestión, les permitan alcanzar el impacto deseado y subsistir en el tiempo sin depender de la asistencia institucional. Esta falta de recursos, en alguna medida, se debe a la misma falta de participación produciéndose un círculo vicioso: "pocos socios, bajos aportes, sin recursos se hacen menos acciones, se convoca menos y baja aún más la participación". Para un grupo importante de dirigentes este déficit se soluciona a través de los fondos concursables, lo que los ha llevado a insertarse en una lógica de competencia entre organizaciones y de cierta dependencia de los institucionales, mermando su capacidad de sustentabilidad y autogestión. Con esto se reproduce el clientelismo de algunos dirigentes y se instrumentaliza la participación: se participa para acceder a financiamiento y no por un interés en el tema que convoca, ganan los que tienen mejores vínculos con las autoridades, y los que pierden se sienten desplazados y aumenta su desconfianza hacia la institucionalidad.

En el aspecto positivo los actores claves destacan ciertas áreas donde la participación ha tendido a desarrollarse con más fuerza y grupos poblacionales que se involucran en estos espacios. Así, por ejemplo, reconocen que la participación de los adultos mayores es significativa, lo que es expresivo de las características de envejecimiento de esta comuna. La

participación de los niños también es importante lo que se debe, por un lado, a que ellos son los principales beneficiarios de organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y organizaciones sociales de base, y por otro, a que desde el municipio existe una iniciativa para la creación de “Juntas de Vecinos Infantiles”, como una estrategia de promoción de la asociatividad desde los niños. Por último, algunos entrevistados también destacan el trabajo constante y comprometido desarrollado por los grupos juveniles de la comuna, que si bien no se encuentran vinculados al municipio o a instituciones gubernamentales, en general, realizan actividades dentro de la comunidad con proyectos sustentables en el tiempo.

Igualmente se destaca como un valor positivo la formación de redes amplias de organizaciones e instituciones en torno a ciertas temáticas, las cuales han sido convocadas por instituciones municipales y otras por la propia iniciativa de la comunidad. Así se contabilizan redes de infancia, redes preventivas (del consumo de drogas) y redes que trabajan en territorios específicos, como las organizaciones de La Legua y de la Legua Emergencia (las zonas más conflictivas). El trabajo coordinado de estas redes contribuye a generar reflexiones más profundas sobre temas específicos y a potenciar el impacto de las acciones de cada organización y de la red en su conjunto, sin embargo, también tienen períodos de alta y otros de baja actividad.

En cuanto a las iniciativas institucionalizadas, la participación se articula en torno a la gestión de proyectos que, principalmente, buscan resolver el déficit de infraestructura y equipamiento de las organizaciones comunitarias u ONG y, en algunos casos, en torno al fortalecimiento de su oferta de talleres dirigidos a la comunidad, donde predominan los talleres culturales y recreativos y, en menor medida, de apoyo escolar, de atención frente al maltrato o violencia intrafamiliar y de fortalecimiento de una identidad positiva en los miembros de la comunidad.

De los proyectos realizados en la comuna cabe señalar el ya mencionado programa **Comuna Segura** que a través de la entrega de recursos facilita la participación comunitaria. De hecho, el propósito de este programa es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana, se asienta al interior de los municipios a través de un secretario técnico encargado de la gestión de la seguridad comunal. El objetivo, además de instalar el programa, es implementar una estrategia de prevención social y situacional para disminuir el delito y el temor. Además del secretario técnico, existe el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana para operacionalizar la participación de la

comunidad, pues además del alcalde, participan de él representantes de la policía, de otros departamentos municipales, de la comunidad e incluso fiscales. El tercer componente es el Fondo Concursable de Proyectos que financia iniciativas de las organizaciones comunitarias en promoción y participación de la comunidad, prevención situacional y psicosocial.

Después de 3 años de implementación el programa cuenta con un conocimiento profundo de la realidad comunal. En su primer año, realizó un diagnóstico comunal que contenía tanto elementos de caracterización demográfica y social de la comuna como elementos de caracterización del delito. Además de esto contó con las percepciones de la comunidad de San Joaquín, recopilada en diálogos ciudadanos desarrollados en todos los sectores de la comuna. En los años siguientes el diagnóstico se fue actualizando con una metodología similar, aunque mejorando la focalización del análisis más centrada en los temas de seguridad, pero aún persiste la falta de datos primarios sobre la victimización y el temor en la comuna.

Dos proyectos que han sido financiados por el programa Comuna Segura son destacados en el ámbito de la participación para la prevención del delito: la **Oficina de Mediación y Protección Ciudadana (OMPC)** de la Municipalidad de San Joaquín y **Promoción de Derechos y Prevención en niños, niñas y jóvenes en riesgo social** de la población La Legua Emergencia de la Corporación Programa Poblacional de Servicios *La Caleta*.

El primero de ellos es un proyecto asentado en la propia municipalidad y su objetivo es responder y dar solución a las situaciones de violencia que viven diversos sectores de la comuna en el plano de las relaciones comunitarias y de las comunidad de escolares, así como atender, orientar y apoyar de manera eficaz a las víctimas de los delitos. Por ello la OMPC tiene dos líneas de trabajo principales: i) la mediación y resolución de conflictos mediante programas de capacitación y monitores especializados, y ii) la atención de víctimas a través de atención personalizada y talleres grupales. Para cumplir con su misión la OMPC cuenta con profesionales de distintas áreas, asesoría técnica de especialistas y convenios de coordinación con el Ministerio Público, la Oficina de Fiscalización de Denuncias de Delincuencia y Narcotráfico, la Intendencia Regional, la Corporación de Asistencia Judicial y la Corporación de Desarrollo Integral de la Familia de San Joaquín. Durante su primer año de funcionamiento (2005-2006) la OMPC ha cumplido sus metas: han formado 50 mediadores comunitarios (dirigentes vecinales), 45 mediadores escolares y realizaron 4 diálogos comunitarios en temas como reforma procesal penal, prevención del delito y participación comunitaria, y atendieron más de 200 víctimas

de la delincuencia. Un ámbito no incluido al inicio fue la mediación de conflictos familiares, pero aún así recibieron casos. La intervención es bien evaluada por los vecinos, pero al mismo tiempo reconocen mucha carga de trabajo para un equipo pequeño y poca difusión de las actividades de la OMPC.

El segundo proyecto es el que realiza la Corporación La Caleta. Esta vez el organismo ejecutor no es gubernamental, sino que es una ONG con experiencia de 20 años en distintas comunas de la Región Metropolitana, pero desde 1993 que realiza el trabajo en la población La Legua Emergencia, principalmente en el ámbito comunitario a través de la prevención de drogas, educación preescolar, promoción de derechos de los niños y niñas y promoción de la participación comunitaria. Al igual que el proyecto anterior cuenta con especialistas (orientadores familiares, psicólogos, educadores, etc.). El trabajo se divide en dos espacios de intervención: un jardín infantil con niños en situación de riesgo y abandono y el programa más amplio de promoción de derechos que trabaja con 100 niños. Las intervenciones han logrado generar vínculos entre los niños y un espacio de identificación. Han conseguido acercamiento de los niños con la promoción de derechos, no solo desde lo conceptual, sino también en aspectos prácticos como la reinserción escolar y la fijación de límites de autocontrol respecto de sus responsabilidades y en relación al respeto a sus pares.

Ambos proyectos destacan por la capacidad técnica instalada, las metodologías innovadoras –al menos en el contexto comunal– como los talleres, donde tanto niños como adultos no solo reciben asistencia, sino que son protagonistas en la promoción de sus derechos y mejora en su calidad de vida. En el caso de la Corporación La Caleta cabe señalar que goza de mayor legitimidad porque lleva un largo tiempo en la comuna, pero ambos son bien evaluados y su impacto ha sido más amplio del que esperaban, consiguiendo incluso generar asociaciones y liderazgos en la población.

Perú: Bellavista⁶

La historia de Bellavista corre paralela con la del Callao. Su inicio se remonta al terremoto y posterior maremoto del 28 de octubre de 1746, que asoló gran parte del litoral del Callao. Este hecho destruyó por completo el puerto ante lo cual comenzaron la construcción de la ciudad de Bellavista. El nuevo asentamiento fue elegido por el virrey de la época en

⁶ En el municipio de Bellavista contamos con el apoyo de su alcalde, Juan Sotomayor, y los aportes de Gabriela Guerra y Aída Salcedo.

una localidad que tenía todas las características de seguridad para sus habitantes y para que en el futuro se convirtiera en la nueva zona residencial y política, así como en un gran almacén del puerto debido a su ubicación estratégica.

En la actualidad tiene problemas de delincuencia en algunas zonas, por lo cual en materia de prevención del delito el municipio realiza actividades con vecinos de todas las edades, enfocándose especialmente en la prevención contra drogas y pandillas, con un enfoque comunitario. En el tema de la drogadicción el municipio recibe apoyo de la Cooperación Técnica Belga, que imparte charlas y material informativo sobre este tema a los jóvenes en los colegios, generalmente en zonas de alto riesgo. Igualmente trabajan con la Municipalidad; la dirección de Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional del Perú. Con ellos realizan actividades donde se brinda atención médica a niños y jóvenes del distrito, se reparte información mediante folletos; a los adultos se les capacita para que brinden el apoyo necesario a sus hijos y de esa forma evitar el contacto con la droga o las pandillas; por ejemplo se les educa respecto del efecto de las drogas o la recuperación y transmisión de valores familiares y de respeto. Para niños y jóvenes las actividades son de tipo recreativo con música, bailes, juegos y deporte. Todas las actividades se realizan al aire libre e incluyen alimentación y juegos para los niños.

En la Municipalidad de Bellavista han trabajado con éxito en la prevención de pandillaje en el 80% de los colegios del sector bajo el programa de Serenazgo del distrito y con el apoyo de la Policía Nacional del Perú. El tema más presente es la prevención de drogas, tanto dentro como fuera de los establecimientos educacionales, con intervenciones semanales de 2 a 5 casos de pandillas, especialmente cuando hay partidos de fútbol. La misma cantidad de intervenciones se producen en cuanto a violencia familiar. En cuanto a la erradicación de consumidores de drogas, son intervenidos de 1 a 2 grupos diarios; lo cual no resulta suficiente al no poseer centros de rehabilitación, por lo cual la prevención terciaria se hace muy difícil.

En este mismo sentido el proyecto **Caminos Seguros** respondió a una demanda ciudadana por la inseguridad que vivían los escolares en el recorrido a su lugar de estudio. Se trata de un proyecto con una población beneficiaria específica, cuya logística es financiada por el propio municipio, pero dadas sus características requiere mayormente de recursos humanos. Este proyecto va dirigido a escolares de los distintos niveles para quienes se realizan encuentros y recorridos por los caminos peligrosos. Al mismo tiempo los propios niños señalan cuáles son los peligros que viven.

La idea principal es que los escolares no realicen solos su camino a la escuela. Cuentan con promotores de participación vecinal, la policía, asociaciones de vecinos, comerciantes, etc. En este sentido es un proyecto que intenta incluir a toda la ciudadanía en la protección de los niños, es decir, involucrarlos en una red de protección.

El proyecto **Vecinos Vigilantes** va más allá de la participación comunitaria, puesto que no se limita a la prevención, no es autónoma ni exclusivamente voluntaria pues se trata de vecinos de la tercera edad que son pagados por el municipio para que realicen labores de vigilancia. Por supuesto se trata de una idea de gran impacto en la población porque soluciona principalmente un problema de cesantía y pobreza.

Por último cabe mencionar el proyecto **Seguridad para Todos**, también implementado desde el municipio y cuyo objetivo es la capacitación a jóvenes líderes para promocionar en la comunidad la prevención de delitos y el consumo de drogas. En su trabajo tienen como tarea mejorar la coordinación entre la comunidad y la policía a través de información impresa y charlas.

La falta de recursos y de difusión de los programas son los principales obstáculos para estas actividades, aunque se destaca la voluntad y el trabajo constante de padres, hijos, escuelas, policía y municipio, en actividades que cuentan con participación masiva. En este sentido es positivo el esfuerzo por implementar mecanismos de participación directa que apunta a la prevención primaria y secundaria.

Grecia: Dodecaneso⁷

El Dodecaneso es un archipiélago compuesto de 163 islas e islotes, de las cuales 26 están habitadas y las más importantes son Rodi, Scarpanto, Kalymnos, Patmos, Astipalea, Kassos, Telos, Sirna, Leros, Nissiros e Kaste-lorizo (Megisti). La Prefectura del Dodecaneso pertenece a la región del Egeo Meridional, cuya sede es la provincia de Rodi. La economía de la región del Dodecaneso se basa principalmente en la industria del turismo y en menor medida en la agricultura y es la isla más significativa desde el punto de vista histórico, turístico y económico, por ello la historia del Dodecaneso está ligada a la de Rodi, la mayor de las islas. Esta tuvo una gran influencia sobre el archipiélago en la época de la Grecia Clásica dada su importancia estratégica y militar, además de ser sede de un importante

⁷ Para el desarrollo del proyecto colaboraron el prefecto del Dodecaneso, Ioannis Maheridis, Panaiotis Veneris y María Andrade.

puerto de intercambio entre oriente y occidente. En el período paleocristiano y bizantino la población disminuyó bruscamente, la ciudad de Rodi se restringió a los muros construidos en el siglo VIII d. C. con lo que sobrevino la declinación socioeconómica. Después de un breve dominio genovés, la ocupación de la isla por parte de los Caballeros de la Orden de San Giovanni cambia la situación de la isla hacia un sistema administrativo estable donde la economía florece, el sistema de defensa se amplía y construyen el muro de Rodi. Posteriormente la historia de la ciudad estuvo marcada por la ocupación turca (1522-1912), el renacimiento económico que llegó solo a mediados del siglo XIX y la ocupación italiana que llegó a término junto con la Segunda Guerra Mundial, luego de lo cual fue devuelta a Grecia mediante el Tratado de Losanna de 1947.

Situación de la criminalidad

Podemos considerar el Dodecaneso como una región ejemplar en la prevención de la criminalidad, de hecho, expertos llegan desde Atenas, la capital del país, para estudiar las buenas prácticas en prevención del delito de esta zona que se caracteriza por un bajo índice de criminalidad que, según la administración local, es fruto de los siguientes factores:

- Baja desocupación.
- Distribución equilibrada del ingreso.
- Control constante de los espacios públicos para el respeto de las normas de seguridad.
- Sólida estructura familiar (el rol de la familia en la prevención precoz del crimen y en la transmisión de reglas y valores).
- Posición geográfica.

Según la opinión de los ciudadanos locales, se trata de un pueblo pacífico y honesto, incluso en los períodos de máxima pobreza, cuando muchos inmigrantes llegaron a la zona, la criminalidad era prácticamente inexistente.

La competencia en el tema de la seguridad urbana y de la prevención de la criminalidad pertenece a la Dirección de la Policía del Dodecaneso, órgano nacional controlado por el gobierno central en Atenas. La Prefectura por su parte, se unió al proyecto URBAL con la conciencia de tener un rol marginal en la prevención de la delincuencia, pero con el convencimiento de que la experiencia del bienestar socioeconómico de los ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida, contribuye indirectamente a la prevención de la violencia y la criminalidad y puede ser un aporte. La labor de la Prefectura se basa en la información de la policía, cuyo responsable señala que las labores de prevención se basan en el control y

respeto de las normas. Debido a el Dodecaneso es una región turística, les resulta primordial mantener la situación de paz y una de las formas de mantener la seguridad es, por ejemplo, no permitir que se sobrepase la capacidad de los lugares de reunión y entretenimiento de los jóvenes.

En cuanto a los residentes la baja densidad de población ayuda bastante, así como la situación geográfica que facilita el control y el monitoreo de la población, de hecho la tasa de homicidios es muy baja, así como el índice de criminalidad que llegó a 0,08% el 2005 y 0,07% el 2006. Todo ello hace pensar que una manifestación popular en torno a la participación local en la prevención del delito es un tema poco relevante. Los casos de muerte por crímenes son bajísimos: 0 el 2002, dos el 2003, uno el 2005 y dos el 2006. En cuanto al resguardo de la inmigración clandestina, se observa que la captura de la mayor parte de inmigrantes se consigue al momento del ingreso al país. Por ejemplo, dado que la mayor permabilidad fronteriza se da con Turquía, esa zona tiene puestos fronterizos de vigilancia las 24 horas del día.

Tabla N° 2: Evolución de la criminalidad en Dodecaneso (2002-2006)

Crimen	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Intentos de homicidio (A)					
Homicidios (O)	1 (A)	2(O) 2(A)	3(A)	1(O) 1(A)	2(O) 4(A)
Hurtos graves	8	3	12	2	6
Hurtos ligeros	125	168	180	172	138
Droga (venta y consumo)	297	237	140	256	263
Total accidentes de tránsito	229	246	216	185	233
Número de accidentes de tránsito con muerte	35	46	36	34	46
Número de accidentes de tránsito con heridos graves	73	56	59	53	64
Número de accidentes de tránsito con heridos leves	121	144	121	98	123
Número de personas involucradas en accidentes de tránsito	349	346	286	262	326
Número de personas muertas en accidentes de tránsito	40	49	39	35	50

Fuente: Dirección de Policía de Dodecaneso - Rodas, marzo de 2007.

Además de esto, no se aprecian mayores problemas de criminalidad, según el prefecto, Ioannis Maheridis, la causa de esto es el bajo índice de desocupación, de hecho afirma "donde hay trabajo, no hay delincuencia". Entre otras razones para esta privilegiada situación se mencionan la distribución equilibrada del ingreso y la pequeña cantidad de población, pero sobre todo la profunda cultura de respeto a la norma.

Italia: Padua⁸

La Provincia de Padua está ubicada en el noreste de Italia, es una de las siete provincias de la región Veneto y cubre un área de 2.141,6 km² con una población cercana a los novecientos mil habitantes. El territorio provincial posee un vasto patrimonio artístico, cultural y natural. Asimismo, el panorama económico y geográfico es muy variado, comprende un área rica en pequeñas y medianas industrias especializadas en metalmecánica, electromecánica, muebles, deportes, cerámica, entre otros.

La autoridad política de referencia en materia de seguridad es el asesor de las políticas provinciales de la seguridad. En su función de intermediaria entre la región y la comuna, la Provincia ha instituido un servicio con la finalidad de coordinar la iniciativa comunal en materia de seguridad —en estrecha relación con la región— a través de la cual se dictan cursos de formación para la policía local, entre otras cosas.

Analizando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre la delincuencia entre 1993 y 2003, y consultando varios reportes de la Provincia de Padova y del Observatorio Regional de la Seguridad de la región Veneto, se nota un cambio en el número de delitos denunciados en la provincia. Al inicio de la década de 1990 la provincia tenía una situación de relativa tranquilidad, pero el 2000 la tasa de criminalidad registró un brusco aumento, superando el nivel medio regional y nacional.

El estado de la participación

Desde hace un decenio las instituciones italianas se han tornado protagonistas en la elaboración de políticas de prevención de crímenes de desorden social. Los gobiernos locales, al no tener competencias específicas en el campo de la seguridad, se han visto enfrentados con la degradación

⁸ La Provincia de Padua participó activamente a través del presidente de la Provincia, Vittorio Casarin, y los encargados del proyecto, Giacomo Michielli y Nicola Modica.

urbana, experimentado con soluciones nuevas. El dinamismo de los órganos locales ha balanceado la inercia de la autoridad estatal, que ha llevado a la ausencia de una política nacional en materia de seguridad urbana. No obstante, el retardo con el que Italia entró en el campo de la investigación de los estudios sobre política de seguridad respecto a países como Gran Bretaña y Francia, parece oportuno señalar que, gracias al dinamismo mostrado por algunas regiones y comunas en particular, se comienzan a apreciar ya algunos resultados.

La primera fase, que va de 1990 a 1995, se caracteriza por un fuerte rol de la ciudad, considerada un sitio ideal para experimentar modelos alternativos de prevención del crimen y regulaciones de los conflictos. El mayor número de investigaciones se llevó a cabo a nivel de gobiernos locales.

En este contexto asume particular importancia la reforma introducida con la Ley N° 81 de 1993, que prevé la elección directa del alcalde y del Concejo Comunal. Esta significativa transformación crea entre los ciudadanos una gran expectativa por cuanto concierne la seguridad urbana que se vuelve cada año más fuerte. Este año la contribución ofrecida por las regiones a la difusión de políticas de prevención era bastante limitada y la iniciativa aparecía algo fragmentada, esporádica y raramente era parte de planes a largo plazo.

Fue en los años 90 en los cuales la atención de diversas regiones italianas se concentró en problemas de seguridad, con particular referencia al crimen organizado y la mafia. El primero fue "Proyecto Ciudad Segura", iniciado en 1994 en la región Emilia-Romaña y parecía ser el único de este tipo en Italia por la originalidad y profundidad del debate científico y teórico que suscitó. Fueron elaborados acápite político-temáticos en el campo de la seguridad urbana, planificación y desarrollo de investigación y proyectos, siguiendo un nuevo método de prevención en las regiones.

En los años sucesivos, frente a un panorama heterogéneo entre las regiones italianas, dos iniciativas específicas han tenido gran influencia en las futuras políticas de seguridad en Italia. La primera, de 1996, fue el nacimiento de la sección italiana del Fórum Europeo, con pocos pero precisos principios: la centralidad de la ciudad en la estrategia de prevención local, la alianza entre la ciudad y las regiones y la importancia provista por las experiencias europeas más avanzadas en el campo de la prevención del crimen. En los años sucesivos la importancia del Fórum

creció, también en el sentido numérico, con la participación de cerca de 89 administraciones locales.

La segunda iniciativa es representada por la firma en 1998 en Modena, del primer acuerdo en materia de seguridad, entre un alcalde y el Ministerio del Interior italiano. Este acto sanciona simbólicamente el fin del monopolio estatal en políticas de seguridad y el nacimiento de una nueva fase de colaboración entre ciudad y Estado. Aunque desde 1998 se han estipulado 124 acuerdos de seguridad urbana, no se puede hablar de una verdadera integración en política de seguridad urbana entre el Estado y el gobierno local. La lógica de los acuerdos está basada sobre la colaboración entre las autoridades centrales y gobiernos locales y lentamente se ha afianzado como medio principal de interacción entre las diversas instituciones.

Las políticas de seguridad urbana y de nueva prevención criminal, aunque han puesto pie en Italia muy tarde respecto a otros países de Europa septentrional, han tenido un rápido desarrollo en la última década, especialmente en las regiones del centro-norte del país, que presentan problemas análogos a los de otros países europeos. Por ello puede parecer algo pronto para hablar de un modelo italiano de política de seguridad. La elección de privilegiar una aproximación de prevención social y situacional parece ser solo en parte influencia de la orientación política de las autoridades locales, visto que la centro-derecha y la centro-izquierda se han alternado en el gobierno del Estado y la administración local y no han mostrado aproximaciones diferentes.

Lo que parece evidente es que el uso de la comunidad y la participación de los ciudadanos parece, actualmente una excepción, especialmente en actividades como el control del territorio. Aparece de hecho una desconfianza sobre las formas de prevención que atribuyen a la comunidad un rol importante en la determinación de la política.

La situación de Padua

En los últimos años los problemas de seguridad, criminalidad y control del territorio se han afianzado como objetos autónomos de reflexión, de debate y de iniciativas políticas a nivel nacional. Institucionalmente se reconoce, desde hace algún tiempo, la contribución que los gobiernos locales pueden dar al tema de la seguridad. El contacto directo con las situaciones, además de una competencia en una serie de sectores cruciales para el desarrollo de la política de seguridad,

favorece un cambio de la respuesta institucional de la dimensión nacional hacia la local.

El Gobierno provincial ha comenzado a hablar de políticas de seguridad, subrayando con ello la necesidad de una definición política, de ideas y, sobre todo, de investigación, documentación y formación. La primera señal inequívoca de tales intenciones ha sido, de pronto, la provisión de un puesto de delegado y de un asesor para la coordinación de las políticas comunales en el tema de seguridad y la sucesiva constitución de un "Servicio para la seguridad ciudadana". Desde el mes de septiembre de 1999, poco tiempo después de su toma de posición, el nuevo gobierno organizó una serie de encuentros en el territorio, que ha contado con la participación del presidente de la Junta y del asesor de Seguridad, del Prefecto, de los representantes de la fuerza de policía, del alcalde y de los sectores económicos y productivos, con la finalidad de establecer un diálogo acerca del tema de la seguridad. El análisis de las problemáticas emergentes de tales encuentros han conducido a la relevación de una serie de iniciativas, que se pasa a ilustrar brevemente.

De la colaboración de la Provincia de Padua con el mundo universitario y con expertos en el sector seguridad ha nacido la idea de un proyecto de mediano plazo, con el fin de constituir un instrumento permanente de observación y monitoreo de problemas de la criminalidad, delincuencia e inseguridad en la provincia de Padua: un *Observatorio Provincial sobre Seguridad Ciudadana*. Este observatorio, constituido para conducir un programa serio de investigación sobre estos temas, deberá formular indicaciones de política pública sobre las posibles soluciones para la disminución de estos fenómenos y de sus efectos. Durante la primera ronda se buscó reunir a todos los sectores, para iniciar en conjunto un proceso de estudio, de análisis científico de los problemas de criminalidad e individualización de las soluciones comunes, para atenuar la sensación de inseguridad que atañe al territorio. Se elaboró un proyecto que implica el involucramiento de la Universidad de Padua y de Trento y que pretendía alcanzar en un etapa fundamental una declaración que concretara el trabajo conjunto. Sobre esta base, el 17 de julio de 2002 se firmó la convención para la realización de un observatorio entre la Provincia de Padua y las universidades citadas. Dicho convenio ha comprometido a las universidades precedentes, dentro de los términos establecidos, para actividades de investigación sobre el comportamiento de la criminalidad en la provincia y sobre la opinión de los alcaldes respecto a la problemática de sus territorios. El resultado de dicha actividad fue la elaboración del "Primer reporte sobre la seguridad en la provincia de Padua".

En otro ámbito se ha instituido la coordinación permanente de las comunas, mecanismo instituido con deliberación de la Junta y compuesto por los alcaldes de las comunas que fueron capitales de circunscripción, liderado por el presidente de la Provincia o por los asesores delegados. Tiene la finalidad de monitorear, profundizar, consultar y elaborar las propuestas concertadas y unificarlas en torno a temas de seguridad ciudadana.

La utilización de herramientas tecnológicas también ha sido puesta al servicio de la seguridad, principalmente a través de un sitio en internet, al interior del dominio de la Provincia de Padua, articulado en diversas secciones, con el fin de dar una correcta información a los ciudadanos sobre las actividades de seguridad; y de la coordinación provincial de la videovigilancia. Esto último se tornó relevante, pues un sistema de seguridad integrado, que tenga en cuenta todos los componentes y a todos los actores, no puede prescindir de coordinación de las iniciativas sobre el territorio, intentando evitar el desperdicio de recursos y disfrutar de una mejor oferta de tecnologías modernas.

Por último, cabe mencionar el Curso de Actualización para Operadores de la Política Local que se instauró con el fin de proveer a los cuerpos y servicios de policía local una oportunidad de actualización profesional. Por otra parte, a la luz de las exigencias señaladas en una reunión de la *Coordinación de las Comunas por la Seguridad*, se han organizado diversos cursos de actualización para operarios de la policía local, por ejemplo, se han efectuado cursos de accidentes viales, a cargo de la Policía Vial de Padua.

Como se ha señalado la participación de la comunidad es más bien débil, tanto por razones institucionales como falta de interés de la población, de ahí que los proyectos referidos sean más bien de tipo asociación público-privados y trabajo en espacios públicos para la prevención situacional o ambiental. Por ejemplo, el **Proyecto Piloto Regional 2004** cuyo objetivo era la activación de una central operativa en un centro de análisis que conectara las demandas con las respuestas en temáticas de seguridad, para que tanto entidades privadas como públicas fueran beneficiadas de los sistemas de monitoreo y comunicación. Por ello la central es un nodo tecnológico que recoge señales de alarma y videovigilancia y las pone a disposición de las fuerzas de orden en tiempo real, las 24 horas del día. Por otra parte, el proyecto **Dobermann** es complementario, pues apunta a la instalación de un sistema de videovigilancia. El proyecto pretende integrar funciones entre el sistema público y el

privado sobre la criminalidad difusa (no organizada). De ese modo pretende disuadir delitos y vandalismo contra las personas y bienes, dar mayor seguridad a clientes de seguridad privados, reducir la intervención por falsa alarma y crear una red de video-vigilancia público-privada con cámaras internas y externas.

Lecciones aprendidas

Evidentemente la comparación entre prácticas preventivas aplicadas en los casos seleccionados de Europa y América Latina es muy difícil, pues son altamente disímiles tanto por sus condiciones históricas como por sus costumbres, tradiciones, nivel de recursos económicos y hasta la ubicación geográfica. Vemos por ejemplo que en Dodecaneso existe una práctica de respeto a la norma que está ampliamente internalizada por la población y una conciencia de que el cuidado de la zona para conservar el turismo es un beneficio para toda la comunidad. Su situación geográfica aislada también favorece tanto el control de la delincuencia como la entrada ilegal de nuevos habitantes. Por otra parte, en Padua la instauración de mecanismos tecnológicos de control y disuasión se ha dado conjuntamente con la restauración de espacios públicos, lo que va un paso más allá de lo que puede lograrse en América Latina. En este sentido, las ciudades participantes de América Latina presentan debilidades en la asociación (*partnership*) entre las instituciones públicas y privadas, lo cual podría ser una fuente importante de recursos para implementar más y mejores proyectos, por ejemplo en el ámbito de la prevención terciaria que es la que aparece más débil, pues la gran mayoría se aboca a la prevención temprana o con grupos de riesgo específicos, dejando de lado la rehabilitación.

Entre las modalidades de participación vistas se evidencian algunas dificultades, como la falta de iniciativas de promoción de liderazgos y la débil participación de los pobladores en el diseño, gestión y evaluación de los proyectos. En general, los vecinos se limitan a participar como beneficiarios, es decir, se trata mayormente de iniciativas de participación instrumental donde las organizaciones y la comunidad toman las ofertas del gobierno local o central. En los antecedentes de los proyectos de los casos de América Latina se detectan mecanismos de participación consultiva, destinados a obtener diagnósticos de la situación de seguridad en las localidades, basados en las opiniones y vivencias de los propios vecinos. Sin embargo, todavía es muy débil el monitoreo y la evaluación de los proyectos, ya sea que estas etapas se realicen o no con participación comunitaria, son instancias

prácticamente ausentes, es decir, se diseña, se gestiona y se implementa, pero no se evalúa.

Asimismo, se observa la presencia de una lógica instrumental desde la institucionalidad que privilegia la participación en actividades masivas, mermando los aspectos cualitativos de la participación como proceso. Así, por ejemplo, se estimula la participación en grandes asambleas del presupuesto participativo, donde todos los vecinos pueden opinar y presentar propuestas, pero no se renuevan los dirigentes que pueden participar en los espacios de toma de decisiones, quedando la sensación que son los mismos de siempre y trabajan para su beneficio personal. Esto también tiene que ver con factores particulares que desincentivan la participación, como el temor, la falta de tiempo o simplemente el desinterés al no ver resultados. Es evidente que faltan mecanismos de promoción de la participación y fomento de la cohesión social, pues no se puede suponer que la asociatividad existe y la comunidad trabajará unida. En este sentido es altamente recomendable que los proyectos incluyan capacitación y formación de liderazgo y de ese modo evitar los vicios y letargo que muchas veces se producen en círculos de representantes que no se renuevan.

Cada uno de los proyectos apunta a los distintos enfoques —situacional, de prevención social y comunitario— y son esfuerzos valorados, pues responden a la voluntad de los gobiernos locales por tener una política de seguridad integral, inclusiva y que intenta desarrollar proyectos para abordar las condiciones específicas de inseguridad y delincuencia de su población. En este sentido, es altamente positivo que los gobiernos locales no se limiten a recibir las directrices de sus gobiernos centrales, sino que intenten complementarlas con la particular y cercana visión que tiene su comunidad. Por ejemplo, es positivo que en lugares como Santa Tecla y Bellavista el concepto de comunidad no es asumido como un todo homogéneo, sino que reconoce sus diferencias, carencias y debilidades, de ahí el desarrollo de componentes que apuntan a la formación de valores tanto en adultos como en niños y jóvenes.

La participación de la comunidad es siempre valorada positivamente, pero debe ir acompañada del apoyo de las instituciones, para la información, capacitación y promoción de liderazgos, pues de lo contrario la voluntad termina por diluirse. En este sentido, parecen relevantes las organizaciones no gubernamentales y las religiosas, donde las personas se sienten acogidas. Por otro lado, los municipios y la policía adquieren un rol importante en cuanto son el apoyo institucional directo y cotidiano de la población y son

los encargados de poner a disposición los espacios de participación y de hacer respetar las normas, respectivamente. Cabe señalar que persisten carencias en la disponibilidad de recursos, continuidad de los participantes y en una correcta conceptualización de lo que es la participación, pues en muchas ocasiones –en materia de seguridad– se la reduce a las denuncias que se realizan, aunque es un concepto mucho más amplio y que abarca otras áreas de desarrollo de la comunidad. No obstante, podemos identificar áreas en las que cada una de las ciudades presentadas se ha destacado: Santa Tecla en el fortalecimiento de la relación policía-comunidad, Bellavista en la organización comunitaria de la seguridad, Padua en el trabajo de recuperación de espacios públicos y la asociación público-privado, San Joaquín en la prevención social y Dodecaneso en la cultura cívica de respecto a la norma y la menor desigualdad entre sus habitantes, lo que conlleva mayor cohesión social y arraigo de la comunidad. Todos ellos han mostrado avances en la prevención de la delincuencia y tienen desafíos comunes para continuar fortaleciendo las herramientas y mecanismos de acción de los gobiernos locales. En el caso de las ciudades observadas de América Latina, además se suma el desafío de disminuir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, lo cual ciertamente también es un factor relevante para la disminución de la violencia, la delincuencia y la inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya Moya, J. (1999). *Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades*. Cuadernos CED, Nº 30, CED, Santiago.
- Barbero, M. (2000). Los medios y los miedos. En: Rotker, S. (ed.). *Ciudadanías del miedo*. Buenos Aires: Editorial Nueva Sociedad.
- Borja, J. (2004). Espacio público y espacio político. En: Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL. Disponible en: <http://www.urbalvalparaiso.cl/>
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls: crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*. Los Angeles: University of California Press.
- Carrión, F. (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En: Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC (2004) ¿Cuál es el papel de la comunidad en la Prevención del delito?”. En: *Boletín + Comunidad + Prevención*. Año I, Nº 1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.cesc.uchile.cl/>

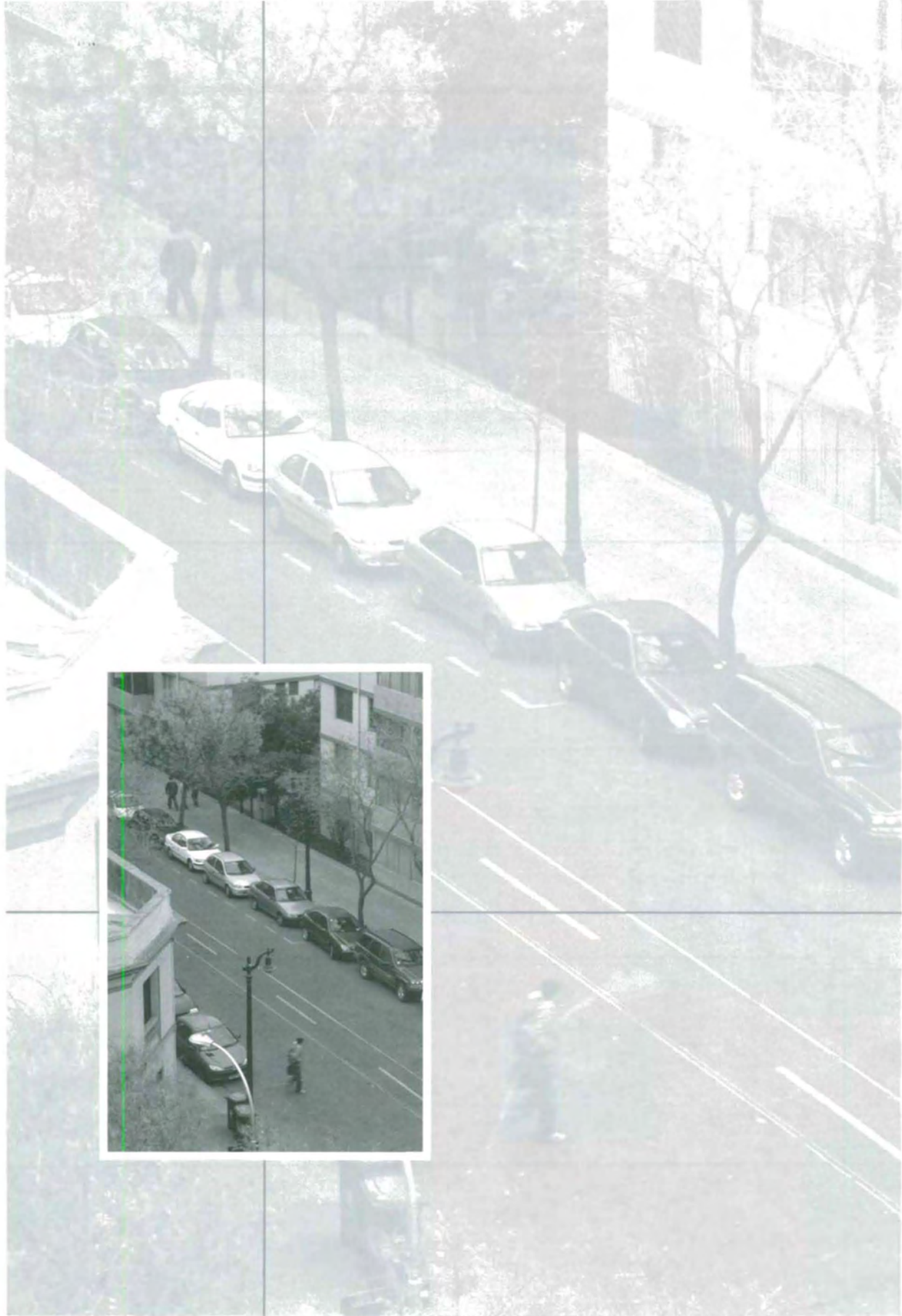
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.
- Dammert, L. (2002). La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas. En: Carrión, F. (ed.) *Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o realidad?* (pp. 283-316) Quito: FLACSO, Ecuador.
- Dammert, L y Malone, M. (2001). *Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*. Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Dammert, L., Karmy, R. y Manzano, L. (2005). *Ciudadanía, Espacio Público y Temor en Chile*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- De Roux, G. (1994). Ciudad y violencia en América Latina. En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Frühling, H. (2001). *Police and Society in transitional countries: the case of Latin America*. Presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo).
- Giddens, A. (2000). *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Goldstein, H. (1998) *Problem Oriented Policing*. Nueva York: Mac Graw Hill.
- Hollway, W. y Jefferson, T. (1997). The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime. En: *British Journal of Sociology*, 48 (2).
- La participación social*. Encuentro de organizaciones sociales Valladolid 9 de mayo 1998. En: <http://www.comunica-accion.org/>
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998). Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad. En: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Oviedo, E. (2000). *Santiago, violencia, delitos e inseguridad*. SUR (mimeo).
- Smulovitz, C. (2001). *Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente*. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sozzo, M. (2004). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL.

- Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: How to get Started*. Ohio: Anderson.
- Van Dijk, J. (1999). Crime Prevention Policy: current state and prospects. En: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.

LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO EN ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS: ROL DEL GOBIERNO LOCAL

Felipe Salazar





LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO EN ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS: ROL DEL GOBIERNO LOCAL

Felipe Salazar¹

PRESENTACIÓN²

La ciudad constituye espacio público al integrar aspectos físicos, territoriales y funcionales en estrecha conexión con las relaciones sociales que son construidas mediante la sociabilidad, la expresión política, la articulación de las voluntades colectivas y el conflicto. Lo anterior permite la identificación de sus habitantes con el otro y a la vez con su propio entorno, de modo que la ciudad, el espacio público y la ciudadanía son elementos que están estrechamente relacionados.

Desde una perspectiva más amplia el espacio público y los vínculos sociales se han visto afectados por una serie de fenómenos tales como la exclusión social, la fragmentación urbana, la pobreza estructural y significativamente, la emergencia de la violencia y la delincuencia. Particularmente, estas dos últimas derivan en hechos de victimización y la instalación del temor en la población que han afectado diversos aspectos de la vida cotidiana, sobre todo en lo relativo a las relaciones sociales y la confianza en el entorno.

Por su parte el gobierno local tiene un rol relevante como entidad política responsable de la toma de decisiones colectivamente vinculantes a nivel territorial, por lo cual le compete velar por la integridad del espacio

¹ Investigador asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile (fsalazar@flacso.cl).

² Para la elaboración de este trabajo agradezco las recomendaciones y comentarios de Lucía Dammert y Patricia Arias. Este trabajo fue hecho sobre la base del artículo "Espacios públicos y delincuencia: un abordaje desde el contexto local", publicado en: Ayuntamiento de Madrid, Ed. Ciudades, urbanismo y seguridad, 2007. Pp. 405-431.

público en conjunto con las comunidades que en él habitan. En este sentido, ante las demandas de la ciudadanía afectada por el delito y la violencia, surge la necesidad de implementar medidas orientadas a su prevención y control efectivos para permitir el desarrollo de una ciudad más segura e inclusiva. Es en esta línea en donde la prevención situacional del delito constituye una alternativa de intervención para la reducción del delito en los espacios públicos urbanos, debido a que permite establecer medidas que tienen como objetivo reducir la victimización y con ello la percepción de temor.

En síntesis, el presente trabajo realiza una descripción de las principales tendencias en materia de prevención situacional desde el campo de acción del gobierno local en la promoción del espacio público seguro. La relevancia de la temática planteada radica en la necesaria recuperación de la ciudad y sus espacios para el buen desarrollo de las actividades sociales, económicas; ambientales y culturales, además de permitir una mejor calidad de vida para sus habitantes y una oportunidad para fortalecer la seguridad y con ello la gobernabilidad local.

DELINCUENCIA Y VIOLENCIA COMO RASGOS DE LA VIDA URBANA

La aparición de la violencia y delincuencia a nivel urbano tiene un claro componente multicausal (Londoño, 1998 y Arriagada y Godoy, 1999), en donde se interconectan una serie de factores sociales, situacionales, individuales, familiares y culturales que le dan cuerpo. De este modo, existen tres dimensiones que se asocian a factores de riesgo en esta materia: (i) los factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas; (ii) los de tipo social, económico y cultural; y (iii) aquellos de tipo contextual e institucional.

Por su parte, desde la mirada urbana uno de los factores claves para describir la situación de las ciudades latinoamericanas es la segregación espacial y residencial. El fenómeno corresponde a la generación de zonas dentro de las urbes que se encuentran aisladas de los "centros" —sean estos educativos, laborales, comerciales, sociales, económicos, etc.—, generándose espacios de periferia y exclusión, donde la pertenencia a una comunidad se hace difícil debido a que no existen elementos que generen identidad con el espacio, sino por el contrario tienden a gatillar la sensación de resentimiento y vulnerabilidad. En este sentido, es posible afirmar que el crecimiento sostenido e inorgánico de la ciudad tiende a potenciar la fragmentación, lo que en términos sociales es terreno propicio para la pérdida de capital

social entre los ciudadanos. Su crecimiento descontrolado a través del alza en la urbanización espontánea y la marginalización social y física del sector son factores asociados a la producción y reproducción de la violencia, generando consecuencias indeseadas como la exclusión, estigmatización y segregación social (Ministerio del Interior, UAH y BID, 2004).

No cabe duda que en la relación ciudad y violencia también influyen los aspectos sociales, físicos, territoriales y funcionales. Una serie de problemáticas afectan este espacio y se constituyen en un grave problema donde la responsabilidad en la gestión y regulación del desarrollo de la ciudad recae en las autoridades políticas locales. Algunos de estos problemas son: el inorgánico crecimiento urbano, la carencia de servicios relevantes para la ciudadanía en sectores segregados, la ausencia de la seguridad ciudadana como elemento transversal de las políticas públicas urbanas, los espacios públicos mal protegidos, el control de algunos espacios a manos de la delincuencia y la promiscuidad e ilegalidad de diversos barrios y zonas de la ciudad.

Las consecuencias de la delincuencia y violencia en la ciudad apuntan a la producción de *“condiciones de inseguridad elevadas, al punto de condicionar la vida cotidiana de los habitantes de las grandes ciudades, quienes han modificado sus hábitos de comportamiento, de movilización, de pensar, e incluso de votar con consecuencias evidentes en la forma de vivir y de apropiarse de la ciudad”* (Petrella y Vanderschueren, 2003: 216). Esta sensación de inseguridad ha generado el abandono territorial —en barrios y zonas de la ciudad—, lo que deriva en la estigmatización de algunas áreas o grupos particulares de su población, generando mayor segregación y a su vez un margen mayor para la acción delictual.

GOBIERNO LOCAL Y ESPACIO PÚBLICO: UN CAMPO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

La configuración del espacio público —no solo en términos simbólicos, sino también territoriales— es por antonomasia un espacio de interacción y encuentro para la ciudadanía. Como se mencionó anteriormente, el problema de la segregación espacial urbana, sumada a las crecientes tasas de criminalidad comienzan a generar estigmas territoriales, es decir, zonas de la ciudad en donde la probabilidad de ser víctima de delitos es mayor, debido al abandono del espacio público, a su vulnerabilidad, al diseño urbano no adecuado que favorece la acción delictual o al control que ejerce el delito sobre él, todo lo cual deriva en riesgo y mayor percepción de temor.

Como vimos en el apartado anterior el espacio público vive un proceso de radicalización de la violencia y delincuencia que afecta el buen vivir de los habitantes de una ciudad. De acuerdo a Jordi Borja, el temor no está realmente vinculado al efectivo nivel de delincuencia, por lo que el aumento de la *inseguridad subjetiva* genera mayores demandas por orden y seguridad de parte de la ciudadanía y a su vez se acrecienta la criminalización de colectivos humanos y urbanos específicos.

Una de sus consecuencias es la *"agorafobia urbana"*, producto de la expresión del temor frente al espacio público ante una ciudad fragmentada, segregada y con guetos. Mientras el fenómeno avanza con el tiempo provoca la ruptura del tejido social, afectando la pérdida de pautas ciudadanas compartidas, la confianza y la tolerancia. La inseguridad urbana se transforma en una alerta social, donde surge la *"contradicción entre una socialización relativa pero considerable del espacio urbano y la exclusión o poca integración económica y cultural de numerosos colectivos sociales que ocupan la ciudad, pero pueden usar sus ofertas"* (Borja, 2003: 207). Por esto la violencia urbana se transforma en un indicador de carácter perverso al expresar la necesidad de reconocimiento de un colectivo, sobre todo al utilizar la violencia como medio de comunicación, de legitimidad y un mecanismo de satisfacción de sus demandas.

Para hacer frente a esta situación adquiere relevancia el buen gobierno y la intervención en la ciudad como un instrumento clave para diseñar e implementar estrategias de gestión de espacios públicos y equipamientos colectivos que colaboren en la reproducción de ciudadanía —al fomentar el encuentro con el otro— y la percepción de seguridad, al considerar este factor como un insumo para la política urbana preventiva e integradora, porque *"no es la protección de una parte a costa de la marginalización y criminalización de otros..., sino la integración o inclusión de la totalidad o de la inmensa mayoría, la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción con vocación integradora"* (Borja, 2003: 220).

Esta esfera de acción está articulada por la integración entre la ciudad, el espacio urbano y la seguridad ciudadana³, donde los factores de criminalidad, victimización y temor detonan un círculo vicioso y *"la desolación de*

³ Se entenderá seguridad ciudadana como *"el conjunto de acciones institucionales y sociales tendientes a resguardar y garantizar plena y efectivamente las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público"* (Sain, 2002).

los espacios públicos existentes los hace más proclives a ser escenario de actos violentos, lo que a su vez genera un mayor abandono de la vía pública y la sensación de que no deben crearse nuevos espacios, ya que estos son susceptibles de ser acaparados por el hampa” (PNUD, 2006: 281), a lo que hay que agregar también que el progresivo deterioro de los espacios urbanos, sumado al descuido, contribuyen de manera significativa a generar espacios vulnerables y con ello a incrementar la percepción de inseguridad.

En este plano una esfera de acción relevante del gobierno local la constituye la seguridad urbana, bajo el contexto de que en los espacios públicos los ciudadanos sufren inseguridad, violencia y delincuencia, por lo que la seguridad tiene un lugar importante y transversal, siendo considerado como un bien público altamente valorado tanto por sus habitantes, como por sus autoridades e instituciones. La experiencia internacional muestra que a partir de los años noventa, en países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y en gran parte de Europa, emergió la preocupación por el rol del gobierno local en este ámbito. En tanto que los programas coordinados y aplicados consideran aspectos relativos a programas comunitarios cuyo principal objetivo apunta a desarrollar mecanismos tendientes al control del delito mediante una activa iniciativa local (Shaw, 2001).

Las principales tendencias de la intervención del gobierno local en la problemática de la violencia y delincuencia según Shaw apuntan a: (i) la emergencia de un *cambio de enfoque* desde la óptica de la prevención del delito hacia una mirada más integral que aborda la estrategia de la seguridad comunitaria en donde la protección se transforma en un bien público; (ii) consenso en la *necesidad de trabajar por la seguridad de la comunidad* en cuanto a entregar soluciones a las condiciones sociales y económicas que favorecen la aparición del delito y la victimización; (iii) percepción limitada en lo que respecta a la *responsabilidad casi “monopólica” de la policía*, en donde paulatinamente se incorpora al gobierno local, las comunidades y otras asociaciones para enfrentar el problema; (iv) reconocimiento del papel relevante que cumplen los dirigentes locales en el desarrollo del proceso al organizar y estimular la formación de coaliciones entre socios locales con el objetivo de crear comunidades seguras; (v) creciente evidencia de que la *intervención sobre los factores de riesgo tiene efectos en la reducción del delito* y también en parte impacta sobre otros problemas sociales; y finalmente (vi) las intervenciones pueden ser *razonablemente económicas* si son comparadas con los mecanismos propios de la justicia penal y el costo asociado a este tipo de medidas.

Los gobiernos locales son un actor pertinente para desarrollar iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia, donde es factible hacer uso de una serie de ventajas relevantes a la hora de afrontar la problemática tales como: la cercanía con la ciudadanía, la presencia territorial de sus prestaciones públicas y sociales, la posibilidad de captar de modo directo las demandas de la comunidad, la posibilidad de organizar coaliciones, aprovechar las redes ciudadanas existentes y trabajar acotadamente en contextos microsociales en donde el impacto pueda ser más efectivo, entre otras.

En el plano de las necesidades el principal desafío de los gobiernos locales es transformarse en la instancia coordinadora tanto de las iniciativas a nivel de gobierno central, de otras agencias públicas como privadas, de las acciones ciudadanas y del trabajo policial, que tienen como objetivo común afrontar el fenómeno con distintos métodos y perspectivas. A juicio de Dammert (2005: 65) para poder cumplir con esta función deben capacitar al personal del gobierno local en cuanto a tener claridad en su rol y en las herramientas para la prevención de la violencia y la delincuencia. Otro desafío es la coordinación institucional –sobre todo en el aspecto policial– en búsqueda de mayor eficiencia y efectividad de las acciones implementadas. El último elemento remite al rol de los gobiernos locales para ejercer sus funciones de articulador de la política preventiva local.

Si la tarea del gobierno local es reducir la delincuencia en el territorio bajo su jurisdicción, es necesario considerar tres acciones claves: i) *aplicar sus funciones básicas existentes para el control* –como por ejemplo la regulación del tránsito, el otorgamiento de permisos a potenciales zonas de riesgo o el cumplimiento de las normas municipales–; ii) *ajustar las funciones y con ello la propia estructura orgánica orientándola hacia el fin deseado*; y iii) *generar nuevos proyectos que permitan captar socios en pos del objetivo propuesto* (Banco Mundial, 2003: 16-18). Mientras que las áreas en donde es posible intervenir son múltiples y complementarias tales como recursos humanos, desarrollo económico local, transporte, parques, planificación urbana, comercialización, etcétera.

Si bien la esfera de la seguridad urbana es relevante para la gestión pública local en donde *"las iniciativas de prevención además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, por ende, la consolidación de la gobernabilidad"* (Dammert, 2005: 54), es

importante recalcar que se no pretende “securitizar”⁴ su agenda y oferta en donde todas y cada una de las acciones emprendidas tenga como objetivo la reducción de la delincuencia, sino más bien hay que considerarlo como un elemento transversal que permite catalizar procesos de participación ciudadana, políticas públicas e intervención en la ciudad.

LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO MEDIANTE EL DISEÑO URBANO: UN MECANISMO PARA LA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

En cuanto a la prevención del delito diversas perspectivas disciplinarias y teóricas de las ciencias sociales han convergido en esta materia (Sozzo, 2004) a través de tres tipos de tácticas. La primera de ellas corresponde a *la táctica social*, que proviene de una visión positivista y pretende abordar las desigualdades existentes como mecanismos de reforma social tales como el empleo, la educación y el ingreso, entre otros. La segunda es *la táctica comunitaria* que realiza prevención a través de la participación social orientada a un grupo humano o comunidad específica. La tercera, *la táctica situacional y ambiental*, apunta a la reducción de oportunidades para la comisión de acciones delictivas, siendo este punto donde se pondrá énfasis.

De este modo, las estrategias vinculadas a la prevención situacional del delito serán definidas como *“las medidas dirigidas a una forma de delito sumamente específica, que implican la gestión, diseño o manipulación del ambiente inmediato de forma sistemática y permanente para posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer delitos e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de delincuentes”*⁵ (Clarke, 1995: 91). El énfasis apunta a establecer estrategias *micropreventivas* en donde se integren las autoridades locales, el comercio y la ciudadanía para fomentar prácticas que permitan asegurar tanto las construcciones como los espacios públicos a través de la disuasión y así evitar la existencia de blancos accesibles para el delito, reduciendo su riesgo a través de factores situacionales que pueden ser susceptibles de manipular con este objetivo (Hayward, 2007). Dentro de esta “tradicción” para la prevención emerge la estrategia de *Crime Prevention Through Enviromental Design* (CPTED, por sus siglas en inglés).

⁴ El concepto dice relación con la “hegemonía” de la seguridad en la oferta pública, en donde todas las políticas, planes y programas en aspectos como la salud, educación, reducción de la pobreza, empleo, etc. tienen como norte el control y reducción de la violencia y el delito y no su fin objetivo de satisfacer las necesidades de la población (Dammert, 2005).

⁵ Traducción propia.

Existen una serie de teorías que han inspirado el desarrollo de la metodología CPTED. Una de ellas es el aporte de Jane Jacobs que se denomina “los ojos en la calle”, según el cual la seguridad en los espacios urbanos tiene relación con la posibilidad del contacto y creación de lazos de confianza entre las comunidades. Tiene ese nombre porque está orientada a facilitar la organización del medio ambiente urbano para un mejor mecanismo de vigilancia natural.

Otra perspectiva corresponde a la teoría de los “espacios defendibles” de Oscar Newman, en donde la principal propuesta era la distinción definida entre el espacio público y el espacio privado en la construcción de espacios urbanos. Es una adecuada herramienta para el análisis de los problemas de criminalidad y vandalismo, focalizando su acción en construcciones más bien masivas –como edificios y conjuntos habitacionales a gran escala– donde uno de los principales elementos de riesgo es la imposibilidad de reconocer a quienes son extraños a la comunidad debido a que existen diversos accesos que dificultan el control y que facilitan la acción de los delincuentes. En este sentido, el diseño y la ejecución de medidas para la construcción de “espacios defendibles” permiten incrementar la vigilancia, reducir el anonimato y las vías de escape de los delincuentes (Clarke, 1995: 96). En resumen, el propósito de los “espacios defendibles” es la reestructuración física del trazado de una comunidad que permita a los residentes controlar el entorno de sus hogares, incluyendo las calles, jardines y otros espacios físicos de las construcciones para preservar el área (Newman, 1996: 9).

Del mismo modo existe una gran incidencia de las *teorías de la decisión racional* en la estrategia de prevención del delito mediante el diseño urbano, en cuanto a que intentan estudiar el proceso de toma de decisiones de un potencial agresor y establecer medidas que permitan implementar estrategias de disuasión y así reducir las oportunidades para realizarlo. La estrategia modifica y depura las variables situacionales que permitan prevenir o eliminar ciertos tipos de delitos para que el agresor perciba que el contexto para realizar su acción tiende a reducirse o eliminarse. Este tipo de estrategias tiene dos principales vertientes: la prevención situacional –desarrollada principalmente en Inglaterra– que orienta su desarrollo a la reducción del riesgo de ser víctima de un acto delictivo poniendo acento en la prevención del blanco. Mientras que por su parte la perspectiva CPTED privilegia las estrategias vinculadas con la modificación del entorno, con un doble objetivo que busca disminuir las posibilidades de cometer un delito y además reducir el temor que las personas perciben en determinados espacios públicos (Hein y Rau, 2003). En muchas intervenciones ambas estrategias se

complementan de acuerdo a las necesidades territoriales y comunitarias sobre seguridad y no existe una diferenciación tajante entre ambas.

En este sentido la perspectiva del CPTED corresponde a un abordaje multidisciplinario que busca "*reducir las oportunidades de cometer delitos de oportunidad así como reducir el temor de la comunidad aumentando la cohesión comunitaria*" (Rau, 2005: 87). El principio fundamental que la orienta es establecer una instancia de participación de la comunidad a la hora de la planificación y construcción del espacio de uso cotidiano, *en donde puedan sumarse* en el proceso de diagnóstico, diseño y evaluación de la construcción de un entorno más seguro.

De este modo el problema más significativo que la estrategia CPTED busca afrontar es la localización espacial de los delitos asociada a la victimización, especialmente donde los indicadores muestran una mayor concentración de hechos. Esto se vincula a la localización espacial de la percepción de temor, es decir, en donde la ciudadanía aprecia una mayor vulnerabilidad y conlleva mayor inseguridad frente al peligro de hacer uso de esos espacios. Además, la estrategia aborda la localización espacial de la percepción de desorden social, en lo que remite al rayado de graffitis, la carencia de mantenimiento, el aseo y ornato de la zona, el consumo de alcohol y drogas en lugares públicos, todo lo anterior como reflejo del abandono que sufre.

Por su parte, en cuanto a los aspectos técnicos vinculados a la CPTED es posible mencionar que dos son los tipos de estrategias factibles de desarrollar: iniciativas *orientadas al ambiente* y aquellas *orientadas al blanco*, cada una de ellas posee una serie de características que permiten su implementación y la generación de espacios seguros.

A la hora de abordar las estrategias orientadas al ambiente es importante destacar que existen cuatro elementos básicos para su implementación: i) *la vigilancia natural*, ii) *el refuerzo de los lazos afectivos*, iii) *el control natural de accesos*, y iv) *mantención del espacio público*. El primero de ellos es el mecanismo orientado a generar un espacio en donde sea factible *ver y ser vistos* por otros en el lugar, en donde el interés de la estrategia es desincentivar la comisión de ilícitos incrementando la visibilidad del espacio o fomentando su uso y con ello el control de parte de la ciudadanía. El *refuerzo de lazos afectivos* busca generar un mayor sentido de pertenencia e identificación con los espacios públicos cotidianos, por lo que es necesario recuperar zonas vulnerables promoviendo un uso pertinente y una adecuada mantención y así fomentar

el control social gracias a la apropiación por parte de la comunidad de aquellos espacios. A su vez el *control natural de accesos* dice referencia a poner barreras físicas o simbólicas a espacios determinados con el fin de limitar y controlar la circulación de personas ajenas a la comunidad, en donde también se puede aplicar el desarrollo de lazos afectivos para permitir un mejor control; las alternativas a implementar van desde el cierre de calles o de conjuntos habitacionales hasta la instalación de mobiliario urbano que permita la presencia de miembros de la comunidad que ejerzan espontáneamente la función de vigilantes naturales en aquel espacio. Finalmente, la *mantención de espacio público* corresponde a las acciones que permitan el buen uso y orden de las diversas áreas de la ciudad, labor que en primera instancia es una tarea que compete a los gobiernos locales y que complementariamente también recae en la comunidad que hace uso de él.

Por su parte las *estrategias orientadas al blanco* pretenden proteger objetivos vulnerables de delito por medio del diseño ambiental. Estas corresponden a: i) *eliminar y arruinar el blanco* del espacio en donde puede ser potencialmente agredido; ii) *modificar el blanco* tiene como objetivo cambiar sus atributos para que pierda el atractivo; iii) *endurecer el blanco* apunta a reforzar sus características físicas y dotarlo de mayor resistencia ante la posibilidad de un ataque; iv) *marcar el blanco* permite su clara y eficaz identificación para hacer más difícil su uso o comercialización en el mercado ilegal; y v) *proveer opciones* socialmente aceptadas para el uso de un blanco determinado, como por ejemplo destinar ciertos lugares para la realización de *graffitis*.

Tabla 1: Estrategias de prevención situacional del delito

Orientadas al ambiente	Orientadas al blanco
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia natural • Refuerzo de lazos afectivos • Control natural de accesos • Manutención del espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar y arruinar el blanco • Modificar el blanco • Endurecer el blanco • Marcar el blanco • Proveer opciones socialmente aceptadas para el uso de un blanco determinado

Fuente: Hein y Rau, 2003.

Los principales espacios públicos que han sido objeto de intervención a través de la estrategia CPTED corresponden a: i) *lugares destinados al transporte y tránsito*, tales como las paradas del transporte público, estaciones de metro, ciclovías, pasarelas peatonales, entre otros; ii) *áreas comerciales*, posterior a la hora de cierre en donde se reduce la vigilancia natural y quedan más vulnerables a algún tipo de acción vandálica o delictual; iii) *áreas industriales* en donde generalmente no existen mayores medidas de seguridad para los usuarios, como iluminación o acceso adecuado al transporte público; iv) *parques* que, generalmente, son percibidos como áreas inseguras, reduciendo el uso público y transformándose en un lugar para potenciales acciones delictivas; v) *áreas residenciales* que son objetivo preferido de robo debido a la vulnerabilidad y al rédito que pueden obtener en su accionar; y vi) *recintos universitarios* debido al alto flujo de personas y a la amplitud del espacio en donde se ubican (Hein y Rau, 2003).

Casos de aplicación de CPTED

Las principales tendencias de aplicación de CPTED provienen de Estados Unidos e Inglaterra, luego de unos años el éxito de las iniciativas comenzaron a replicarse en diversos países tales como Canadá, Australia, Sudáfrica y diversas naciones europeas. A continuación se presenta una breve revisión de casos en la aplicación de estrategias de diseño urbano para la prevención del delito en diversas latitudes.

Sin duda que la experiencia estadounidense es extensa y extensiva, el legado de Jacobs y Newman fortaleció la metodología, permitiendo su aplicación en diversas zonas del país focalizándose en la solución de problemas particulares. A partir de la década del noventa la intervención CPTED conjuga una suma de actores clave en la problemática de la seguridad como la policía, agencias gubernamentales, expertos privados e incluso la misma ciudadanía. Las iniciativas existentes han sido complementadas con programas de policía comunitaria que permitan la estimulación de proyectos basados en la confianza y la articulación de esfuerzos para el control y solución de las problemáticas de seguridad. En general las principales áreas de intervención CPTED en EE.UU. corresponden a: i) la incorporación en ordenanzas de construcción y planos reguladores, ii) generar procesos de revisión de diseños de desarrollo local o renovación urbana, iii) el diseño y administración de espacios públicos, (iv) desvío y control de tránsito, y v) el embellecimiento de la ciudad mediante la revitalización de los espacios públicos (Hein y Rau, 2003: 23-26).

Otro caso interesante es la experiencia canadiense, quienes han acumulado conocimiento y metodologías en materia de prevención del delito mediante el diseño urbano. La estrategia ha sido implementada principalmente a través de los diversos departamentos de Policía y municipios del país, en donde es relevante destacar el criterio interinstitucional existente debido a que permite convocar y coordinar la diversidad de entidades que trabajan en torno a la temática a la hora de la toma de decisiones en los programas que se llevan a cabo.

Uno de los principales programas en la línea de CPTED es "Safe Cities", que está integrado a una serie de políticas de seguridad ciudadana lideradas por el Municipio de Toronto con un marcado componente local. Su enfoque apunta a la promoción de instancias y mecanismos de cooperación entre los actores claves para afrontar el fenómeno de la violencia y el delito, entre los que se pueden mencionar el gobierno central, el gobierno local, los barrios y sus habitantes a través de soluciones diseñadas e implementadas en pequeña escala y focalizadas en la solución de las necesidades locales con una activa participación de la comunidad en el desarrollo del proyecto.

Los rasgos relevantes de este programa apuntan a la conceptualización con la cual aborda el espacio público al otorgarle relevancia a la victimización y el temor, no desde una óptica defensiva que afecta el modo en que la ciudadanía hace uso del espacio urbano, sino más bien apunta a mejorar la calidad de vida de las comunidades. Son objeto de intervención mediante el CPTED diversas dimensiones del desarrollo urbano de la ciudad, dentro de las cuales es posible mencionar: i) la *seguridad y equidad*, ii) la *seguridad en las calles*, iii) la *seguridad en barrios comerciales e industriales*, iv) los *parques seguros*, y v) el *transporte seguro*.

Inglaterra y Holanda son buenos exponentes de la aplicación de diseño urbano para la prevención del delito en Europa. En el caso del Reino Unido la certificación *Secured By Design* es uno de los proyectos más relevantes cuyo principal objetivo es normar la planificación residencial que permita asegurar un espacio de calidad y seguridad. El proceso consiste en identificar y modificar los elementos de situación evaluados por un potencial agresor y que influyen en la decisión para actuar al combinar elementos situacionales y arquitectónicos, para de ese modo evitar el cometido de robos y la percepción del temor. La entidad responsable de realizar el proceso y posterior certificación es la Policía. Son objetos de certificación las construcciones nuevas, el mejoramiento de hogares construidos, estacionamientos, estaciones de trenes, áreas de juego, conjuntos de vivienda

y edificios, haciendo observaciones en relación a los accesos públicos, vigilancia natural, diseño de las vías públicas, etc.

El programa *Police Label for Safe Housing*, implementado en Holanda, tiene como fin la reducción de la delincuencia y la percepción de temor mediante la implementación de una certificación que acredita que un recinto cuenta con los estándares de seguridad pertinentes. Para ello existen una serie de criterios a escala macro y microurbana tales como: la planificación comunal, planos de edificación, funciones específicas en el ambiente residencial (estacionamientos, paradas de transporte público, juegos infantiles, etc.), participación y responsabilidad de los residentes y diseño arquitectónico. La certificación se emite si el proyecto cumple con los requisitos de evaluación exigidos.

En América Latina también se han desarrollado proyectos de este tipo y se han gestado experiencias de intervención de espacios urbanos mediante la estrategia CPTED. Las iniciativas se han desarrollado en países tales como Brasil, Chile, El Salvador y Honduras, las cuales se abordarán a continuación (Rau, 2005).

Algunas aplicaciones de CPTED en Brasil han sido el proyecto desarrollado por el Banco Mundial en los municipios de Olinda y Recife —ambos ubicados en el estado de Pernambuco— para la capacitación de funcionarios municipales en la estrategia en las zonas de mayor riesgo delictivo y presencia de temor, focalizando el actuar en las *favelas*. En este plano el desafío apuntó a hacer plausible la estrategia en un contexto de alta precariedad y de extremas carencias humanas y también urbanas en donde los obstáculos eran significativos⁶.

En Chile comienza a aplicarse de manera experimental a partir del año 2000 en diversos municipios de la ciudad de Santiago, en donde la tónica era su carácter periférico y la alta concentración de su población en situación de pobreza⁷. En líneas generales se desarrollaron acciones de diagnóstico de las áreas vulnerables a la acción delictiva en la perspectiva del espacio urbano de las comunidades, siendo los principales focos

⁶ Para mayores detalles sobre la aplicación de la estrategia en Brasil existe un banco de experiencias en el sitio web CPTED Brasil (<http://www.cpted.cl/cpted-brasil/inicio.htm>).

⁷ De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) que permite medir los índices de pobreza en el país —entre otros indicadores sociales—, el porcentaje de habitantes de los municipios objeto de la intervención CPTED en esta situación durante el año 2005 son: La Granja (21,35%), Peñalolén (16,72%) y Puente Alto (10,54%) (Sistema Nacional de Indicadores Municipales -SINIM-, 2006).

de riesgo las zonas deshabitadas y abandonadas. La propuesta para resolver el problema apuntó a aumentar la vigilancia natural y el endurecimiento del blanco mediante el mobiliario urbano, implementándose rutas de recorrido para promover el uso del espacio. Se utilizaron metodologías de participación comunitaria en la formulación del diagnóstico y en ciertas fases de ejecución del proyecto sobre la base del objetivo de identificar la percepción de temor en el área y su reducción a través de lazos afectivos.

Las iniciativas llevadas a cabo en Centroamérica —específicamente en los casos de Honduras y El Salvador— son bastante recientes y tienen un carácter municipal. En El Salvador se desarrolló una metodología de *mapping* focalizada en observar el estado del transporte público en relación a la seguridad ciudadana. Actualmente existe también prevención de la violencia y el delito mediante el diseño urbano en lo que respecta a la construcción, mejoramiento o rehabilitación de la infraestructura social de diversas comunidades y localidades, lo que apunta al mejoramiento barrial integral y a la prevención situacional (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2005). Por su parte en la ciudad de San Salvador se realizó un diagnóstico urbano de carácter integral para la prevención de la delincuencia, que va más allá de la prevención situacional del delito y de la estrategia CPTED. La zona metropolitana de San Salvador posee indicadores de victimización y de percepción de inseguridad bastante altos, los que se radicalizan en espacios públicos específicos, como parques y plazas de la ciudad, debido al desuso y deterioro al cual estaban sometidos, incluso en algunos casos existía presencia de asentamientos populares o uso territorial de parte del comercio informal. Las principales políticas realizadas por el gobierno de la ciudad apuntaron a la recuperación de espacios públicos, planes de ordenamiento de uso y a una actualización de las normativas urbanas que están obsoletas (Romero y Sánchez *et al.*, 2004).

En lo correspondiente a Honduras se elaboró un diagnóstico experimental en la Colonia Kennedy, en donde los resultados dieron cuenta de una clara tendencia a defender el espacio privado en desmedro del público por las carencias urbanas y de infraestructura del área. Mientras que uno de los objetivos del proyecto apuntó a articular a la comunidad —como por ejemplo a las maras con la Policía Comunitaria— en torno a la experiencia a pesar de la conflictividad existente entre ellos.

En las distintas intervenciones implementadas una de las consideraciones elementales más relevantes para su buen desarrollo es comprender la

particularidad de la experiencia local y del espacio urbano a intervenir. A su vez adquieren vital importancia las capacidades técnicas de los equipos para llevar a cabo procesos de diagnóstico —y en donde la inclusión de la comunidad es un elemento transversal en el proceso— que puedan detectar de modo efectivo las zonas de mayor conflicto delictivo o que producen mayor temor en las comunidades y realizar una eficaz intervención que tenga resultados en el mediano y largo plazo.

Desde los aspectos sociales la aplicación de CPTED requiere de la identificación y caracterización de las comunidades en el espacio objeto de la intervención. La razón para ello es porque difícilmente el componente técnico por sí solo podría ayudar a resolver los problemas de seguridad en las comunidades y, en este sentido, es necesaria la activa articulación y compromiso con los propios usuarios y habitantes del espacio para detectar las dificultades claves y agenciar los compromisos ciudadanos correspondientes.

En contrapunto con lo anterior emerge la fragmentación comunitaria que podría constituirse en la principal traba, debido a que es factible generar resistencia —tanto espacial, como el compromiso de parte de los usuarios— y ser un factor que debilita las capacidades de implementar iniciativas de este tipo, debido a que los vínculos entre los vecinos solo se posibilitan en la medida en que exista conocimiento mutuo, confianza, contacto y convivencia.

En términos técnicos uno de los aportes de la estrategia es la posibilidad de incluirla de manera transversal en diversos aspectos de la planificación y renovación urbana, tanto en la recuperación de espacios públicos vulnerables o definitivamente bajo el control de grupos delictuales, y también en lo que respecta a la incorporación de proyectos arquitectónicos y urbanos a futuro.

La mejor manera de difundir el impacto de la metodología y las buenas prácticas es a través de redes asociativas y la transmisión de experiencias pilotos —tanto de las agencias que aplican en la estrategia CPTED como de las propias comunidades que la han adoptado— que el intercambio metodológico, técnico y de buenas prácticas para mejorar y profundizar los proyectos.

TIPOLOGÍAS DE PREVENCIÓN SITUACIONAL Y RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS: POTENCIALES USOS PARA LA POLÍTICA LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

La inseguridad y el temor frente al espacio público limitan significativamente el desarrollo de una ciudadanía activa y la capacidad de transformación de la ciudad hacia una mayor calidad de vida de sus habitantes. Es por ello que surgen aspectos claves que podrían ser considerados como elementos de contexto, desafíos y perspectivas para la política pública a nivel local, así los municipios podrían considerarlas en el marco del proceso de reactivación de espacios públicos al promover mecanismos de prevención situacional de la violencia y el delito que permita un mejor uso social de la ciudad.

Una de las principales trabas a afrontar en el nivel del gobierno local es el déficit institucional y las serias carencias que, lamentablemente, sufren los diversos municipios en gran parte de los países de América Latina, las cuales son limitaciones significativas a la tarea de ejercer liderazgo, capacidad de gestión, coordinación interinstitucional y fomentar la articulación con la ciudadanía en los territorios donde gobiernan. En ocasiones se ven sobrepasados en múltiples funciones y demandas que deben intentar equilibrar con un mínimo de recursos, pero todas ellas son de vital importancia para la comunidad.

A su vez se requiere un modelo de gestión que articule el poder local sobre la base del principio *"todo lo que puede decidirse y gestionarse en un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior"* (Borja et al., 1987: 40), es en este punto donde adquiere relevancia considerar el poder local en lo que respecta al gobierno de la ciudad, el desarrollo urbano y social. En este sentido la proximidad existente entre la institucionalidad pública local y la ciudadanía tiene la posibilidad de construir alianzas sociales más amplias e integradoras y de procesar las demandas de la ciudadanía como un insumo para la oferta pública local que podrían ser un contexto propicio para afrontar la problemática desde sus propias características y recursos.

De este modo trasladar políticas de prevención del delito al ámbito local permite desarrollar acciones de proximidad con la comunidad donde sea factible complementar las funciones que realiza el gobierno central y la Policía en materia de control, bajo la premisa de que una adecuada política de prevención requiere articularse con la ciudadanía local y ser uno de los ejes del proyecto de gobierno de ciudad.

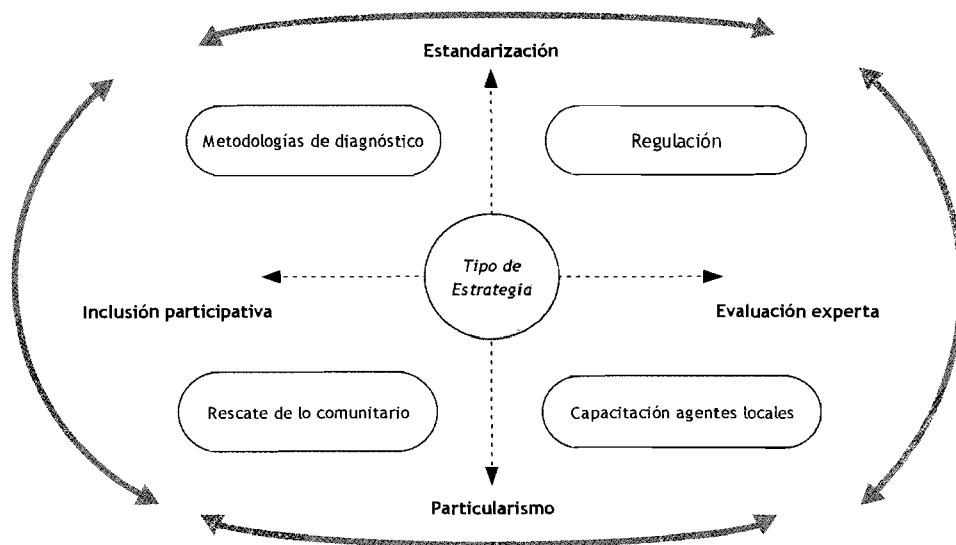
La implementación de estrategias de seguridad comunitaria en el marco del gobierno local requiere elementos que permitan catalizar procesos de impacto para la ciudadanía en torno a sus demandas puestas en la agenda pública. En este sentido crecientemente la seguridad se instala como un derecho y un asunto ligado a la calidad de vida de la comunidad, en donde los enfoques preventivos adquieren relevancia a la hora de hacer un esfuerzo por reducir conflictos y delincuencia debido a la intención de abordar los problemas incluyendo factores sociales, económicos, culturales y urbanos.

Al revisar los antecedentes de esta metodología y los casos que se han implementado en diversos lugares del mundo en materia de prevención situacional del delito a través del diseño urbano, es posible proponer una tipología de estrategias sobre la base del eje de análisis que considera las siguientes dimensiones: i) *estandarización*, ii) *particularismo*, iii) *inclusión participativa*, y iv) *evaluación experta*.

La *estandarización* corresponde a la generación de instrumentos normados y formalizados para la intervención en un espacio público definido a través de distintos instrumentos. Mientras que la *evaluación experta* correspondería a las instancias en donde un tercero realiza el proceso de diagnóstico y análisis observando el estado de ciertos criterios previamente definidos. En consideración a lo anterior existen instrumentos que mezclan ambas dimensiones que tienden a la *regulación* de las iniciativas, como por ejemplo las ordenanzas municipales, manuales o protocolos de acción.

Por su parte el *particularismo* da énfasis a los contextos locales y sus características específicas, focalizando su acción en identificar áreas que presentan una mayor vulnerabilidad y percepción de inseguridad. La *inclusión participativa* considera relevante la información que proporcionan los habitantes de una comunidad en la etapa de diagnóstico como en los compromisos que se pueden establecer para la promoción, apropiación y buen uso del espacio público. Los procesos que rescatan el valor de lo *comunitario* estarían conjugando ambas tipologías con un alto grado de promoción y uso estratégico de la participación ciudadana.

Figura N° 1: Tipología de estrategias en prevención situacional del delito mediante diseño urbano



Fuente: Elaboración propia, 2006.

Desde otra perspectiva podrían catalogarse estrategias que tiendan al *particularismo* y a la *evaluación experta* las que serían propias de la dimensión de *capacitación de agentes locales* —principalmente hacia líderes comunitarios, vecinos, funcionarios del gobierno local, entre otros— quienes deben adquirir los conocimientos requeridos para implementar diagnósticos y proyectos preventivos situacionales con la ventaja de conocer su entorno y su comunidad.

Finalmente, las *metodologías de diagnóstico e intervención* son aquellas que pueden combinar la estandarización propia de los instrumentos con el objetivo de auscultar el contexto local incluyendo a la comunidad en el proceso, en donde se pueden mencionar iniciativas como marchas de seguridad y foros locales, entre otros.

No cabe duda que las tipologías propuestas no son de carácter excluyente, sino todo lo contrario, el supuesto básico bajo el cual deberían operar es la *integralidad y complementariedad*, es decir una adecuada intervención para la prevención en el espacio público debería considerar la totalidad de las dimensiones, estrategias e instrumentos propuestos.

Las que podrían ser implementadas paulatinamente a medida que las capacidades del municipio y las necesidades en materia de prevención situacional lo permitan. De este modo las fortalezas de una complementan las debilidades de la otra, permitiendo un abordaje más propicio dentro la complejidad propia del espacio público, las demandas de la comunidad y el fenómeno delictivo.

Las pretensiones del análisis apuntan a constituirse en un elemento para la discusión de nuevas técnicas en materia de prevención situacional mediante el diseño urbano. En este sentido existe la salvedad de que muchas otras experiencias podrían quedar fuera de las dimensiones de análisis de este modelo, pero su intención es incorporar los diversos ámbitos de acción presentes en los casos vistos en el presente texto e indagar en los énfasis identificados. De modo que podría ser una herramienta útil para reflexionar y diseñar diversas fórmulas de intervención que tengan como objetivo potenciar la oferta pública para la prevención situacional del delito considerando variadas alternativas.

En materia de política de seguridad urbana a nivel local, la investigación y la intervención constituyen procesos importantes tanto para la realización de diagnósticos como para el diseño de estrategias preventivas más pertinentes en la resolución de los problemas planteados por la comunidad. En este sentido buena parte de las estrategias revisadas en este trabajo considera la participación de la ciudadanía local como un factor relevante para su desarrollo al asegurar la detección de los problemas desde la visión de los principales afectados a la hora de hacer esfuerzos para reducir la victimización y la percepción de inseguridad.

También son de absoluta relevancia las instancias de observación y estudio de los fenómenos delictivos dentro del espacio público, debido a que permite trazar la dinámica de la violencia y el delito siendo un insumo vital para el ciclo de la política de seguridad urbana todos sus niveles, debido a que permite correcciones, cambios y evaluaciones conforme a los resultados obtenidos y a los desafíos que las conductas delictivas imponen.

Por otra parte, la securitización de la agenda es un extremo indeseable en el fortalecimiento de los espacios públicos, porque ella no favorece la recuperación de la confianza, la disminución de la percepción de temor, el incremento del capital social y la gobernabilidad de la ciudad. Por el contrario, su tendencia sería hacia incrementar la inseguridad en el ambiente al propiciar medidas de "mano dura" y criminalizar la política social.

Existe consenso en que la complejidad del fenómeno requiere de la mayor batería de alternativas de acción posibles que permitan aprovechar las oportunidades del contexto local y los recursos limitados del gobierno local. En este sentido es importante introducir en la política urbana la prevención situacional del delito de manera transversal, es decir, que en las indicaciones para el desarrollo de espacios públicos, conjuntos habitacionales, viviendas sociales, mobiliario urbano, etc. existan elementos “estandarizados” que definan la construcción dentro del marco normativo que regula al sector. Mientras que se deben difundir estos principios para incorporarlos al desarrollo urbano desde las propias entidades vinculadas como universidades, agrupaciones de urbanistas y arquitectos y planificadores urbanos, entre otros.

Un nuevo pacto social urbano orientando a la recuperación de espacios públicos requiere de un gran esfuerzo tanto de la comunidad como también del gobierno local, este último sobre todo en materia de política social, económica, educativa y urbana. En materia de violencia y delincuencia se requiere integrar la táctica social, comunitaria y situacional-ambiental para la prevención, que permita una sinergia para construir “*el lugar donde cualquiera, independientemente de la condición económica, del sexo, de la edad, de la raza o de la religión puede permitirse participar productiva y positivamente en las oportunidades que la ciudad tiene para ofrecer*” (UN-Habitat, 2000), es decir es necesario hacer esfuerzos para construir ciudades inclusivas y seguras para todos sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. (comp.) (2003). *La Ciudad Inclusiva*. Santiago: CEPAL-Cooperazione Italiana.
- Banco Mundial, BM (2003). *Guía Didáctica para Municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado-Región de América Latina y el Caribe.
- Borja, J. (2001). El Gobierno del Territorio de las ciudades latinoamericanas. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 8 y 9. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 83-142.
- Borja, J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid Alianza: Editorial.
- Borja, J. et al. (1987). *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO-Chile, CLACSO, ICI.

- Clarke, R. (1995). Building a safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention. En: *Crime and Justice*, Vol. 19. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 91-150.
- Clarke, R. (1989). Theoretical Background to crime prevention through environmental design (CPTED) and Situational Prevention. Presentado en: *Designing out crime: Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*, Australian Institute of Criminology and NRMA Insurance and Held, Sydney. Disponible en: <http://www.aic.gov.au/conferences/cpted/clarke.pdf>
- Dammert, L. (2000). *Violencia y Gobernabilidad Urbana*. En: De Mattos, C. et al. *Gobernanza, Competitividad y Redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Dammert, L. (2005). Asociación Gobierno Local-Comunidad en la Prevención del Delito. En: Dammert, L. y Paulsen, G. (ed.). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: Red 14 URBAL, Municipalidad de Valparaíso, FLACSO-Chile.
- Londoño, J. L. (1998). *Epidemiología Económica de la Violencia Urbana*. Trabajo presentado a la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, marzo.
- Hayward, K. (2007). Situational crime prevention and its discontents: Rational Choice Theory versus the Culture of Now. En: *Social Policy & Administration*, Vol. 41, N° 3, Junio 2007, pp. 232-250, Londres.
- Hein, A. y Rau, M. (2003). *Estudio Comparado de Políticas de Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental CPTED*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Home Office (2004). *Safer Places: the planning system and crime prevention*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister, Thomas Telford Publishing.
- Ministerio del Interior, Universidad Alberto Hurtado y Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: Ministerio del Interior-División de Seguridad Ciudadana.
- Newman, O. (1996). *Creating Defensible Space*, U.S. Department of Housing and Urban Development. Office Of Policy Development and Research, Center for Urban Policy Research-Rutgers University, Estados Unidos.
- Petrella, L. y Vanderschueren, F. (2003). Seguridad y Ciudad. En: Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. (comp.). *La Ciudad Inclusiva*. Santiago: CEPAL-Cooperazione Italiana.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2006). *Venciendo el temor: (in) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. San José, Costa Rica: autor.
- Rau, M. (2005). Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado a la acción ambiental comunitaria. En: Dammert, L. y Paulsen, G. (ed.). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: Red 14 URBAL, Municipalidad de Valparaíso, FLACSO-Chile.

- Robinson, M. (1999). The theoretical development of CPTED: twenty-five years of responses to C. Ray Jeffery. En: *Criminology of Criminal law: advances in criminological theory*, Vol. 8, pp. 427-462.
- Romero, C., Sánchez, C. et al. (2004). Violencia Urbana y recuperación de espacios públicos: El caso del Área Metropolitana de San Salvador. En: PNUD *Aportes para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, Vol. 2, IV Ciclo de Conferencias, Programa Sociedad sin Violencia, San Salvador.
- Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Shaw, M. (2001). *El papel del Gobierno Local en la seguridad de las comunidades*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Sozzo, M. (2004). Seguridad Urbana y Tácticas para la Prevención de Delito. En: Dammert, L. (ed.): *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa Urbal Red 14, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- UN-Habitat (2000). *The Global Campaign for Good Urban Governance*. Nairobi.

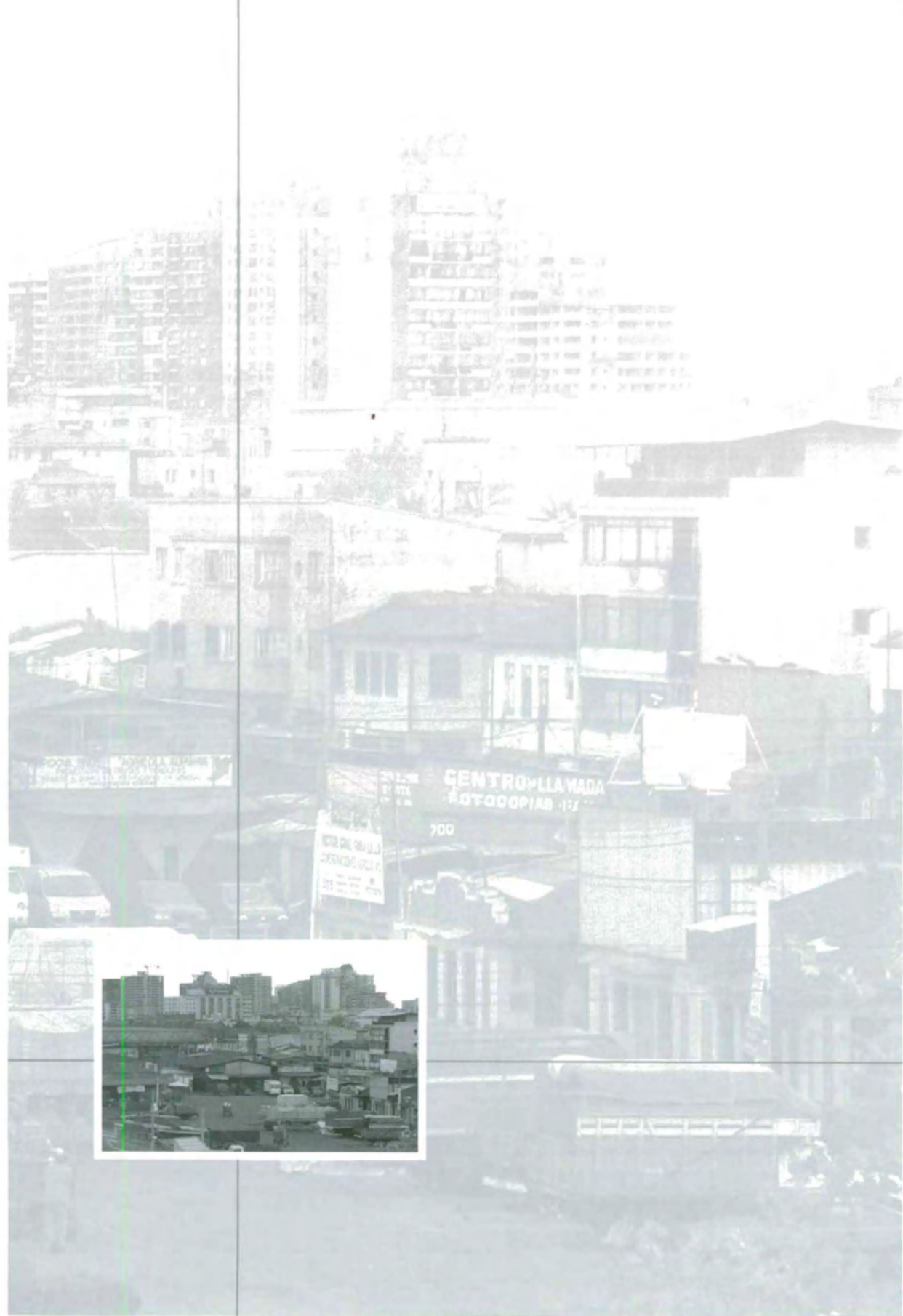
REFERENCIAS DE INTERNET

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2003).
<http://www.crime-prevention-intl.org/>
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (2005). <http://www.cnsp.gob.sv/>
- Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR.
<http://www.sitiosur.cl/default.asp>
- CPTED-Brasil. <http://www.cpted.cl/cpted-brasil/inicio.htm>
- CPTED-Chile. <http://www.cpted.cl/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Chile. *Programa Seguridad y Ciudadanía*.
<http://www.flacso.cl/flacso/?page=area&cat=progciudadania>
- El Salvador (2005). Consejo Nacional de Seguridad Pública.
<http://www.cnsp.gob.sv/index.htm>
- European Forum for Urban Safety. <http://www.urbansecurity.org/fesu/home.aspx>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). <http://www.indec.mecon.ar/>
- Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). <http://www.ilsed.org/>
- National Community Safety Network (NCSN).
<http://www.community-safety.net/index.htm>
- Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) (2006). <http://www.sinim.cl/>
- UN-Habitat. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
<http://www.unhabitat-rolac.org/>

DESARROLLO “PASO A PASO” DE UNA METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PLANES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Valérie Sagant y Brigitte Demers





DESARROLLO “PASO A PASO” DE UNA METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PLANES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Por Valérie Sagant y Brigitte Demers¹

El desarrollo y evaluación de políticas locales de seguridad ha permitido llegar a tres constataciones. Primero, la policía no puede responder por sí sola a la criminalidad y al sentimiento de inseguridad; segundo, la prevención y la reinserción son tan importantes como la represión, y tercero, el nivel de intervención “local” es el más apropiado. Como resultado de estas constataciones, se empezaron a desarrollar “planes locales de seguridad ciudadana”.

En este artículo se presentarán los Planes Locales de Seguridad Ciudadana (PLS), apoyándose en las observaciones realizadas en terreno y el conocimiento de distintas prácticas de estrategias locales de seguridad en varios países. A medida que avanza nuestra reflexión, podrán leer sobre algunos ejemplos concretos de estas experiencias exitosas a nivel mundial. A pesar de las grandes diferencias que se encuentran de un país a otro, en cuanto a los niveles de criminalidad y de recursos, algunos elementos parecen ser comunes, particularmente en el nivel de las metodologías. Entonces, el propósito de este artículo es presentar dichas experiencias que han demostrado su eficiencia al pasar de los años, no como una receta mágica, sino que como una guía que —como lo menciona Rodrigue Guerrero en “Prevención específica por cada lugar”— requiere de ser adaptada a cada realidad local.

¹ Valérie Sagant es Directora del Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad de Montreal, Canadá (vsagant@crime-prevention-intl.org) y Brigitte Demers es Analista y Encargada de proyectos sobre América Latina de la misma institución (bdemers@crime-prevention-intl.org).

Ejemplo de experiencia exitosa: Intervención a nivel local

En la ciudad de Montreal, de 1,8 millón de habitantes, se han desplegado sostenidos esfuerzos en los últimos 20 años para asegurar a las y los ciudadanos una vida pacífica y tranquila. El acercamiento privilegiado para lograr esta meta pone el énfasis sobre la acción a nivel local, en los barrios o colonias, sobre la participación ciudadana y sobre la consideración de las necesidades de las poblaciones más vulneradas.

Los programas Tandem, OSA (Objetivo Seguridad Acción) y CAFSU (Comité de Acción Mujeres Seguridad Urbana) han permitido:

- Mejorar la seguridad de las personas mediante la animación con las mujeres, las personas mayores y los inmigrantes en talleres de resolución de conflictos y sensibilización a problemas de violencia.
- Mejorar la seguridad de la colectividad mediante un compromiso de los comerciantes hacia la seguridad de las mujeres y la reapropiación de espacios públicos.
- Mejorar la seguridad de los bienes mediante análisis realizados por equipos locales.
- Implementar oficinas de policía en los barrios y una práctica policial comunitaria.

Los PLS se caracterizan por un acercamiento *territorializado*, lo que significa una articulación de los diferentes niveles de intervención locales, regionales, nacionales y, dentro del nivel local, los barrios, municipios, aglomeraciones, regiones, etc. Ellos también se basan en un enfoque de *colaboración* entre actores (gobiernos de distintos niveles, organismos comunitarios, ONG, servicios públicos y sector privado) y un enfoque *transversal*, porque se trata de múltiples políticas públicas (por ejemplo: educación, salud, urbanismo, transportes públicos, etc.). Las ventajas para las municipalidades de trabajar desde estos enfoques en la elaboración de PLS son importantes: les permite tener una mejor calidad de vida y generar mayor atractivo en su municipalidad; más vitalidad cívica y económica, así como beneficios sociales y económicos para toda la comunidad.

**Ejemplo de experiencia exitosa:
Comité incluyendo a todos los actores**

En la ciudad de Toronto, que cuenta con 2,5 millones de habitantes, el Concejo Municipal creó un comité de trabajo permanente sobre la seguridad de la colectividad. Dicho comité reunía a representantes de:

- Servicio de Carabineros.
- Ministerio de Educación y dirección de escuelas.
- Grupos comunitarios de prevención de la criminalidad de cada barrio.
- Empresarios.
- Grupos etnoculturales.
- Grupos de Mujeres.
- Grupos trabajando con la familia.

La estrategia clave establecida se enfocó en la consulta hacia la colectividad.

La realización de PLS se hace según tres etapas clásicas: i) el diagnóstico, ii) el plan de acción, y iii) la evaluación. Estas etapas son presentadas linealmente, pero en la realidad interactúan entre ellas. Además, son precedidas de una etapa preliminar crucial que establece la base en la cual se construye todo el proceso y que consiste en la constitución de una coalición local. En este primer momento, el Alcalde tiene un rol predominante de impulso político, de coordinación entre los actores y de movilización de sus propios servicios. El impulso político es necesario para lograr la participación de los distintos colaboradores. Como la seguridad ciudadana es asunto de varios departamentos municipales, el Alcalde, pese a las diferencias de estatuto entre los países, dispone de una legitimidad fuerte para la coordinación entre actores. La coalición local, como estructura, debe permanecer en el tiempo y dedicarse a las cuestiones de prevención y de seguridad. Aquella puede operar mediante una estructura ya existente, pero necesita disponer de la posibilidad de toma de decisiones ya que las entidades deben poder involucrar y comprometer a sus servicios, administraciones, recursos y organismos. Esta coalición local debe reunir todos los actores interesados para trabajar en torno al objetivo común, consistiendo en la realización del plan local de prevención y de seguridad, aunque en la práctica, el trabajo se organizará dentro de reuniones más pequeñas. Dentro de los actores, incluimos a todos los escalones políticos y jerárquicos, agilizando el proceso de toma de decisiones, así como a los técnicos para la recolección y análisis de datos, seguimiento y ejecución. Finalmente, para alcanzar un funcionamiento óptimo en esta etapa preliminar es indispensable contratar a un coordinador local de

seguridad. No obstante su estatuto, lo importante es que tenga legitimidad frente a la coalición local de los colaboradores.

De la realización de un buen diagnóstico depende en gran parte el éxito de las acciones que se realizarán en el marco del plan de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia. Respecto a experiencias internacionales estudiadas, podemos concluir que el diagnóstico de seguridad tiene por objetivo establecer, en un territorio dado, la relación entre las necesidades en cuanto a seguridad y los medios y las acciones existentes para enfrentarlas. Debe informar sobre los problemas de seguridad actuales, poniendo de manifiesto que las dificultades reales pueden a veces ser diferentes de las percepciones que tiene la población o las personas de referencia. En este sentido, el diagnóstico es una herramienta que debe permitir orientar mejor las iniciativas de prevención y seguridad, igual que formular una estrategia de acción, reforzando al mismo tiempo la asociación y la participación de los habitantes en la coproducción de la seguridad.

**Ejemplo de experiencia exitosa:
Realización de un diagnóstico**

En Francia, en octubre de 1997, se estableció como prerrequisito obligatorio a la elaboración de planes de seguridad locales, la realización de un diagnóstico local de seguridad.

Las técnicas ocupadas son cualitativas y cuantitativas. A nivel cualitativo, se usan entrevistas semiestructuradas con concejales municipales, reuniones de vecinos y observaciones directas. A nivel cuantitativo, se utilizan encuestas por cuestionarios, análisis estadísticos y cartográficos de los delitos e incivildades.

La primera fase del diagnóstico consiste en la **recolección de datos**, para la cual existen múltiples fuentes. Podemos distinguir entre los datos cuantitativos —tal como estadísticas y otras informaciones cifradas— y los datos cualitativos, como entrevistas realizadas por profesionales con poblaciones específicas, consultas ciudadanas, etc. Para lograr un diagnóstico más útil, es decir lo más cerca posible de la realidad, hay que considerar datos respecto de cada variable que actúa sobre la delincuencia y el sentimiento de inseguridad. Estos no son solamente las estadísticas policiales y judiciales (y sería un error considerarlos en forma aislada), sino también: los datos sociodemográficos, sobre el sentimiento de inseguridad y victimización, informaciones respecto de las políticas públicas interesadas (educación,

transportes, lucha contra la discriminación, etc.) e informaciones provenientes de los medios comunitarios y asociativos. Existen varias herramientas para esa recolección de datos, entre ellos, los sondeos de población, ya sea por teléfono o en persona, encuestas con preguntas cerradas y/o abiertas a residentes de un barrio específico o a todos los ciudadanos, una muestra de algunas personas designadas, o solo a profesionales trabajando en el campo. De igual forma, son muy útiles como herramientas de recolección de datos las caminatas exploratorias y los comités de consulta (*focus group*).

La segunda fase del diagnóstico consiste en el **análisis**, es decir, poner en relación los datos recopilados para darle un sentido. A menudo el análisis es dejado de lado por los grupos, pues su carácter técnico intimida a los equipos. Vamos a intentar desmitificar aquello. Se trata de cruzar los datos de distintas fuentes haciéndose preguntas. Por ejemplo, ¿es similar la cantidad de hechos de violencia intrafamiliar denunciados a la policía y la cantidad de personas que se declaran víctimas de violencia intrafamiliar en encuestas de victimización? El otro tipo de lectura de los datos que se ha mostrado muy útil es de "sectorizar" el análisis, o juntar las informaciones disponibles por un mismo barrio o conjunto de barrios, desarrollando cartografías. Después, se trata de compartir con los actores, colaboradores de la coalición local, permitiendo a las opiniones confrontarse y así desprender una visión común de los problemas encontrados. Por último, se trata de identificar las dificultades por temas (ej.: la violencia callejera, los robos, el sentimiento de inseguridad, etc.) en función de los datos y no de los objetivos políticos, por sectores geográficos e identificar los recursos disponibles (fuerzas policiales, servicios sociales, interventores asociados, etc.) y su impacto geográfico y temporal.

Finalmente, la última fase del diagnóstico se refiere a la **restitución** del mismo a la comunidad. El análisis final —que es lo que denominamos "diagnóstico"— debe entonces ser realizado entre los colaboradores de la coalición local y ser adoptado colectivamente. Es indispensable que el análisis se haga junto con las personas que han participado en el proceso —particularmente los ciudadanos— a fin de resguardar la credibilidad de la coalición local. Se puede privilegiar una restitución pública y mediatizada según las expectativas de la coalición (por ejemplo: si se quiere demostrar la movilización de los actores o si se quiere comunicar solamente al momento del lanzamiento del plan de acción).

**Ejemplo de experiencia exitosa:
Construcción colectiva del diagnóstico final**

En la ciudad de Brent, en Inglaterra, se distribuyeron 10 mil ejemplares de un resumen del informe del diagnóstico. El texto completo estaba disponible para consulta en las bibliotecas municipales, oficinas de policía y centros médicos. Cien mil cuestionarios fueron enviados a los domicilios de todos los sectores, con sobres prefranqueados, solicitando comentarios y sugerencias sobre las conclusiones del informe. Una consulta especial fue realizada con mil jóvenes de los sectores de más alto riesgo. Junto con eso, se realizaron foros de ciudadanos en cada barrio.

A raíz de estas consultas, se elaboró el "*Crime and Disorder Reduction an Community Safety Strategy 1999-2002*" que establece 15 prioridades de acción, cada una con su lista de medios concretos para lograr la meta identificada.

La segunda etapa clásica en la realización de un plan de seguridad ciudadana, es la **elaboración y la puesta en marcha del plan de acción**, elaborado según el diagnóstico previamente realizado. El plan de acción consiste en fijar prioridades en conjunto con los colaboradores: un objetivo general debe hacer consenso, deben tomarse compromisos concretos y la cantidad de prioridades debe quedar restringida.

Distinguimos dentro de las cualidades de un buen plan de acción su carácter realista —a fin de no ponerse en situación de fracaso inevitable— y escalas de tiempo a corto, mediano y largo plazo para diferenciar entre los diferentes tipos de acciones y resultados esperados. El factor temporal es importante, pues no se requiere del mismo tiempo para producir y distribuir un panfleto de información sobre un servicio de apoyo a víctimas ya existente y el que se necesita para abrir una nueva oficina con policías formados en enfoque comunitario de resolución de conflictos. El plan por lo tanto contemplará no solamente objetivos a corto plazo, sino que también a mediano y largo plazo.

Resumimos en 5 los pasos de realización de un plan de seguridad ciudadana:

1. Enunciar la orientación general.
2. Definir los objetivos generales y específicos.
3. Definir las clientelas designadas y las estrategias para ubicarlas.
4. Para cada objetivo específico, identificar los recursos necesarios a la realización de cada acción.

5. Determinar un plazo y una persona responsable: en general, el coordinador local de la coalición.

Ejemplo de experiencia exitosa:

Plan de acción con acciones concretas y realistas

En la ciudad de Llobasco, El Salvador, el análisis de los datos cualitativos y cuantitativos recolectados, implicando a todos los actores de la colectividad, conllevó a la elaboración de 14 acciones dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

1. Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana.
2. Establecimiento de Comités de Vecinos de Seguridad Ciudadana.
3. Elaboración e implementación de un programa de vigilancia policial en los barrios con mayor densidad de crímenes.
4. Instauración de nuevas políticas para los negocios y los locales nocturnos.
5. Elaboración e implementación de programas de sensibilización en las escuelas sobre temas de leyes penales, la prevención de la criminalidad, la seguridad ciudadana, las drogas y el uso de armas.
6. Mejoramiento urbano de la luminaria pública en los barrios de mayor densidad delictual y saneamiento de espacios públicos.
7. Estudios y comunicación con los miembros de pandillas.

Muchos planes de acción muy buenos pueden quedar sin implementarse. Es a través de un seguimiento de la puesta en marcha del plan de acción que aseguramos que dicho plan de seguridad ciudadana se traduzca verdadera y concretamente en una disminución de la violencia y en el aumento del sentimiento de seguridad ciudadana. La puesta en marcha exitosa del plan de acción depende de dos elementos principales: contar con buenas herramientas de seguimiento y realizar una evaluación de la implementación. En la elaboración del plan de acción se identificarán claramente los responsables específicos de tareas con plazos de rendimientos estrechos y seguidos. Una tabla de indicadores vinculados con el plan de acción en función de cada objetivo operacional, según el modelo de gestión por resultado (GAR), ha probado su eficiencia para eso. Además, el coordinador local podrá registrar en una tabla de información periódica de logro los resultados alcanzados. En el seguimiento de la implementación, el coordinador local verificará si se están logrando los objetivos operacionales en los plazos previstos, en el caso de no ser así, identificará los obstáculos y las causas responsables de los atrasos (falta de colaboradores, legislación apremiante, insuficientes recursos, etc.). Luego, intervendrá con las personas capacitadas para actuar sobre estas causas.

La tercera y última etapa clásica del PLS es la **evaluación**. Contamos con dos tipos: la evaluación de la implementación y la evaluación de impacto. Estos dos tipos persiguen objetivos distintos. La evaluación de implementación, o de puesta en marcha, consiste en un monitoreo del desarrollo del proyecto desde lo previsto para resolver los problemas en el transcurso de su implementación y conseguir el logro de los objetivos. Busca comprender de qué forma las condiciones de implementación influyen en el éxito o el fracaso de un proyecto. A menudo, se relaciona con la calidad de la colaboración local establecida: nivel de compromiso, seguimiento, recursos disponibles. En cuanto a la evaluación de los resultados e impactos, busca evaluar los resultados esperados (por ejemplo: disminución del número de homicidios). Los resultados apuntados pueden revelarse positivos, tal como la creación de una nueva estructura atendiendo a preocupaciones de seguridad, o también pueden ser negativos, tal como el desplazamiento de la criminalidad. Finalmente, con distintas herramientas, tales como encuestas a los ciudadanos, se puede realizar una evaluación del impacto más general sobre la calidad de vida y las capacidades de los colaboradores para enfrentar nuevas situaciones. Pero la evaluación de la prevención del crimen siempre es muy delicada, puesto que es difícil analizar algo que no pasó, además de que las causas del fenómeno de la delincuencia son múltiples. De la calidad del diagnóstico inicial y de la calidad de las relaciones con los colaboradores dependerá la calidad de la evaluación final y por supuesto, el impacto real se observará en la medida que se logró el proceso completo y no solamente el diagnóstico inicial.

Hoy se observa internacionalmente la tendencia a crear estructuras permanentes de diagnóstico, análisis y proposición de acciones de prevención de la criminalidad. Es así que, en muchas partes del mundo, como Canadá, Inglaterra, Francia y Honduras, para nombrar solo algunas, se están estableciendo observatorios de la violencia. Dichos organismos permiten realimentar continuamente la acción con los aprendizajes realizados de la evaluación de aquella acción previamente realizada. En El Salvador, un Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI), al cual el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (CIPC) brinda asistencia técnica, fue recién creado bajo la recomendación del Plan Centroamérica Segura, teniendo como objetivo contribuir al enfoque y tratamiento integral de la violencia en la región; consolidar el rol de la prevención de la violencia como eje de seguridad pública; propiciar una explicación técnica a los principales actos de violencia; y ofrecer un base de datos al día sobre temas de violencia y su prevención. El punto fuerte del OCAVI es que cuenta con el apoyo de los gobiernos miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y se inscribe dentro de convenios polí-

ticos como soporte de las acciones locales. El apoyo político de los gobiernos locales es preponderante para el éxito de iniciativas de implementación de planes locales de seguridad ciudadana.

En conclusión, resaltamos las condiciones de éxito de un plan de seguridad ciudadana. Primero, es indispensable el compromiso político indefectible del Alcalde y de los dirigentes locales. Segundo, es crucial contar con la confianza entre los actores que se va construyendo en el proceso. Tercero, hay que trabajar e invertir en una perspectiva de sostenibilidad mediante el establecimiento de estructuras permanentes y acciones duraderas, no pensando en términos de inversión de corto plazo. Los planes sin proyección hacia el futuro generan inseguridad laboral lo que no permite movilizar las energías y la confianza de los actores hacia una meta común. Para resolver problemas de violencia y de inseguridad ciudadana, se requieren acciones llevadas a cabo con perspectiva de largo plazo. Finalmente, como condición de éxito, la capacidad de tomar distancia mediante la evaluación e intercambio con otras municipalidades siempre ha permitido acertados ajustes y ha dado resultados eficaces. En este sentido, el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad brinda un espacio que permite intercambios de experiencias entre actores a nivel internacional, accediendo a mayores conocimientos de las distintas experiencias. Dicho espacio provee un abanico de oportunidades para establecer colaboraciones y proyectos de investigación que vendrán a mejorar aún más las prácticas en terreno y, por lo tanto, la seguridad y el sentimiento de seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

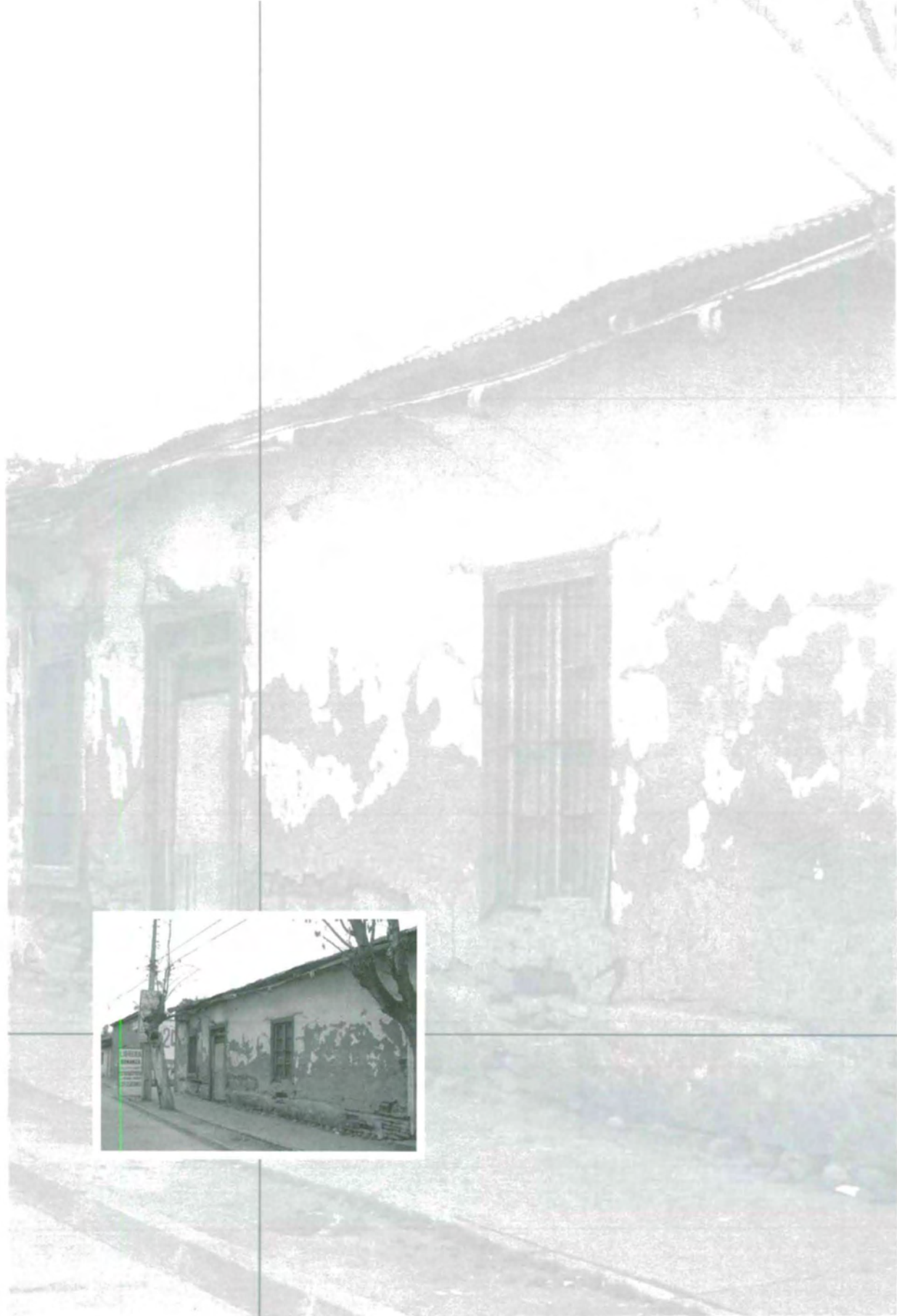
- Álvarez, J., Besozzi, C. y Sansfaçon, D. (2006). *Les diagnostics locaux de sécurité, une étude comparée, pour mieux comprendre et mieux agir*. Réalisation d'un diagnostic de sécurité: trousse à l'intention des collectivités locales. CIPC et Institut national de santé publique du Québec: Montréal.
- Bruneau, S. (2006). Encuestas de victimización a nivel internacional (resumen en español) (*Les enquêtes de victimation à l'échelle internationale*). CIPC: Montréal.
- Comité d'action femmes et sécurité urbaine, CAFSU (2001). *Agir ensemble pour la sécurité des femmes: Répertoire des activités montréalaises*. Montréal: CAFSU. [Document en PDF]
- Comité d'action femmes et sécurité urbaine, CAFSU (1994). *Agir pour une ville sans peur: Actes du Forum organisé par le Comité d'action femmes et sécurité urbaine* (CAFSU) à Montréal, le 23 novembre 1993. Montréal: CAFSU. http://www.femmesetvilles.org/espagnol/index_es.htm

- Conclusions et recommandations, *Colloque sur les diagnostics locaux de sécurité organisé par le Forum Belge pour la Prévention et la Sécurité Urbaine*, marzo 2003, Saint-Gilles.
- Côté, E. (2006). *Diagnostic local de sécurité urbaine de l'arrondissement Villeray- Saint- Michel-ParcéExtension*. Tandem VSP, Montréal.
- Crime audit. *Toolkit*, Home Office (United Kingdom).
<http://www.crime-reduction.gov.uk/>
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Centro de Estudios en seguridad ciudadana: Universidad de Chile.
- Gray, S. (2007). *Community safety workers: an exploratory study of some emerging crime prevention occupations*. CIPC: Montréal.
- Guía para Municipalidades más seguras (*La clé pour des municipalités plus sûres: agissons ensemble pour prévenir la violence et la criminalité dans nos communautés*, 2004). Fundación Docteur Philippe-Pinel y CIPC: Montréal. (disponible en francés e inglés, español en proceso de traducción).
- Guide à l'intention des Municipalités du Québec* (1999). Comité intersectoriel sur la sécurité dans les milieux de vie.
- Guide pratique pour les Contrats locaux de sécurité* (1998). IHESI, la documentation française.
- Gagnon, S. y Gagnon, H. (2004). *Guide d'élaboration de projets et de plans d'action en prévention de la criminalité*. Ministère de la Sécurité Publique du Québec.
- Institut des Hautes études de la Sécurité Intérieure (1998). *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*. La Documentation française, Paris.
- Marcus, M., Buffet, J. P. y Meyer, C. (2004). *Guide méthodologique du diagnostic local de sécurité*. Forum Européen pour la sécurité urbaine.
- Objectif Sécurité Action. http://www.universitedepaix.org/e-reseau/grille_OSA.htm
- Rico, J. M. (2000). *Seguridad Ciudadana en Centroamérica: Diagnósticos sobre la Situación*. Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- Savignac, J. y Sagant, V. (2006). *Les nuisances publiques relatives aux drogues et à la prostitution: manuel pratique pour l'action locale*. CIPC: Montréal.
- Sehl, M. et al., (s. f.) *Évaluation des projets de prévention du crime par le développement social: Manuel pour les organismes communautaires*. Centre national en prévention du crime. Sécurité publique et protection civile Canada, Ottawa.
- Tandem Montréal. <http://www.msp.gouv.qc.ca/prevention/prevention.asp?txtSection=guide&txtNomAutreFichier=montreal.htm>

CAPITAL SOCIAL Y VIOLENCIA: ANÁLISIS PARA LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS URBANOS CRÍTICOS

Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz





CAPITAL SOCIAL Y VIOLENCIA: ANÁLISIS PARA LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS URBANOS CRÍTICOS

Alejandra Lunecke¹ y Juan Carlos Ruiz²

Nós não gostaríamos que este fosse considerado um livro sobre o crime e a violência, melancólico e bonito como flores na sepultura. Desejamos que ele seja lido e usado como uma ferramenta cheia de vida a serviço da construção das saídas.

LUIZ EDUARDO SOARES - MV BILL - CELSO ATHAYDE

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, en América Latina, la delincuencia y la violencia asociada a ella, han ocupado un lugar central tanto en el debate político y en las agendas de los diferentes gobiernos, como también en la preocupación ciudadana. Ello enmarcado en un contexto en el cual los principales indicadores (denuncias y victimización), dan cuenta no solamente de un aumento sostenido de los delitos a partir de la década de los ochenta (Carrión, 1998; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001), sino que también de un aumento en la percepción de inseguridad de los ciudadanos (Frühling y Sandoval, 1997; Oviedo, 2001). Así por ejemplo, si la tasa de homicidios promedio en Latinoamérica a principio de los 90 era de 22 muertos por cada 100.000 habitantes, en el año 2000 había subido a 30, en circunstancias que el promedio mundial para el período era de 10,7 homicidios por cada 100.000 habitantes (Vanderschueren, Lunecke, Marcus y Buffet, 2004).

¹ Licenciada en Historia y Ciencia Política. Magíster © en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile (alejandra.lunecke@gmail.com).

² Investigador del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado y Magíster © en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile (jruiz@uahurtado.cl).

El aumento de la criminalidad en la región ha sido asociado al crecimiento no controlado de las ciudades durante los últimos 20 años, el que ha involucrado no solo a las ciudades más grandes, sino que a muchas de menor tamaño, concentrando ellas también altos indicadores de delincuencia (Ackerman y Murray, 2004). De esta forma, la criminalidad y la violencia urbana en la región no solamente presentan indicadores más altos que en décadas pasadas, sino que también afectan a conglomerados urbanos de mediana y pequeña escala, diferenciándose el tipo de violencia y delincuencia según la escala de ciudad (Ackerman y Murray, 2004). En este sentido, las ciudades de mayor y mediano tamaño presentan una incidencia mayor de delitos y de violencia asociada a la propiedad y las ciudades más pequeñas (de menos de 10.000 habitantes) presentan mayor prevalencia de delitos con violencia y contra las personas (Ackerman y Murray, 2004).

Asimismo, y disminuyendo aún más la escala de análisis, es posible constatar actualmente la existencia de barrios desfavorecidos en las ciudades que —como consecuencia del incremento de la desigualdad (Portes y Roberts, 2005), de la agudización del aislamiento de los más pobres y la consecuente segmentación de oportunidades sociales— concentran hoy múltiples problemas, como violencia familiar, abandono escolar, vagancia y drogadicción (Katzman, 2001; Sabatini y Wormald, 2003). Nunca como antes la frase “el espacio importa” cobra mayor importancia para los barrios desfavorecidos, en los que se cristaliza la vulnerabilidad y exclusión a nivel social (Forrest, 2000; Buck, 2001). Estudios realizados en sectores más desaventajados socioeconómicamente en Chile constatan esto. En diversos territorios de la periferia de la ciudad es posible observar barrios con niveles significativos de delincuencia y violencia, tanto en espacios privados como en espacios públicos. Así, junto a niveles significativos de violencia intrafamiliar se constatan hechos de violencia en los asaltos y robos a las personas, altos niveles de lesiones y violencia asociada al consumo y venta de drogas (Eissmann y Lunecke, 2005).

Esta situación de vulnerabilidad en materia de violencia tiene consecuencias negativas que afectan de manera importante la calidad de vida de los vecinos. El aumento en la percepción de inseguridad, el crecimiento en la desconfianza en las instituciones, el abandono de los espacios públicos, la socialización de los más jóvenes con la violencia y la droga, el aumento de la estigmatización social y la alta desconfianza a nivel interpersonal, son algunos ejemplos de ello (Eissmann y Lunecke, 2005). Junto a la atomización social de los vecinos, que se ve reflejada en la débil participación social y el abandono de los espacios públicos, se observa en este tipo de

territorios una ruptura del tejido social comunitario y de los vínculos interpersonales que coexisten con redes ilícitas y especialmente vinculadas al tráfico de drogas de mayor capacidad organizativa y funcional (Lunecke y Ruiz, 2006).

De esta forma, las solidaridades son destruidas, limitando y casi anulando los tipos de respuestas que los vecinos de este tipo de territorio utilizaban frente a los problemas estructurales de los sectores vulnerables (Perlman, 2006; Lunecke y Ruiz, 2006). Quienes en un pasado se asociaban en búsqueda de un mejor bienestar económico y social a través de organizaciones legítimas y formales, en la actualidad se aíslan en sus hogares. La sensación permanente —de los vecinos— de sentirse víctimas y de estar impedidos de ocupar los espacios vitales de su vida cotidiana, genera una sensación de pérdida del propio entorno y de desconfianza en la sociabilización con los otros. El temor inmoviliza para participar y para asociarse, se arraiga en un sistema de desconfianzas mutuas, cuyo principal contenido está dado por prejuicios, estereotipos y sospechas más o menos fundadas por las experiencias de los habitantes (Crawford, 1997; Dammert, 2004).

Es así como en este tipo de territorios, la violencia y la delincuencia inciden perversamente sobre los recursos sociales que tiene una comunidad para desarrollarse. Frente a la capacidad organizativa de las redes de drogas, la desconfianza interpersonal, la falta de reciprocidad y compromiso llevan a que los vecinos de estos barrios se aíslan, automarginen, vean aún más disminuidas sus posibilidades de desarrollo y puedan lograr no solo mejores oportunidades sino que también una mejor calidad de vida. La información existente para sectores más pobres en Chile da cuenta de esta realidad. Por ejemplo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada el 2003 muestra que los estratos socioeconómicos más bajos presentan porcentajes más altos de abandono de la ciudad en la noche (60,7%) mientras que este "autoencierro" afecta solo al 23% de la población de los estratos más altos (Dammert, 2004).

De esta forma es posible sostener que la violencia presente en barrios urbanos desaventajados afecta negativamente la calidad de vida de sus vecinos y agudiza las condiciones de vulnerabilidad social (Katzman; 2001). Dentro de dichas consecuencias, el debilitamiento del capital social comunitario es uno de los fenómenos más extendidos en este tipo de realidades, lo que lleva a la disminución de las oportunidades y de recursos necesarios para que los vecinos superen las condiciones de exclusión social en las que viven.

En el contexto descrito, el presente artículo tiene por objeto analizar la relación entre violencia y capital social en barrios urbanos críticos en el contexto chileno. Para ello, en una primera parte se discute el concepto de capital social y sus alcances, en un segundo momento se analiza el fenómeno de la violencia y la delincuencia en estos territorios, para luego centrar el análisis acerca de la incidencia de dichos fenómenos sobre el capital social comunitario. A modo de conclusiones se evidencian los desafíos para la política pública en materia de seguridad y los criterios y principios orientadores de cualquier intervención enfocada hacia barrios urbanos críticos desde una aproximación del capital social.

Cabe señalar que en este artículo —y sin pretender cerrar la vigorosa discusión existente— se utiliza el concepto de “barrio” como el espacio físico que rodea cierto grupo de viviendas como así también a las relaciones sociales y las interacciones que se producen en él (Jara, 2003; Saraví, 2004; Lunecke y Ruiz, 2006). Por “barrio urbano crítico” se definen aquellos barrios que han sido ocupados desde sus inicios por grupos de escasos recursos y en los que actualmente se han generado procesos de violencia asociados al narcotráfico y porte de armas (Vanderschueren *et al.*, 2004).

Asimismo, interesa destacar que el análisis que se realiza se centra en el caso chileno —realidad sobre la cual se cuenta con información de fuentes primarias³— y se considera la realidad latinoamericana a modo de contexto⁴.

³ El análisis de barrios vulnerables que se realiza en este artículo se basa en información relevada a partir de diferentes fuentes. En primer lugar, se consideran estudios y diagnósticos realizados por los autores en diversas realidades barriales, especialmente en la ciudad de Santiago (Población Santa Adriana y Población José María Caro en la comuna de Lo Espejo (2003 y 2004), Villas Madre Teresa y La Zarzuela de la comuna de La Pintana; Población La Serena de la comuna de La Granja (2006), Población Carol Urzúa en la comuna de Puente Alto (2006) y estudios y diagnósticos realizados por otras instituciones académicas en el marco del Programa Barrio Seguro de la División de Seguridad Ciudadana (Estudio Tipologías de Barrios Vulnerables que cubre 70 barrios en AMGS y Valparaíso y Concepción, CED, 2002; Evaluación del Programa Barrio Seguro en las poblaciones La Legua y La Victoria, Asesorías para el Desarrollo en 2003; Diagnóstico de la población La Legua por MS en 2005 y Diagnóstico de Población Monteodónico en Valparaíso, 2004). Junto a estos estudios se ha revisado literatura nacional e internacional referida a procesos de exclusión social, segregación socioespacial, procesos de guetización, nueva pobreza urbana, violencia e inseguridad en ciudades de América Latina.

⁴ Para el caso latinoamericano se ha utilizado información de carácter secundario principalmente.

EL CAPITAL SOCIAL

El concepto de capital social se encuentra hoy muy difundido y es una herramienta utilizada frecuentemente por el análisis social y en las políticas públicas. Los contenidos de solidaridad, cohesión y redes sociales que implica, recuperan una larga tradición de la teoría social desde el nacimiento de la sociología durante el siglo XIX. En este sentido el capital social es la traducción en lenguaje contemporáneo de las tradicionales preocupaciones por la estructura social, el poder y los recursos de los grupos sociales. La novedad y capacidad explicativa del capital social hoy en día estarían dadas según Portes (1998) por dos elementos: primero, porque enfatiza en los aspectos positivos de la sociabilidad, lo que releva en lenguaje contemporáneo la importancia de la cohesión social para los grupos excluidos; segundo, sitúa dichas consecuencias positivas en el marco de una discusión mayor sobre las fuentes no monetarias del poder e influencia, equiparando los análisis sociales y económicos sobre el capital.

La discusión sobre el capital social, particularmente en la literatura angloparlante, ha tenido un fructífero desarrollo en el debate sobre los modelos de desarrollo tanto a nivel social-estructural como comunitario, los problemas de cohesión social, violencia y recuperación de barrios críticos y excluidos (Kliksberg, 2000; Western, Stimson, Baum y Van Gellecum, 2005; Middleton, Murie y Groves, 2005). Los problemas sociales y la estigmatización producto de la exclusión de ciertas comunidades y barrios al interior de las ciudades son entendidos en parte como un fenómeno de declinación del capital social. A su vez, este último es visto como un elemento sobre el cual la estabilidad y proactividad social de una comunidad se cimentan. El decaimiento de la confianza entre vecinos, la falta de relaciones de vecindad y el debilitamiento de las redes de apoyo corren en paralelo —desde esta aproximación— al aumento del temor y la violencia en los barrios populares. La interrelación entre exclusión social y declive del capital social construyen barrios que marcan a sus habitantes, los estigmatizan como lugares de violencia y pobreza, situación que es internalizada y a su vez muy difícil de cambiar, tanto para los habitantes externos, como para los residentes de un área (Taylor, 2000; Forrest y Kearns, 2001; Middleton, Murie y Groves, 2005).

A pesar de que el debate sobre el capital social no es nuevo, se dan en la discusión de políticas públicas y en la literatura académica algunas vaguedades en su uso. Una de ellas apunta por un lado a su mayor utilización a partir de las intuiciones teóricas que desde los hallazgos empíricos, por lo que se le atribuyen dimensiones y características que lo superan, no se ha

realizado una buena definición de sus alcances reales en los procesos comunitarios y societales (Middleton, Murie y Groves, 2005) y a la vez resulta confuso, pues se tiende a asociar con valores éticos, morales o culturales (Taylor, 2000). Por otro, existe cierto consenso en la literatura en exaltar sus cualidades y despreciar sus características negativas (Portes, 1998). A ello se suman diversos problemas relacionados con falta de consenso en la forma de cuantificar y medirlo (Krishna y Shrader, 1999; Fukuyama, 2001) y la complejidad para utilizarlo en el análisis de comunidades en contextos de exclusión (Taylor, 2000).

Debido al uso extensivo que tiene la noción de capital social, es necesario tener claridad como se entenderá en el marco del presente artículo, ya que el uso genérico del concepto puede despojarlo de su capacidad analítica y de intervención social.

Quien primero utilizó la noción de capital social fue Bourdieu (1985), definiéndolo como “la suma de los recursos, actuales o potenciales, correspondientes a un individuo o grupo, en virtud de que estos poseen una red duradera de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos más o menos institucionalizados” (Bourdieu y Wacquant, 1995). Bourdieu tiene un acercamiento instrumental al concepto, centrándose en los beneficios individuales de la participación grupal y la deliberada construcción de sociabilidad para el aumento de este recurso (Portes, 1998). Según este planteamiento, las redes sociales no son algo dado por naturaleza, sino que deben construirse a través de estrategias de institucionalización de lógicas grupales. A su vez, se hace intercambiable con otros tipos de capitales, como el económico o el cultural, y requiere de dicho intercambio para el aumento de su volumen.

Un segundo autor importante en la construcción de la teoría del capital social es Coleman (1990), quien plantea “no es una sola entidad, sino una variedad de entidades con dos elementos en común: Todos consisten en algunos aspectos de la estructura social, y facilitan cierta acción de actores —ya sea personas o actores corporativos— dentro de la estructura [...] el capital social es productivo, haciendo posible el logro de ciertos fines que no se podrían haber logrado en su ausencia”⁵. Esta conceptualización incorpora tanto los mecanismos que generan capital social, como las consecuencias de adquirirlo y la organización social que provee el contexto en que recursos y efectos del capital pueden materializarse.

⁵ Traducción propia.

Un tercer autor importante en la constelación del capital social es el politólogo Putnam (1993), quien plantea una revisión del concepto ya descrito de Coleman (1990) a la luz de sus estudios sobre la acción colectiva, tradiciones cívicas y democracia en Italia. Para Putnam (1993), el capital social "se refiere a elementos de organización social, tales como la confianza, normas, y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad por medio de facilitar acciones coordinadas"⁶. El desarrollo de este capital se realiza a través de la sistemática relación cara a cara de individuos que se asocian para actuar conjuntamente (Taylor, 2000). En la perspectiva de este autor, el uso del recurso aumenta su volumen en vez de disminuirlo, y es solo la falta de uso la que permite su disminución. Por esta razón, la construcción o disminución de capital social está asociada a ciclos virtuosos o viciosos, respectivamente. Por último, el capital social es un bien público, pues es un atributo de la estructura social en la cual las personas o los grupos están encajados⁷, y no un recurso exclusivo y privado de quienes se benefician de él.

Siguiendo la síntesis formulada por Krishna y Shrader (1999), los enfoques sobre el capital social oscilan entre dos niveles de análisis (Portes y Landolt, 1996; Portes, 1998; Krishna y Shrader, 1999; Portes y Landolt, 2000; Hulme, 2000). Por un lado, en un **nivel microsocial** se enfoca el análisis hacia los individuos y pequeños grupos, con énfasis en las redes. Por otro, en un **nivel macrosocial**, se centra el análisis en un nivel institucional, de cultura de la civilidad y orientación democrática en ciudades, regiones y países.

En el contexto del presente artículo, entenderemos el capital social de la forma que Portes (1998) lo ha sintetizado, **como la habilidad de individuos o grupos para asegurar beneficios de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales**. Esta mirada pone énfasis en el carácter intangible del capital social, a diferencia del capital económico o capital cultural, pues los integrantes de una red o estructura social que lo posean deben estar relacionados con otros y son esos otros los depositarios de las ventajas del recurso acumulado.

⁶ Traducción propia.

⁷ El vocablo usado por Putnam (1993: 170) es *embedded*, el cual ha sido traducido libremente por "encajado".

El lado oscuro del capital social

Una parte importante de los enfoques de capital social tienden a resaltar las dimensiones positivas de la sociabilidad. Sin embargo, los mismos mecanismos utilizados por personas o grupos para generar capital social, pueden tener consecuencias menos deseadas. Así como el capital financiero puede servir para comprar armas o favores políticos y el capital cultural puede servir para la fabricación de bombas terroristas, el capital social puede convertirse en un "mal" (Fukuyama, 2001). Es lo que comúnmente se ha denominado *el lado oscuro del capital social* (Portes y Landolt, 1996; Taylor, 2000), haciendo referencia a las redes y estructuras sociales orientadas a la corrupción o ilícitos en general. Estudios empíricos han descubierto al menos cuatro consecuencias negativas del capital social: exclusión de los externos a un grupo o comunidad (Fukuyama, 2001; Western *et al.*, 2005), restricciones a las libertades individuales, pretensiones excesivas de los integrantes de un grupo y normas restrictivas⁸ (Portes, 1998; Portes y Landolt, 2000).

LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN BARRIOS URBANOS CRÍTICOS

En la actualidad es posible observar que junto a la presencia de variables asociadas a contextos de exclusión y concentración de indicadores de desigualdad, muchos barrios en ciudades latinoamericanas enfrentan niveles significativos de delincuencia y violencia, que en los últimos veinte años se han agudizado. Así por ejemplo, un estudio realizado a tres generaciones de familias en *favelas* de Río de Janeiro da cuenta de cómo la marginalidad se ha profundizado en dichos sectores en los últimos 30 años y cómo el incremento de la violencia vinculada a la presencia de bandas de tráfico de drogas ha incidido negativamente sobre dicha realidad, debilitando las redes sociales y la capacidad comunitaria para enfrentar los problemas (Perlman, 2006). En Chile, la violencia existente en diversos barrios y las consecuencias sociales vinculadas llevó a que el gobierno en el año 2001 interviniera policial y socialmente en este tipo de territorios (Ministerio del Interior, 2004). Por otra parte, en Colombia, estudios muestran la presencia de diversos tipos de violencia presentes en barrios urbanos empobrecidos en las cuales priman lógicas de carácter político, económico y social. Moser y McIlwaine (2006), quienes realizaron un estudio en

⁸ La frase utilizada por Portes (1998: 8) es "*downward leveling norms*", la cual ha sido traducida libremente como "normas restrictivas".

28 barrios en Guatemala y Colombia, dan cuenta tanto de la incidencia de este fenómeno en vastos territorios, como también sobre su multiplicidad de manifestaciones. Al respecto, este estudio muestra que los diferentes tipos de violencias se relacionan y refuerzan mutuamente en el territorio y agudizan las condiciones de vulnerabilidad y exclusión en que viven sus vecinos.

Con el objeto de caracterizar la realidad en este tipo de territorios en materia de violencia y delincuencia, nos parece útil el marco de análisis que proponen las autoras. Para Moser y McIlwaine la violencia que se observa en estos territorios puede ser de carácter político⁹, institucional, económico y social, según cada contexto. Esta clasificación se basa en la dimensión instrumental de la violencia (Arendt, 1969), es decir, a partir de la motivación de quienes la ejercen no considerando su tipo de manifestación (verbal o física) o sus consecuencias (psicológica o física).

Si bien esta distinción sobre tipos de violencia es más bien un ejercicio analítico sobre la realidad, nos parece interesante y esclarecedor analizar la violencia presente en barrios críticos urbanos en la región y especialmente en Chile, a partir de esta mirada.

La violencia de carácter institucional

Este tipo de violencia se relaciona con aquella cometida por instituciones del Estado o por agencias del sector privado. Moser y McIlwaine apuntan a una violencia que tiene como objetivo obtener o mantener poder institucional —de manera individual o colectiva— sobre otros individuos o grupos, a la cual es posible asociar: asesinatos en manos de fuerzas de seguridad; actos de "limpieza" por parte de la comunidad o por agencias militares o paramilitares; linchamientos, abuso de agencias policiales o bien por parte de agentes sociales como doctores, profesores, etc.

En América Latina, en muchas realidades nacionales urbanas es posible observar la violencia ejercida ya sea por instituciones de orden y seguridad, como la policía y/o Fuerzas Armadas, o bien por instituciones vinculadas a agencias semiprivadas o privadas de seguridad, como es el caso de grupos paramilitares (Río de Janeiro, São Paulo, Medellín, entre otras) y o

⁹ Para efecto de este artículo no se ha considerado este tipo de violencia, dada la poca incidencia que presenta en el contexto chileno.

comunidades organizadas en linchamientos (Guatemala, Honduras y Centroamérica) (Vela, Sequén-Mónchez y Solares, 2001).

Para el caso chileno, y en especial de la ciudad de Santiago, si bien este tipo de violencia muestra características particulares que lo alejan de la realidad regional y en materia policial no se compara a los niveles que presentan otros países¹⁰, es posible señalar que aún tras la instauración de la democracia y la promulgación de la Ley de Derechos del Detenido en 1998, las críticas no se han acallado totalmente. Un estudio realizado por Claudio Fuentes indica que las denuncias por abusos policiales presentadas a fiscalías militares han continuado aumentando (Fuentes, 2000). Esta realidad se constata en la opinión que emiten vecinos de algunos barrios urbanos críticos, los que manifiestan una sensación de discriminación y maltrato verbal y a veces físico por parte de estas instituciones (Universidad Alberto Hurtado, 2004b; ONG Cordillera, 2005a). Asimismo es posible identificar en los diferentes diagnósticos cualitativos realizados, el reclamo permanente por la falta de vigilancia policial y el trato indiferente o poco diligente de las fuerzas policiales cuando ellos les requieren (Universidad Alberto Hurtado, 2006c).

En este mismo sentido, hemos considerado en este tipo de violencia, bajo la figura de discriminación, la baja eficacia en la respuesta judicial que reciben vecinos de estos territorios, a partir de la misma sensación de revictimización que ellos manifiestan al referirse al sistema de Justicia. Este tipo de accionar por parte de las instituciones encargadas del sistema de control ha llevado a aumentar significativamente la no denuncia de los hechos delictuales y la desconfianza hacia estas instituciones por parte de los grupos socioeconómicamente más vulnerables.

Al respecto, Eissmann y Lunecke (2005) señalan en base a la realidad de la zona sur de Santiago que “uno de los servicios que se destacan por su baja calidad en la percepción de los pobladores, son los asociados al accionar de las policías y la justicia. Debido a la falta de recursos y la necesidad de priorizar la respuesta a las denuncias y llamadas, los vecinos acusan una falta de presencia y patrullaje de carabineros, así como filtración de información y denuncias hacia los propios delincuentes”. Dammert al respecto agrega que “en Chile la desconfianza se centra en la justicia que es

¹⁰ La evaluación de las Policías y en especial de la Policía de Carabineros es bastante positiva expresándose a través de niveles muy altos de confianza por parte de la población (Frühling, 2004).

representada en la figura de "puerta giratoria" por donde entran y salen victimarios con facilidad. Por otra parte la confianza hacia la Policía de Carabineros es bastante positiva, diferenciando al país respecto de la realidad en la región. Sin embargo, esta percepción decae de manera significativa en sectores populares donde el servicio policial es percibido como lento e inefectivo" (Dammert, 2005). Por ejemplo, un estudio realizado en tres villas de las comunas de La Pintana y La Granja muestra que "la relación con estas instituciones en el tiempo ha llevado a que se genere una desconfianza por parte de la comunidad hacia ellas" (Universidad Alberto Hurtado, 2006a).

De esta forma se puede observar en la percepción de los vecinos la figura de la impunidad del delito y la imagen del traficante o delincuente que hace lo que quiere, lo que refleja la percepción de que la justicia es ineficiente y —en algunos casos— corrupta. Ello ha llevado a que vecinos no crean en este tipo de sistema y opten por vías alternativas, como el individualismo para no enfrentar este tipo de problemas, el abandono de los lugares de residencia, la desconfianza como norma de conducta con sus vecinos, o bien la validación de la violencia (ONG Cordillera, 2005a).

Violencia de carácter económico

Este tipo de violencia se relaciona con muchas actividades ilegales y delictivas que se desarrollan en los barrios y que se orienta a lograr o mantener el poder económico (orientación económica). Expresión de ella es la violencia vinculada a bandas organizadas o agentes delictivos individuales como: secuestros, venta de armas, tráfico de migrantes, trata de personas, tráfico de drogas, en algunos casos la violencia entre pandillas, hurtos, robos a autos, asaltos o intimidación a personas. Para la región, la información relativa a victimización, delitos y violencia dan cuenta de cómo en diversas ciudades este tipo de violencia presenta niveles significativos en barrios desaventajados¹¹.

Los estudios señalados —realizados en Chile— evidencian que en estos territorios la droga se encuentra presente en todos los espacios del barrio, tanto a nivel de consumo como de tráfico, ya que por una parte

¹¹ En Colombia y Guatemala (Moser y Macilwaine, 2006), en Brasil, Río de Janeiro (Soares, Bill, Athayde, 2005; Perlman, 2006) y São Paulo (Caldeira, 2000), Buenos Aires (Saravi, 2004 y Wacqüant, 2001) y Santiago, Chile (Eissmann y Lunecke, 2005; Lunecke-Ruiz, 2006; Universidad Alberto Hurtado, 2004-2005-2006) lo evidencian.

se realiza en espacios públicos, y por otra, los vínculos con personas consumidoras y/o traficantes son extendidos. Los problemas asociados al consumo se vinculan principalmente a hechos de violencia, reflejados en grupos consumidores que cometen este tipo de actos, como los asaltantes —conocidos como angustiados— que cometen delitos para poder comprar drogas. Este tipo de actores también son aquellos que han ocupado los espacios públicos que han sido abandonados paulatinamente por la comunidad.

Respecto al consumo de drogas se puede establecer que se vincula principalmente al consumo de pasta base y de alcohol, asociado fundamentalmente a jóvenes y a hechos de desorden en los espacios públicos, falta de cuidado de la población y hechos delictuales, que les permiten tener el poder adquisitivo para solventar el consumo (CED, 2002). Algunos problemas asociados al consumo de la droga son la desocupación, la deserción escolar y la falta de redes de apoyo.

Por otra parte, y en relación al tráfico de drogas, es posible inferir que el alto temor que presentan los estratos socioeconómicos más bajos está relacionado a la presencia de redes de tráfico en aquellos sectores donde existe presencia de narcotraficantes locales en el espacio público. Este tipo de grupos se vinculan, en la mayor parte de los casos, a bandas armadas, siendo el uso de amenazas a los vecinos una de las prácticas más habituales orientadas a mantener la impunidad y el control del territorio. La presencia de estas bandas genera desde peleas y riñas callejeras entre consumidores, hasta balaceras entre bandas que se disputan los territorios para su comercialización o bien, que “rinden cuentas” entre ellas. De esta forma, la inseguridad de los vecinos tiende a aumentar en la medida que tienen una observación directa y permanente de los hechos delictuales.

Así, el espacio público en barrios desaventajados representa por un lado el *locus* donde tienen lugar los encuentros, interacciones y relaciones sociales locales y por otro, el clima —de seguridad o inseguridad, violencia o amistad, reconocimiento mutuo o indiferencia— que moldea el tipo de interacciones y relaciones que se construye a nivel comunitario.

Un diagnóstico reciente realizado por la Universidad Alberto Hurtado en tres villas de la zona sur de Santiago, muestra que “en la descripción del contexto social de las villas, los pobladores resaltan la alta presencia de drogas, tanto para su tráfico como por su consumo, lo que se constituye en un fuerte riesgo para el desarrollo y formación de los niños y jóvenes

de la población, así como para la tranquilidad y seguridad de la misma” (Universidad Alberto Hurtado, 2006a). La presencia del fenómeno causa altos niveles de inseguridad en estos territorios y para los vecinos, lo que constituye el principal problema de preocupación diaria. Esto es extendido, a juicio de Rodríguez y Sugranyes (2004), en conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de solución habitacional. De esta forma, el principal problema que enfrentan estos barrios se relaciona con el tráfico de drogas que causa altos niveles de temor en la población.

Asimismo, se observa que los asaltos, hurtos y robos a las personas y a la propiedad ocupan también un lugar importante dentro de los problemas identificados por los vecinos. Sin embargo, y como ha sido señalado, es el tráfico de drogas sin duda, el principal problema en estos sectores, generando diversos tipos de impactos negativos a nivel microsocial (Lunecke y Ruiz, 2006).

Violencia de carácter social

La violencia social se refiere a aquella violencia orientada a mantener o alcanzar poder al interior de una relación interpersonal. Dentro de esta categoría es posible observar aquella violencia que ocurre al interior del hogar (la violencia sexual entre adultos, abuso físico o psicológico entre adultos, abuso infantil, violencia hacia adultos mayores) y violencia que se da en el espacio público (violencia entre pandillas juveniles que se disputan dominios territoriales, violencia asociada a rencillas o peleas callejeras o vinculadas a problemas de convivencia) (Moser y McIlwaine, 2006).

En América Latina este tipo de violencia es extendida a los diferentes segmentos de la sociedad, causando quizás un mayor impacto negativo sobre las relaciones sociales que se establecen en barrios de exclusión social. Respecto a la violencia que existe en el espacio público, la violencia asociada a las maras en Centroamérica, o a pandillas juveniles en Brasil constituye hoy uno de los principales problemas de la región (Vanderschueren *et al.*, 2004). Asimismo, a nivel microsocial, vasta literatura permite evidenciar los conflictos vecinales y existencia de peleas callejeras que se vinculan a problemas de convivencia en el espacio público (Saraví, 2004). En términos de violencia intrafamiliar la información existente para la región también entrega cifras alarmantes (Smaoun, Fernández y Campos, 2005).

Para el caso chileno, la información basada en registros policiales muestra que en numerosos barrios localizados en la periferia de Santiago existe una importante concentración de denuncias por violencia intrafamiliar, dando cuenta con ello de la significativa extensión del fenómeno en las familias (Candina y Lunecke, 2007). Junto a ello, un estudio que cruzó información georreferenciada de conjuntos de vivienda social con las denuncias de violencia en la ciudad, arrojó como resultado que los lugares con mayor concentración de denuncias de violencia intrafamiliar en Santiago coincide con la cantidad de viviendas sociales analizadas (Rodríguez, 2005).

Asimismo, los diversos diagnósticos analizados dentro de las causas que explican los altos niveles de violencia y delincuencia en este tipo de barrios, dan cuenta de la situación que enfrentan las familias y los obstáculos que tienen para entregar una socialización adecuada a los menores. Así lo evidencia el estudio realizado en la población Santa Adriana:

“Las familias de la población presentan lo que algunos expertos han llamado “estrés parental”. Es decir, más allá del tipo de estructura familiar predominante (monoparental - biparental - múltiple), lo que más incide sobre el comportamiento violento de los niños es el estrés al cual está sometida su familia, ya sea por falta de ingresos, baja autoestima de las madres, alcoholismo en los padres, dificultades educativas del rol paternal, etc. Estas características permiten explicar el nivel de violencia intrafamiliar existente y la sociabilización de los menores con grupos ligados al consumo y venta ilegal de drogas” (Universidad Alberto Hurtado, 2004b).

Por otra parte, la realidad de las escuelas también presenta, en muchos casos, situaciones de violencia importante. Aun cuando no existe información desagregada a nivel barrial, un estudio realizado por el Ministerio de Interior de Chile, sobre la prevalencia de la violencia escolar a nivel nacional, da cuenta de una alta incidencia de este fenómeno al interior de muchos establecimientos educacionales ubicados en las comunas más pobres de dichos sectores (Universidad Alberto Hurtado, 2006c). De esta forma, las amenazas, las peleas a gritos y a golpes, las reacciones violentas frente a otras agresiones similares, etc., son prácticas presentes en las relaciones sociales al interior de los hogares y de los establecimientos educacionales.

Así, es posible establecer que cuando hablamos de violencia en este tipo de barrios, se invoca más la idea de un estado de permanencia o, por lo menos, cotidiano, pero no un estado de excepción. La violencia está instalada en las relaciones cotidianas, vínculos sociales y en los espacios públicos y comunitarios. Asimismo, en muchos casos, los espacios privados se han deconstruido, siendo resignificados como espacios en crisis que no transmiten confianza, sociabilización positiva o solidaridad. Ello, en algunos casos, ha permitido generar un estado de normalidad que instala la violencia y la delincuencia en el discurso social de los vecinos de un barrio, quienes han comenzado a asumir dichos fenómenos de manera natural.

CAPITAL SOCIAL EN BARRIOS CRÍTICOS

Como espacio de tránsito entre lo privado y lo público, el barrio es escenario de la creación y recreación del tejido social de las comunidades. En él se generan pautas de convivencia relacionadas con la forma de sociabilidad, comunicación y transformación de la vida cotidiana y el espacio, de relacionarse y de crear una territorialidad definida (Buraglia, 1998). Para lograr esta territorialidad se generan relaciones sociales específicas, un tejido de confianza y respeto mutuo para cuando la vecindad las necesite (Aguirre y Nogales, 2005).

Algunos autores han destacado la existencia de un capital social comunitario y barrial, entendido como las estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal (Durston, 1999). Este enfoque de capital social barrial apunta a los objetivos y metas comunes de los habitantes de un barrio y de la capacidad del grupo para gestionar decisiones que permitan lograrlos. El capital social barrial también apunta a la estructura de oportunidades que una persona puede obtener por la socialización que ha obtenido en un barrio determinado y la imagen que proyecta en los habitantes de otros barrios (Forrest y Kearn, 2001).

En el caso de los barrios vulnerables de las metrópolis latinoamericanas, se pueden distinguir dos líneas de relación entre el capital social y la violencia: por un lado, la violencia y delincuencia producen el debilitamiento del capital social comunitario, y por otro, los mismos mecanismos utilizados por personas o grupos para generar capital social pueden tener consecuencias negativas. Estamos, por lo tanto, ante la presencia de una disminución del capital social comunitario y frente a la consolidación de

un capital social perverso, que se cristaliza en la violencia asociada a las pandillas y tráfico de drogas.

Dentro de la primera línea argumental, el aumento de la criminalidad y la violencia erosiona el capital social y el control social por parte de la comunidad, debilitando los lazos y vínculos entre los pobladores de dichos barrios. Una situación de este tipo ha planteado Perlman (2006) en las *favelas* de Río de Janeiro, en Brasil, donde la marginalidad en la que viven sus habitantes se relaciona en los últimos 35 años con el estigma de la violencia basada en el tráfico de drogas, el incumplimiento de los gobiernos democráticos de incorporarlos a los beneficios del crecimiento y con la falta de oportunidades laborales y educacionales. Dicha situación ha generado una disminución del capital social comunitario en las *favelas*, transitando estas desde el mito de la marginalidad a una realidad concreta que viven sus habitantes (Perlman, 2006).

A su vez, los diagnósticos realizados en diversas poblaciones críticas de Santiago de Chile arrojan una importante disminución del capital social comunitario respecto del pasado, ya que muchas de ellas nacieron en un proceso de alta participación y solidaridad y debieron organizarse para lograr el desarrollo o satisfacción de las necesidades que han considerado indispensables. Hoy la participación en redes de sus habitantes es baja y las organizaciones existentes se caracterizan por responder a intereses específicos sin vinculación entre sí, la atomización de la organización y movilización social y el bajo impacto de su acción (ONG Cordillera, 2005a). A su vez, se experimentan altos niveles de desconfianza entre los vecinos y una tendencia creciente a velar por los intereses propios, desconfiando de la acción del otro, y enfocándose solo en los logros particulares. De este modo, se produce una parcelación de las organizaciones y disminuye la capacidad de acción coordinada. Es la misma comunidad la que se divide e imposibilita su coordinación, producto de la instalación de una desconfianza permanente. Por otra parte, la presencia de traficantes en todas las esferas sociales del sector, configura un escenario permanente de desconfianza de los otros, producto de la inseguridad frente al hecho de decir algo en contra los grupos de narcotráfico.

Por otro lado, los economistas Lederman, Loayza y Menéndez (2000) han planteado que algunos componentes del capital social, específicamente el referido a confianza en miembros de la propia comunidad, tienen como efecto reducir la incidencia de crímenes violentos. Esto sucede en primer lugar debido a que el capital social reduce los costos sociales de

transacción, con lo que se permite la resolución pacífica de conflictos al interior de las comunidades. Además, las comunidades con lazos fuertes están mejor equipadas para organizarse autónomamente contra lo que la teoría económica llama los “*free rider* de la acción colectiva”.

Otra forma en la que se expresa el capital social son sus consecuencias negativas. Este tipo de capital social negativo se da en grupos que cimantan sus solidaridades en pautas contrarias a las normativas generales de una sociedad. Dichas pautas se generan, aunque no exclusivamente, a lo largo de generaciones, entre grupos con escasa movilidad social y alta discriminación exterior. Diversos estudios en poblaciones intervenidas por el programa Barrio Seguro del Ministerio del Interior en Chile, dan cuenta de dicha situación (Universidad Alberto Hurtado, 2004a; ONG Cordillera, 2005b; Eissmann y Lunecke, 2005; Lunecke y Ruiz, 2006).

La violencia experimentada en barrios como Santa Adriana y José María Caro se relaciona con largos e intensos procesos de exclusión social y estigmatización de sus habitantes, así como de una cultura antisistémica y violenta desde la fundación de dichos barrios, procesos que se vieron reforzados por la violencia política experimentada en Chile durante la dictadura militar. En particular poblaciones como José María Caro o La Victoria se convirtieron en bastiones de resistencia popular y espacios al margen del sistema, por lo que sus habitantes fueron objeto de una intensa y violenta represión política, etiquetándolos como lugares peligrosos, violentos y descontrolados. Ese estigma se ha mantenido.

A partir de la legitimación de una cultura “al margen”, donde no entra ningún extraño, los grupos de tráfico de drogas se organizaron de los 90 en adelante, a partir de bandas de tráfico y delincuencia que eran anteriores a esa época y que incluso se remontan a los inicios de los barrios (ONG Cordillera, 2005c). Las bandas de tráfico de drogas generan una estructura que define roles específicos, cada uno de los cuales se sitúa dentro de una jerarquía formal (Universidad Alberto Hurtado, 2004a) y donde se utilizan las redes sociales presentes en la población para reclutar integrantes y manejar el tráfico, así como para mantener un bajo perfil de la actividad, ya que utilizan las solidaridades y lealtades propias de quienes han padecido similares experiencias de estigmatización y violencia.

Estas organizaciones se ordenan en escalafones donde la categoría más alta es la de *guardaespaldas*, excluyendo el círculo familiar próximo, son ellos quienes gozan de la confianza directa de los líderes. Por lo general corresponden a amigos de infancia (o *compadres*), jóvenes que se han

ganado un lugar al interior de la banda o familiares ajenos al núcleo más cercano de padres, hijos y hermanos. Entre bandas rivales el hecho de que los *guardaespaldas* figuren como amenazados de muerte constituye una práctica habitual. Las pugnas, venganzas y el recuerdo de episodios de sangre radicalizan la sensación de inseguridad y temor en los vecinos. Por lo general son amenazas, disparos al aire, a las casas de los rivales y en el peor de los casos a partes del cuerpo que no son vitales (Universidad Alberto Hurtado, 2004a).

Luego de los *guardaespaldas*, están los llamados *soldados*. Son quienes realizan el tráfico, por lo general, corresponden a muchachos jóvenes cuyas edades fluctúan entre los 12 y 30 años, quienes han dado muestras de lealtad hacia la banda. También manejan armas aunque en un número más reducido y menos sofisticado. El rol de *soldado* es a tiempo completo, no obstante, existen vecinos que esporádicamente han participado de la venta de alguna droga. La figura más baja dentro del escalafón son los *zombis* y *sapos*. En su mayoría corresponden a muchachos jóvenes a quienes se les entrega un aporte por vigilar la población, dando cuenta de la presencia de carabineros, la de algún integrante de la banda rival o detectar alguna persona extraña que pueda ser sospechosa. Ellos no portan droga, solo acceden a ella cuando concretan transacciones y es otro integrante de la banda quien se las entrega. Como el resto de los integrantes, portan armas para solucionar cualquier inconveniente que pueda surgir con los posibles compradores. Estos personajes por lo general son drogadictos, también conocidos como *angustiados*, que realizan esta actividad a cambio de dinero efectivo para comprar drogas, o que derechamente se les paga a través de cantidades de drogas. Ambos cumplen las mismas funciones, por lo que *sapos* y *zombis* puede ser la misma persona, la diferencia está en que la figura del *zombi* vigila el sector asignado durante toda la noche y por lo general corresponde a drogadictos con una altísima dependencia. Al igual que los otros integrantes de la organización delictual, *zombis* y *sapos*, son muchachos que han nacido y crecido en la población. Esta situación genera lazos cruzados de parentesco y cercanía, pues no hay vecino en el barrio que no tenga un familiar cercano, un amigo o un conocido de toda la vida implicado en la banda (ONG Cordillera, 2005c).

A partir de lo descrito es posible sostener que la organización y estructura de las bandas de narcotráfico en Santiago de Chile utilizan todos los elementos mencionados como componentes del capital social, poseen un sustrato de normas compartidas, en una red social legitimada por sus integrantes y con niveles de certeza y confianza en el comportamiento

del otro, así como de los externos a la red. Todos estos esfuerzos, sin embargo, se orientan hacia acciones ilícitas y que en último término van en una dirección contraria a la corriente principal de las normas sociales. A su vez, dicha estructura se “encaja” sobre las formas de organización y normas compartidas anteriores, es decir, del capital social comunitario de los 80.

Una situación similar en cuanto al surgimiento de subculturas “al margen” en espacios de exclusión ha planteado (Saraví, 2004) para barrios en el Gran Buenos Aires. En los enclaves de pobreza estructural, el control del espacio público emerge como un factor determinante de múltiples desventajas para la comunidad: aislamiento social, fragmentación interna y empobrecimiento de la cartera de activos de los hogares. Los jóvenes se apropian del espacio público e imponen una “cultura de la calle” con normas y prácticas propias, lo que configura un entramado de desventajas que actúa como motor de la exclusión para estos enclaves y sus habitantes.

La experiencia histórica en estas comunidades permite la emergencia de valores contrapuestos a la cultura societal y una solidaridad basada en la experiencia común de subordinación. Una vez puesta en marcha, esta normativa contribuye poderosamente a mantener la situación que la hizo aparecer (Portes, 1998). Es relevante en este punto hacer notar que el control social se halla en el centro mismo del fenómeno de acumulación de capital, pero sus efectos ya no son los deseados y de ser un bien, pasa a ser un mal común. La mafia, redes de prostitución, pandillas y bandas de narcotráfico son ejemplos concretos y palpables de este efecto negativo del capital social (Portes, 1998; Taylor, 2000).

CONCLUSIONES

El aumento de la delincuencia en la mayoría de los países democráticos va acompañado de un fenómeno de generación progresiva de áreas en las cuales el derecho y las normas de convivencia pierden su eficacia. Estos barrios se encuentran en grandes ciudades de Estados Unidos, Canadá, Europa y América Latina; son considerados como barrios peligrosos porque generan temor en el imaginario urbano y quienes viven en ellos sufren discriminación y estigmatización social.

En Chile, estos lugares han sido llamados “barrios críticos” y algunos de ellos han sido intervenidos por el Ministerio de Interior y actualmente

por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La importancia de intervenir en estos barrios deriva de la creciente erosión de lazos y vínculos sociales en ellos, con la consiguiente pérdida del recurso acumulado por sus habitantes durante décadas de organización, trabajo comunitario de base y el uso extensivo de redes fuertes y débiles. Todos estos elementos, componentes centrales del capital social, se han visto disminuidos desde los 90 en adelante, en gran medida producto de la violencia que se vive en su interior y la creciente importancia del lado oscuro del capital social, asociado al narcotráfico y el consumo de drogas. Además, el impacto que estas áreas tienen sobre los habitantes que allí viven, como sobre la difusión progresiva de áreas de impunidad para delincuentes organizados, también hace necesarias acciones de revitalización social en ellas. La relevancia de estas intervenciones cobra sentido en el impacto que tienen estas zonas —de relativa impunidad— sobre jóvenes que son progresivamente llevados al tráfico de drogas y manipulados por adultos al servicio del “narcotráfico”, con poca posibilidad de salir de este negocio.

La experiencia internacional en esta materia evidencia que las intervenciones exitosas son aquellas de carácter integral, que mezclan dicotomías como prevención *versus* control, intervención física *versus* movilización comunitaria, participación *top down* (desde arriba) *versus* participación *bottom up* (desde abajo), y con acciones planificadas e implementadas focalizadamente por varias instituciones, entre las cuales las policías juegan un papel importante. Asimismo, son intervenciones que se plantean resultados en el mediano y largo plazo, puesto que se trata tanto de acciones orientadas a generar oportunidades reales de acceso económico (mercado laboral), como también a reconfigurar el tejido comunitario y la interacción social.

Sin embargo, la intervención exitosa en estos contextos es muy difícil. El solo hecho de denominar “intervención” a las acciones emprendidas por el Estado o las ONG en los barrios críticos, refuerza el etiquetaje, el estigma y la exclusión social que han experimentado sus habitantes desde hace mucho tiempo. A su vez, no todos los barrios populares, o en contextos de exclusión, viven el mismo fenómeno. Es imposible pensar en todos los barrios pobres y periféricos como barrios críticos, sin embargo, muchos de ellos se encuentran en transición y unos pocos han alcanzado los niveles descritos. ¿Cómo distinguir entre barrios en proceso de transición, donde hay microtráfico y consumo de drogas, de aquellos barrios donde el narcotráfico se ha consolidado?; ¿cómo diseñar entonces programas exitosos para revertir los problemas de violencia y exclusión de estos barrios?;

¿sobre qué claves se deben realizar estas acciones para que sean sustentables en el tiempo, transversales a la multicausalidad que la genera y viable para los tiempos políticos de las administraciones comunales y nacionales?

Un elemento que debe ser considerado de forma independiente a las consideraciones temporales de los esfuerzos desplegados, es el combate al lado oscuro del capital social que lentamente se ha ido acumulando en estos espacios. Hoy en día se hace prioritario despertar el capital social comunitario que se ha diluido y que en muchas ocasiones permitió el origen y consolidación de estos barrios. El fomento de la proactividad, el esfuerzo solidario y común, y la participación *bottom up*, es decir, desde los vecinos y vecinas, debe ser reenfocada.

En el despliegue de los capitales de la sociedad contemporánea, el capital social es el activo más importante con el que cuentan las comunidades en contextos de exclusión y violencia y es necesario cuidarlo y protegerlo de procesos perversos que lo dilapidan y lo transforman, para dotar de una luz de esperanza en una mejor calidad de vida a los pobladores de las metrópolis latinoamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, W. y Murray, A. (2004). Assessing spatial patterns of crime in Lima, Ohio. *Cities*, 21(5), pp. 423-437.
- Aguirre, D. y Nogales, A. (2005). *El barrio: un análisis desde la política habitacional chilena y la experiencia del poblador*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Sociología.
- Arendt, H. (1969). *Sobre la Violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Asesorías para el Desarrollo (2003). *Informe Evaluación Programa Barrio Seguro*. Santiago: autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003) *Situación de violencia en Centroamérica*. Washington D.C.: BID.
- Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. En: Richardson, J. G. (ed.) *Handbook of theory and research for sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Bourdieu, P. y Waquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo.
- Buck, N. (2001). Identifying neighbourhood effects on social exclusion. *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2251-2275.

- Buraglia, P. (1998). El barrio desde una perspectiva socio-espacial, hacia una redefinición del concepto. *Barrio Taller Serie Ciudad y Hábitat*, Documento N° 5. Recuperado el 13 de abril del 2006. http://www.barriotaller.org.co/publicaciones/barrio_socio.rtf
- Caldeira, T. (2000). *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Candina, A. y Frühling, H. (2004). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.
- Candina, A. y Lunecke, A. (2007). Formación en derechos humanos y control institucional. Los cambios en la Policía de Investigaciones de Chile. 1992-2002. En: Carabineros de Chile. *Informe Femicidio en Chile*. Santiago: MIMEO, 2007.
- Centro de Estudios para el Desarrollo, CED (2002). *Estudio tipología para la identificación y selección de barrios vulnerables*. Santiago: (ed.).
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime, Appeals to Community and partnerships*, Londres, Claredon.
- Dammert, L. (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE*, 30 (91), pp. 87-96.
- Dammert, L. (2005). Violencia Criminal y Seguridad Ciudadana en Chile. *Serie Políticas Sociales de CEPAL* (109).
- Dammert, L. y Oviedo, E. (2005). Santiago: delitos y violencia urbana en una ciudad segregada. En: De Mattos, C., Ducci, M. E., Rodríguez, A. y Yáñez, G. (eds.) *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?* (pp. 273-294). Santiago: Ediciones SUR.
- Durston, J. (1999). Construyendo Capital Social Comunitario. *Revista de la CEPAL* (69) pp. 103-118.
- Eissmann, I. y Lunecke, A. (2005). Violencia en barrios vulnerables. *Persona y Sociedad*, XIX (1), pp 73-100.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998). *Determinants of crime rates in Latin America and the Works empirical assessment*. Washington: World Bank. Recuperado el 11 de abril de 2005, de <http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/eb6b28fc51e707c18525675400684ed3?OpenDocument>
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia: Banco Mundial. Alfa Omega.
- Forrest, R. y Kearns, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2125-2143.

- Forrest, R. (2000). *Does neighbourhood still matter in a globalised world?* Occasional Paper Series N° 5. Centre for Comparative Public Management and Social Policy, City University of Hong Kong.
- Frühling, H. (2004). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?* En: Candina, A. y Frühling, H. *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Santiago: CED.
- Fuentes, C. (2000). *Denuncias por Violencia Policial en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly* 22 (1), pp. 7-20.
- Hulme, D. (2000). *Protecting and strengthening social capital in order to produce desirable development outcomes*. SD SCOPE Paper N° 4, Manchester, University of Manchester.
- Jara, A. M. de la (2003). *La Florida, construyendo futuro*. Santiago. Cordillera Centro de Estudios Municipales.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL* (75), pp. 171-189.
- Kearns, A. y Parkinson, M. (2001). The significance of neighbourhood. *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2103-2110.
- Kliksberg, B. (2000). El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo. En: Kliksberg, B. y Tomassini, L. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. New York: BID / Fondo de Cultura Económica.
- Krishna, A. y Shrader, E. (1999). *Social capital assessment tools*. Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza, Banco Mundial, 22 al 24 de junio, Washington, D.C.
- Kubish, A. (1999). How Social Capital is Defined and Operationalized in Current Social Policy and Antipoverty Programs in the United States. En: Moser, C. y Lister, S. *Violence and social capital*. Washington: LCR Sustainable Development Working Paper No. 5, Banco Mundial.
- Lederman, D., Loayza, N. y Menéndez, A. M. (2002). Violent crime: does a social capital matter? *Economic Development and Cultural Change*, 50, pp. 509-539.
- Lunecke, A. (2004). Violencia en Barrios Estigmatizados. *Mensaje*, 533.
- Lunecke, A. y Ruiz, J. C. (2006). Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia. En: *Segundo Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile / Fundación Paz Ciudadana.
- Middleton, A., Murie, A. y Groves, R. (2005). Social capital and neighbourhoods that work. *Urban Studies*, 42 (10), pp. 1711-1738.
- Ministerio de Interior de Chile (2004). *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*.

- Moser, C. y Lister, S. (1999). *Violence and social capital*. Washington: LCR Sustainable Development Working Paper No. 5, Banco Mundial.
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2006). Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. *World Development*, 34 (1), pp. 89-112.
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2001). *La violencia en el contexto del post conflicto*. Ed. Washington: Banco Mundial.
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2000). *La violencia y la exclusión en Colombia. Según la percepción de comunidades urbanas pobres*. Washington: Banco Mundial.
- MS Consultores (2005). Informe *Diagnóstico Población La Legua, Comuna de San Joaquín*. Santiago: [s.n].
- ONG Cordillera (2005a). *Recursos locales frente a la problemática de la inseguridad y la violencia. Población José María Caro, sectores E y F*. La Florida, Chile: [s.n].
- ONG Cordillera (2005b). *Diagnóstico de Violencia, delito y Temor. Población José María Caro, sectores E y F*. La Florida, Chile: [s.n].
- ONG Cordillera (2005c). *Apuntes de reconstrucción histórica. Historia de la vida y organización social y política en la población José María Caro, sectores E y F*. La Florida, Chile: [s.n].
- Pérez, I. y Varela, F. (2006). *Estudio de las condiciones físicas y sociales que promueven el temor al delito en la comunidad de Cavalao y las lecciones de la aplicación de la prevención situacional a través del diseño ambiental*. Río de Janeiro, Brasil: Universidad Alberto Hurtado - Viva Río.
- Perlman, J. (2006). The metamorphosis of marginality: four generations in the favelas of Río de Janeiro. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606 (1), pp. 154-177.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its origins and applications in modern sociology. En: *Annual Review of Sociology*, N° 24, pp. 1-24.
- Portes, A. y Landolt, P. (1996). The downside of social capital. *American Prospects* [on line], 7 (26), pp. 1-6. Recuperado el 13 de mayo del 2006. <http://www.prospect.org/print/V7/26/26-cnt2.html>
- Portes, A. y Landolt, P. (2000). Promise and pitfalls of its roles in development. *Journal of Latin American Studies*, 32 (2), 529-547.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). *La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal*. CMD Working Paper N° 05-01. The centre for migration and development, Princeton. Recuperado el 20 de abril de 2006 de <http://cmd.princeton.edu/papers/wp0501.pdf>
- Putnam, R. (1993). *Making democracy works. civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Rodríguez, A. (2005). Vivienda social / violencia intrafamiliar: una relación inquietante. *Boletín Temas Sociales* (53).
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los 'con techo'. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE*, 30 (91), pp. 53-65.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE*, 27 (82), pp. 21-42.
- Sabatini, F. y Wormald, G. (2004). La guerra de la basura en Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE* 30 (91), pp. 67-86.
- Sampson, R., Raudenbush, S. y Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277 (5328), pp. 918-924.
- Smaoun, S., Fernández, I. y Campos, P. (2005). *Violencia contra las mujeres en áreas urbanas: un análisis del problema desde la perspectiva de género*. Santiago: Corporación DOMOS [s.n.].
- Saraví, G. (2004). Segregación Urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL* (83), pp. 33-48.
- Soares, L. E., Bill, M. V. y Athayde, C. (2005). *Cabeça de porco*. Río de Janeiro: Editora Objetiva.
- Taylor, M. (2000). Communities in the lead: power, organisational capacity and social capital, *Urban Studies*, 37 (5-6), pp. 1019-1035.
- Universidad Alberto Hurtado (2004a). *Mapa de la violencia en la población Santa Adriana*. Santiago: autor.
- Universidad Alberto Hurtado (2004b). *Diagnóstico Integrado de Violencia y Delincuencia en la Población Santa Adriana*. Santiago: autor.
- Universidad Alberto Hurtado (2006a). *Diagnóstico de Victimización y Temor. Villa La Zarzuela, Madre Teresa y La Serena, Comuna de La Pintana*. Santiago: autor.
- Universidad Alberto Hurtado (2006b). *Diagnóstico de Violencia y Seguridad. Población Carol Urzúa, Comuna de Puente Alto*. Santiago: autor.
- Universidad Alberto Hurtado (2006c). *Informe Estudio Violencia Escolar en Chile*. Mimeo.
- Vanderschueren, F. y Petrella, L. (2003). Ciudad y violencia. En: Balbo, M., Jordán R. y Simioni, D. (Compiladores). *La ciudad inclusiva*. Santiago: Cuadernos de la CEPAL, N° 88. pp. 215-236.
- Vanderschuren, F., Lunecke, A., Marcus, M. y Buffet, J. P. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.

Vela, M., Sequén-Mónchez, A. y Solares, H. (2001). *El lado Oscuro de la eterna Primavera. Violencia, criminalidad y delincuencia en la postguerra. Guatemala: FLACSO.*

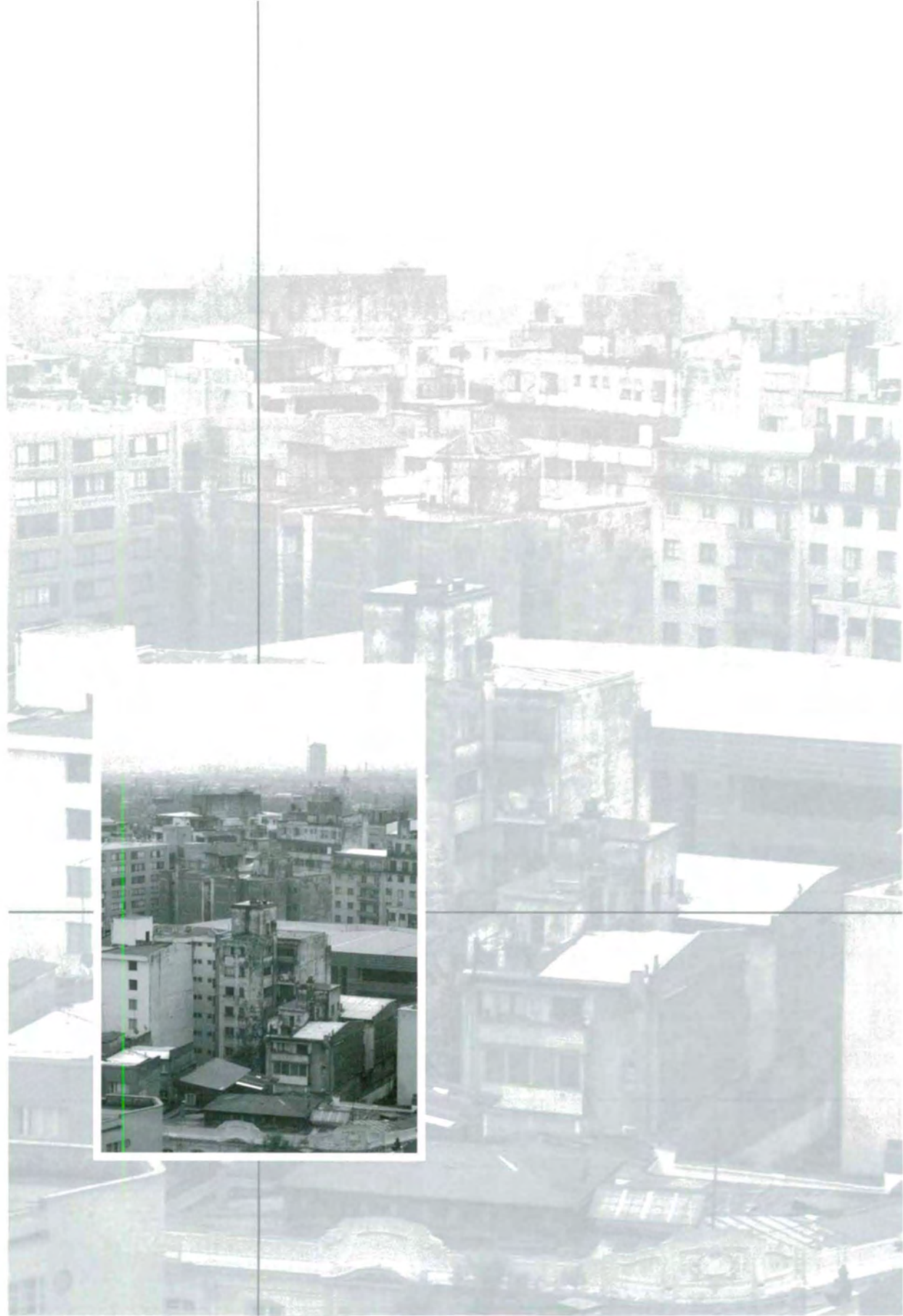
Wacqüant, R. (2001). *Parias urbanos.* Buenos Aires. Ediciones Manantial.

Western, J., Stimson, R., Baum, S. y Van Gellecum, Y. (2005). Measuring strength communities and social capital. *Regional Studies*, 39 (8), pp. 1095-1109.

FUNCIÓN, FUERZA FÍSICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA LATINOAMERICANA: PROPOSICIONES PARA UN NUEVO MODELO POLICIAL

Luis Gerardo Gabaldón





FUNCIÓN, FUERZA FÍSICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA LATINOAMERICANA: PROPOSICIONES PARA UN NUEVO MODELO POLICIAL

Luis Gerardo Gabaldón¹

¿QUÉ HACE Y QUÉ NO HACE LA POLICÍA?

Uno de los problemas fundamentales para definir la función policial es que las normas jurídicas se ocupan, fundamentalmente, de establecer condiciones para la utilización de los resultados de la acción policial antes que de definir las facultades de la policía. Es así como la Constitución y las leyes procesales regulan este tema en términos de límites y restricciones, señalan requisitos de actuación válida y establecen salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de la policía, antes que establecer un elenco de funciones y atribuciones. A la policía se le tiende a decir más allá de dónde no debe pasar, antes que indicarle precisamente lo que debe hacer.

Esta situación es la regla en países con tradición de derecho consuetudinario, donde son los tribunales los que definen, según los casos que conocen, los poderes de la policía, pero se manifiesta también, aunque en menor medida, en los países con tradición de derecho escrito, donde la jurisprudencia juega un rol menos importante en la definición de los poderes de la policía. Ello sugiere que en todas partes hay siempre algo indefinido en cuanto a la policía, que es fuente de tensiones y disputas entre diversas personas.

Así como se ha dicho que para reconocer lo que es pornografía hay que verla, aunque resulte difícil conceptualarla, el reconocimiento de la función policial, que depende de percepciones variables en cada sociedad, puede

¹ Profesor Titular de derecho penal y criminología en las Universidades de los Andes, Mérida y Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Especialista en derecho penal y criminología, Universidad de Roma (lgabaldo@ucab.edu.ve).

estar sometido a esta misma condición. Sin embargo, fijar mediante conceptos el alcance de la función policial es importante, porque el poder coactivo que le ha sido atribuido a la policía y la tutela de los derechos y garantías de los ciudadanos así lo exigen.

LA POLICÍA ENTRE EL CONTROL SOCIAL FORMAL E INFORMAL

La policía es una agencia de control social formal, si entendemos por este último la definición, individualización, detección, restricción y supresión de conductas socialmente indeseables que se encuentran previstas en normas como susceptibles de sanción. Estas conductas, de alguna manera, están prohibidas bajo la amenaza de la aplicación de una pena pública mediante el debido proceso legal. La policía cuenta con un poder para aprehender, someter, poner a disposición de la justicia y lograr la sanción de estas conductas definidas por la legislación como punibles.

Hay otras formas de control social en las cuales no interviene el Estado, como la disciplina familiar y escolar, las regulaciones de los grupos profesionales y sociales, los preceptos religiosos, las normas de urbanidad, cortesía y etiqueta, etc. En todas estas formas de control, cuando puede resultar afectado un derecho reconocido por el Estado, este último y sus instituciones —entre ellas la policía— pueden ser invocados para intervenir por parte de los titulares del control primario. Muchas veces se trata de un área gris cuyos límites se negocian según el momento y lugar de la ocurrencia. Así sucede, por ejemplo, cuando un padre siente que no puede controlar la conducta rebelde de un hijo adolescente, cuando la violación de un código de ética profesional crea una situación inmanejable por el grupo profesional correspondiente, cuando hay que echar de una iglesia a alguien que abiertamente irrumpe contra la solemnidad de una celebración y no puede ser sometido por los fieles o cuando, en una fiesta privada, la intervención de los participantes resulta insuficiente para contener a alguien que se ha vuelto agresivo por la embriaguez. En todos estos casos, la policía puede resultar el último recurso al cual acudir, aunque la mayoría de la gente no admita, en principio, que estas situaciones sean de competencia policial.

En muchas oportunidades, y sin que medien conflictos directos entre los particulares, la policía puede intervenir, a requerimiento privado o por propia iniciativa, frente a conductas que no revisten carácter ilegítimo. Pensemos en una llamada para auxiliar a alguien que está en peligro de muerte o lesión, sin que nadie lo haya agredido. O en una discusión que

perturba a los vecinos de un edificio, sin que se haya violado una ordenanza municipal sobre ruidos molestos. En estos y otros muchos casos, la actividad de la policía rebasa lo legalmente sancionado, y pocas personas dudarían que la intervención policial resulta oportuna y conveniente.

Estos ejemplos muestran que la policía, si bien se define como una agencia de control social formal, con respaldo del Estado, que debería ajustar su actuación a procedimientos en un sentido estrictamente legalista, en la práctica y de acuerdo a diversos contextos sociales y culturales, opera con criterios muy flexibles, en muchos casos sin referentes legales estrictos y la mayoría de las veces en función de lo que los ciudadanos definen, en cada situación, como un problema policial.

APROXIMACIÓN A LA FUNCIÓN POLICIAL

Podemos entender como función policial *cualquier actividad, dotada de exhibición efectiva o simbólica de la coacción, encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más personas o grupos cuando los mecanismos de diálogo se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de la violencia.*

Este concepto supone varias cosas: a) la policía es una agencia equidistante de las partes en conflicto; b) la intervención policial es subsidiaria, en el sentido que opera en defecto de otros mecanismos inmediatos para resolver el conflicto entre las personas; c) la intervención policial es minimalista, en el sentido que opera en los límites estrictamente necesarios para restablecer el equilibrio perturbado; por ello se dice que la policía conoce de los hechos y no del derecho, pues carece de facultades para resolver una disputa con criterios decisorios permanentes, sino dentro de un marco estrictamente temporal y situacional; d) la intervención policial es pacificadora, en el sentido que propende a reducir la tensión coyuntural entre actores sociales y a crear un estado de sosiego; es por ello que el "orden público" tiende a ser definido como un aspecto importante del desempeño de la policía, si bien las tendencias recientes enfatizan la tutela y garantía de los derechos como un principio más adecuado para definir la función policial; e) la intervención policial implica siempre algún grado de coacción física, pues es la única institución estatal que se encuentra, en el ámbito doméstico, dotada de poder coactivo inmediato.

Estos principios sobre la función policial definen, antes que competencias estrictas, estilos de intervención y desempeño. Por una parte una atribución

amplia y general de competencias a la policía es improcedente, pues no solo sería difícil pensar en todas las posibles ocurrencias de pertinencia policial sino porque, en caso de que se elaborase ese elenco, se habrían restringido al mínimo las libertades individuales. Por otra, una restricción minimalista de las competencias podría dejar por fuera muchas ocurrencias de pertinencia policial y favorecer el recurso a la violencia privada en aquellos casos excluidos. Es por ello que la legislación, especialmente de carácter procesal, excluye explícitamente algunas tareas de la policía cuando están atribuidas a otras agencias, o establece parámetros de actuación restrictivos cuando se trata de funciones específicas de la policía, como el arresto o el interrogatorio.

Aunque la idea de que la policía se mueve en un ámbito donde los agentes sociales fijan las competencias y la legislación establece los procedimientos para ejecutarlas pudiera parecer incompatible con un marco de estricta legalidad, ella reconoce que esta es la verdadera situación de la policía. Como agencia moderna fue establecida en forma estable para resolver los conflictos donde la variedad de actores, la dispersión de creencias y perspectivas, el aflojamiento de los lazos primarios y los antagonismos de clase, crearon un ambiente propicio para la emergencia de disputas. Dichas disputas podrían fácilmente escalar hasta el uso indiscriminado de la violencia. El Estado se convirtió en una entidad más bien impersonal a la cual acceden y se alternan en posiciones de poder personajes muy diversos, donde la forma de mantener la convivencia pacífica es mediante la cesión del monopolio de la aplicación de la fuerza a una instancia que se supone imparcial y que debe guiarse por pautas procedimentales claramente definidas. Este es el marco de desempeño de la policía, al menos dentro de las sociedades democráticas.

LA FUNCIÓN POLICIAL NO ES CUESTIÓN DE ESTRICTA LEGALIDAD CUANDO ES BENIGNA

Se puede entender como control social benigno aquel que se ejerce con bajas dosis de coacción. Así como un efecto benigno de un medicamento implica escaso daño al organismo, podemos entender como un producto benigno del control social el acatamiento de pautas y reglas, más por el convencimiento que por la fuerza. La violencia ha sido invariablemente vista como un signo de desorganización e inestabilidad. Las acciones policiales que más alarma producen son las que despliegan alto índice de coacción y de violencia, y tienden a ser identificadas con su aspecto represivo. En sentido estricto, la represión no requiere siempre de la

violencia, ya que podría operar por inducción y por vergüenza, como cuando alguien que controla el acceso a un transporte colectivo en horas pico, devuelve a quien pretende rebasar la fila de acceso hasta la posición que le corresponde. En este caso existe una clara represión del comportamiento desviado, a través de un señalamiento firme del controlador del acceso, que ocasiona cierta vergüenza al abusador frente a los demás usuarios, quienes aprueban implícitamente la conducta del controlador. La policía actúa en muchos casos de este modo, enfatizando lo que los funcionarios llaman "el respeto a la autoridad", sin utilizar la fuerza. Estos comportamientos son necesarios para normalizar y estabilizar situaciones de desorden coyuntural. Pocas personas objetarían estos procedimientos, salvo quienes resultan directamente afectados por la restricción y su exposición, cuando el señalamiento implique una vejación o una gran vergüenza frente a los demás.

En general, las personas razonables tienden a aceptar la intervención policial cuando es moderada, cuando se percibe que se realiza en condiciones no discriminatorias y cuando no implica vejación moral o maltrato físico. En todos estos casos, la estricta legalidad pasa a un segundo plano. La legalidad se invoca cuando se percibe que la intervención ha excedido cierto límite, siempre que pueda ser válidamente esgrimida: un abogado está en mejores condiciones que un delincuente para reclamarle a la policía que está violando sus derechos.

LÍMITES LEGALES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN POLICIAL

Si la atribución o restricción extensa de las competencias policiales resulta difícil por las razones antes indicadas, los estilos, las prácticas y los propósitos de la acción policial deberían merecer atención preferente en el marco de la legislación. Ello no implica dejar el margen abierto para que la policía haga cuanto le plazca, sino más bien restringir lo que no deseamos que haga mediante el desarrollo de una normativa y una cultura que enfatizen los instructivos, los procedimientos y el fomento de las buenas prácticas policiales. Obviamente, cuando hay instancias estatales concurrentes que tienen competencias específicas, las atribuciones de la policía se encuentran, por definición, limitadas: no es admisible para la policía detener por más del lapso legal sin notificar al fiscal o al juez; no es admisible una visita domiciliaria policial sin orden judicial; no es admisible un interrogatorio del imputado sin la notificación de los derechos, incluida la asistencia de un abogado. Sin embargo, en el área gris de lo que no queda claramente definido, la función policial puede someterse a

restricciones de acuerdo a las metas institucionales, los principios de actuación, los estándares de desempeño, los sistemas de acreditación de las agencias policiales y los mecanismos de supervisión, auditoría y rendición de cuentas. En esta materia la legislación puede desempeñar una función que ha sido pasada por alto en la normativa legal que regula el desempeño de los cuerpos policiales.

LA POLICÍA COMO SERVICIO PÚBLICO

Si la policía se define como servicio público, su desempeño se encuentra orientado hacia la satisfacción de una necesidad social amplia, de demanda extendida por parte de la población, aunque variable en cuanto al nivel de consumo, como sucede con el agua, la electricidad, el gas, el transporte público, la vialidad, la salud y el abastecimiento de productos alimenticios. Ello implica algunas consecuencias en cuanto a la concepción y organización de la policía misma, y en cuanto al marco legal que debe establecerla. Podríamos destacar, entre las más relevantes:

- a) La policía debería cumplir estándares mínimos de funcionamiento y desempeño, independientemente del organismo o nivel territorial de adscripción. Ello supone una base organizativa que no puede ser franqueada ni violentada sin comprometer la calidad mínima del servicio que se ofrece.
- b) La policía está al servicio del colectivo y no de los titulares coyunturales de poder dentro o fuera de la organización estatal. Ello supone normas de funcionamiento que estimulen la identificación y pertenencia a la organización antes que las lealtades personales, así como un esfuerzo sostenido para quebrar coaliciones y acuerdos entre algunos actores sociales y la policía, en perjuicio de otros que generan clientelismo y conducta de clanes.
- c) La función policial se centra en la tutela y protección de los derechos y en el mantenimiento de un entorno social pacificado, donde se minimice la violencia y se expandan los mecanismos de acuerdo y consenso. Ello supone reforzar el principio de la autoridad y el acatamiento basado en la convicción y la legitimidad.
- d) La policía no es un servicio exclusivo y comparte responsabilidades en materia de control social con otras instancias formales e informales, así como divide y negocia espacios con los particulares, como sujetos singulares o como organizaciones de intereses. Ello supone que no se debe hacer caer en la policía todo el peso de la responsabilidad por el cumplimiento de la ley y el mantenimiento de la

seguridad, no solo por cuanto muchas otras instancias públicas tienen un rol importante que cumplir en esta materia, sino porque la seguridad privada está cumpliendo cada vez un rol más importante, particularmente en la protección a la propiedad.

EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POR PARTE DE LA POLICÍA

Se puede entender por fuerza física policial el uso de cualquier tipo de interferencia que rebasa una simple sugestión, a fin de que algún ciudadano haga algo o se abstenga de hacerlo. Algunos departamentos policiales definen la fuerza como la coacción ejercida sobre alguien para controlar una agresión física o la resistencia al sometimiento. Esto implica que la fuerza puede apuntar a la sujeción, inmovilización o incapacitación corporal, usos asociados a finalidades instrumentales de control, aunque tal fuerza podría también asumir un significado expresivo, como castigo o sanción en sí mismos. En una concepción amplia, la fuerza incluye, desde los comandos verbales asertivos que implican más que una simple sugerencia o indicación, hasta el uso de las armas de fuego con resultado de heridas o muertes. Algunos suponen que la sola presencia policial con los signos de autoridad, en particular si es masiva, implica un tipo de fuerza mediante el amedrentamiento.

En un sentido muy amplio, la fuerza física supone coacción externa, en efecto o inminente, que es utilizada por la policía con el objeto de lograr el sometimiento, el acatamiento, la neutralización, el control e incluso el castigo de un ciudadano en una situación determinada, sea o no producto de una infracción a la normativa legal. Esta visión amplia de la fuerza comprende su manifestación como fenómeno, antes que sus calificaciones jurídicas. En efecto, desde el punto de vista normativo, en el marco del Estado moderno, la fuerza policial tiende a ser definida en su perspectiva instrumental, como coacción dirigida específicamente, y solo en la medida necesaria, a la obtención de una finalidad legalmente autorizada, de modo que el castigo de los ciudadanos no es una atribución legal de la policía.

Todos los movimientos para definir modelos de policía han considerado esta cuestión como fundamental. El modelo "profesional" enfatiza la necesidad de adoptar estándares para el desempeño policial que hagan más confiable y previsible su desempeño, y esta confiabilidad y previsibilidad pasan por el uso controlado de la fuerza física. En tanto, el modelo "comunitario" enfatiza la necesidad de la resolución de los conflictos y de

la colaboración vecinal, con el objeto de minimizar la confrontación y, por ende, reducir la probabilidad del uso de la fuerza. Se podría decir que incluso el movimiento conservador de la "tolerancia cero", al menos como propósito, busca la minimización de la fuerza policial, evitando que las situaciones escalen o evolucionen hacia delitos mayores, detectando e interviniendo precozmente frente a las incivildades con el objeto de inducir pautas tempranas de urbanidad, de reducción y sometimiento de infractores. El mismo propósito se encuentra detrás de los modelos de "eficiencia" basados en la respuesta inmediata y la saturación de refuerzos en el sitio del suceso, donde el objetivo es reducir las probabilidades de que la resistencia, la confrontación y, por consiguiente, el uso de la fuerza, se expandan más allá de lo previsible.

El tema de la fuerza física figura desde hace tiempo en la agenda de la investigación y de las políticas sobre el desempeño de la policía, aunque constituye algo sensible y complejo. Como muchos han sostenido, el poder coactivo inmediato, como potestad legal, es la propiedad que distingue esencialmente a la policía de otras instituciones de control social, aunque los límites para su ejercicio constituyen un tema de debate continuo y es, probablemente, la fuente de reclamos ciudadanos más dramática frente al desempeño policial. Si bien nadie cuestiona que la policía debe disponer de la potestad de la coacción física para operar, e incluso esta disposición se defiende como un logro de la modernidad, en cuanto facilita el monopolio de la fuerza por parte del Estado, al momento de juzgar cuándo y cómo debió utilizarse la fuerza en una situación determinada surgen discrepancias que tienen que ver con la posición relativa de los sujetos activos y pasivos de la fuerza. Surge así la cuestión del abuso de la fuerza, que algunos denominan violencia. Se entiende por abuso de la fuerza, en general, una situación donde alguna persona ha definido el uso de la coacción policial como inaceptable, excesivo o desmesurado, tanto en cuanto a su *extensión*, es decir, en lo atinente a las situaciones o a las personas a las cuales se aplica, como en cuanto a su *intensidad*, esto es, en lo referente al grado de la coacción utilizada.

VISIONES SOBRE EL ABUSO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Frecuentemente se observan dos tipos de perspectiva sobre este problema. Una de ellas vincula el abuso de la fuerza, que suele denominarse violencia policial, a las desigualdades sociales, a la estratificación, al dominio de grupos sobre el aparato del Estado o al desarrollo del temor dentro de determinados grupos de personas frente a la amenaza que

pueden representar otros grupos. Otra perspectiva centra la atención en los factores situacionales y las variables personales de los funcionarios policiales que se encuentran asociados al incremento de la coacción policial. Dentro de la visión latinoamericana predomina la primera perspectiva y el uso excesivo de la fuerza se plantea, por lo general, como la expresión de un Estado autoritario, del cual la policía sería su brazo armado, que pretende perpetuar por medio de la violencia los privilegios de clase o dominio. Esta perspectiva centra su atención en los aspectos estructurales o colectivos de la policía, sin considerar las variables individuales o de encuentro que pueden determinar la emergencia de la violencia policial. Dentro de los países industrializados predomina la segunda perspectiva, según la cual el uso excesivo de la fuerza sería un problema vinculado a la incertidumbre e imprevisibilidad de los encuentros entre ciudadanos y policías, o a condiciones personales de los policías que guardan relación con su madurez, entrenamiento o experiencia. Es así como se ha documentado que los encuentros que implican agresión o resistencia de parte de los ciudadanos tienden a generar mayores situaciones de coacción policial, así como los funcionarios más jóvenes e inexpertos, o expuestos a situación de incertidumbre y falta de adecuado control, estarían mayormente propensos a utilizar el arma de fuego.

Ambas perspectivas examinan una parte del problema. Por un lado, probablemente la conflictividad social, la polarización, la percepción de la amenaza y el temor consiguiente frente a grupos de personas, e incluso frente a individuos percibidos como peligrosos, incrementa la intensidad de la respuesta policial para "controlar la criminalidad"; por otro lado, la reducción de situaciones de incertidumbre situacional y el aumento de la previsibilidad en los encuentros con los ciudadanos, al transformar una situación en menos riesgosa, quizás favorece la adopción de respuestas más ponderadas y menos violentas por parte de la policía. Ninguna perspectiva es completa, porque la primera resulta insuficiente para regular el desempeño cotidiano de la policía y la segunda ignora aspectos de la organización social que pueden contribuir al incremento de la violencia policial.

LOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA

Un marco normativo se puede entender como un conjunto de reglas y parámetros dentro de los cuales se está autorizado a obrar. Dentro del moderno Estado de derecho, el principio de la legalidad es, por ejemplo, el marco normativo para el ejercicio de la función pública: los órganos del

Estado no deben hacer más de lo que les es atribuido por las normas de competencia. Siendo la policía una agencia de carácter estatal, el uso de la fuerza física, que es su atribución esencial y la más crítica, debería estar condicionado por la legalidad.

El marco normativo guarda relación directa con la justificación. Una justificación es una explicación fundada y razonada de acuerdo con un principio general, de carácter moral o legal, sobre un determinado comportamiento. En el caso de la policía, dichas justificaciones tendrán que ver con los principios, normas, técnicas y procedimientos admisibles para la utilización de la fuerza física.

Los temas de la justificación y del marco normativo para el uso de la fuerza policial no son, por supuesto, de exclusivo dominio policial. Las percepciones sociales juegan un papel fundamental en esta materia. Hemos podido destacar que, por ejemplo, los estudios sobre la fuerza física por parte de la policía en el medio anglosajón, por lo general, no distinguen entre fuerza justificada e injustificada, sugiriendo que el uso de la fuerza ilegítima por parte de la policía no es un tema de reflexión en sí mismo. Por el contrario, entre los países latinoamericanos, la mayoría de los estudiosos del tema dan por sentado que la fuerza policial es abusiva, por lo cual la cuestión de la fuerza justificada pareciera estar fuera del campo de la investigación. Estas diferencias suponen que lo que en una cultura es percibido en principio como admisible, en otra lo es como inadmisibles, y sugiere que los marcos normativos están condicionados no solo por pautas legales, sino también por las representaciones sociales y por las visiones que los ciudadanos tienen de la policía.

PAUTAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Una revisión de la normativa de diversos países sobre el uso de la fuerza por parte de la policía indica que hay distintos niveles de generalidad en la especificación de las condiciones bajo las cuales se prescribe o se prohíbe su utilización. Así, la Carta Canadiense de Derechos garantiza el derecho de los ciudadanos de no ser privados de la vida, la libertad o seguridad de la persona "fuera de los principios de justicia fundamental". La Ley Penal inglesa de 1967 establece que cualquier persona (sin distinguir funcionarios policiales) puede usar la fuerza que sea razonable para un objetivo legítimo. Según el Código Penal de Brasil, la policía para usar el arma o la fuerza debe considerar la legalidad, la legitimidad y la licitud

de la acción. En Venezuela las normas del Código Penal establecen, entre las causas de justificación del uso de la fuerza, la defensa legítima y el cumplimiento de un oficio o cargo sin traspasar los límites legales, y castiga el uso de las armas, fuera de los supuestos antes indicados, con una pena agravada respecto al delito en que se hubiere incurrido con dicho uso.

Todas estas cláusulas, si bien establecen principios normativos de razonabilidad, resultan insuficientes al momento de fijar parámetros de uso aceptable de la fuerza en situaciones específicas. A través de las entrevistas en una investigación adelantada con funcionarios policiales venezolanos del occidente del país, pudimos comprobar que los policías consideran estas normas muy genéricas y el entrenamiento para el uso de la fuerza como insuficiente o inadecuado. Evidentemente existe una amplia grieta entre los principios normativos sobre la legitimidad del uso de la fuerza y los criterios operativos para aplicarla en situaciones concretas. Esta discrepancia parece ser universal, pues se manifiesta en la legislación de diversos países. Todo ello sugiere que se debe avanzar más allá de las pautas legales y los reglamentos generales para definir criterios que permitan discriminar entre situaciones y niveles aceptables de aplicación de la fuerza física por parte de la policía.

NORMAS OPERACIONALES PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Las normas operacionales para el uso de la fuerza física por parte de la policía pretenden regular, para situaciones específicas de trabajo policial y encuentros con los ciudadanos, la extensión y la intensidad en el uso de la coacción, tomando en consideración variables situacionales vinculadas al tipo de hecho que se pretende controlar y al comportamiento del ciudadano que debe ser controlado.

La regulación de la extensión de la fuerza tiende a ser más precisa para las formas extremas de coacción que para las formas intermedias. Así, el denominado "uso mortal de la fuerza física", que se vincula con la utilización de las armas de fuego y con ciertas técnicas físicas de sofocación, que muy probablemente ponen en riesgo la vida del sujeto pasivo, tienden a ser limitadas a la defensa legítima propia o de terceros. Un criterio restrictivo —que limita el uso de esta forma extrema de fuerza física a la protección frente a una amenaza real contra la vida del funcionario o de un tercero— ha permitido disminuir la utilización de disparos y reducir las muertes en episodios de fuga, cuando la vida propia o de un tercero no se

encuentran en riesgo. El uso de modalidades intermedias de fuerza debería quedar condicionado, antes que por el tipo de delito por el cual se persigue a un sospechoso, por los niveles de resistencia y oposición que exhibe el ciudadano cuando niega someterse.

El continuo usual en la utilización de la fuerza policial comprende generalmente cinco niveles: *órdenes verbales*, que supone conminar decididamente al interlocutor a someterse; *técnicas de sujeción*, que implican uso de llaves o recursos de fuerza "a manos libres" para dominar al individuo; *uso de instrumentos*, como el bastón de mando para intimidar y, eventualmente, para apoyar la sujeción; *uso de armas intermedias*, como agentes químicos u otros instrumentos para incapacitar temporalmente; y *uso del arma de fuego*, con la finalidad de neutralizar un ataque mortal inminente o en acto. A cada nivel de fuerza corresponde un nivel de resistencia o agresión del sujeto pasivo de la fuerza: *actitud desafiante*, *resistencia pasiva*, *resistencia activa*, *amenaza no mortal* y *amenaza mortal*.

Estos modelos, que con variantes se vienen aplicando en distintos departamentos de policía, enfatizan que el objeto de la fuerza es dominar al sospechoso, independientemente del delito que haya cometido, por lo cual la fuerza se desvincula de cualquier uso expresivo, como castigo por algo que el sospechoso haya realizado con anterioridad a la situación en la cual está siendo sometido. Sin embargo, la investigación consistentemente muestra que el uso expresivo de la fuerza, por parte de la policía, persiste como práctica y que algunos funcionarios definen la "afirmación de la autoridad", el "respeto de la policía" e incluso el "castigo de los delinquentes", como actividades cotidianas y deseables dentro de la policía. Estas justificaciones para la aplicación de la fuerza no guardan relación con el comportamiento del ciudadano en la dinámica del encuentro, sino con su conducta anterior o concomitante que representa un desafío e irrespeto de la investidura policial, más allá de la amenaza específica que implica en ese momento para la integridad del funcionario. Por esta razón, el uso expresivo de la fuerza es mucho más difícil de controlar y reglamentar que el uso instrumental, por ello debe prestarse especial atención a este problema en cualquier modelo de entrenamiento y capacitación policial.

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Ninguna política sobre el uso de la fuerza por parte de la policía puede ser efectiva sin conocer la incidencia de dicho uso y sin establecer

mecanismos confiables que permitan intervenir para adecuar el comportamiento policial a los estándares predefinidos. Aunque se hayan incorporado a la legislación interna los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego por parte de los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Naciones Unidas, y aun cuando en reglamentos policiales se mencionen escalas progresivas del uso de la fuerza en función del comportamiento del ciudadano en el encuentro con la policía, poco se sabe sobre las ocurrencias en las cuales se utilizan las armas, salvo los casos extremos que concluyen en muertes de ciudadanos cuyos allegados cuentan con suficiente capacidad de reclamo para denunciar los casos a la Fiscalía, los tribunales o a las Organizaciones No Gubernamentales de Defensa de los Derechos Humanos. Los procedimientos internos de las policías para el control y seguimiento de casos en los cuales se usa la fuerza son virtualmente inexistentes y ello influye negativamente en la definición y ejecución de políticas para su control.

Se considera que el proceso de control del uso de la fuerza por parte de la policía requiere de, al menos, tres condiciones:

1. Reglamentos e instructivos claros, articulados con un entrenamiento efectivo, mediante los cuales los mandos operativos y los supervisores inmediatos de los agentes policiales deben tomar responsabilidad especial en la aplicación de los estándares.
2. Registro de episodios y ocurrencias en los cuales se ha utilizado la fuerza, más allá de cierto nivel y no solo de las situaciones en las cuales resultan muertes o heridas.
3. Sistemas de alerta e intervención temprana para corregir las desviaciones y para el fomento de buenas prácticas policiales, incluyendo la suspensión preventiva y el reentrenamiento de funcionarios que no cumplan con los estándares, antes de que los episodios revistan carácter de ilícitos penales y ameriten la intervención de la instancia judicial.

El control sobre el uso de la fuerza por parte de la policía representa varias dificultades. La policía tiende a resistir la interferencia externa en esta materia, bajo el argumento de que los demás no conocen el trabajo policial o, en el mejor de los casos, de que las buenas prácticas policiales, incluyendo aquellas atinentes a la fuerza física, corresponden a criterios estrictamente profesionales e internos de la propia institución, con base en el principio del funcionario mejor entrenado para cumplir apropiadamente su función. Por ello la auditoría externa, aunque necesaria, es difícil de implementar en esta materia.

Un modelo policial con perfil de servicio público profesional, transparente, eficiente y responsable, deberá considerar, en materia del uso de la fuerza física, los siguientes principios generales:

1. El énfasis en el uso instrumental y no expresivo de la fuerza, esto es, en la idea de que la fuerza se utiliza, cuando es preciso, para alcanzar un objetivo legítimo y bien definido dentro de la práctica policial admisible, y no para afirmar la autoridad, la identidad o el poder de castigo del funcionario policial.
2. La afirmación de la vida como valor supremo constitucional y legal, y el establecimiento del respeto a la misma como límite para la extensión e intensidad en el uso de la fuerza física, restringiendo la fuerza mortal a los casos de defensa de la propia vida o la de terceros.
3. El desarrollo, mediante reglamentos e instructivos precisos, de escalas progresivas para la intensidad del uso de la fuerza, en función de y en directa correspondencia con los niveles de oposición o resistencia del ciudadano a la intervención policial.
4. El establecimiento de procedimientos de seguimiento, registro y alerta temprana de episodios de uso de la fuerza, incluyendo todos los casos de utilización de armas de fuego, a fin de ilustrar, cuantificar y analizar los episodios recurrentes de dicho uso, con la finalidad de adoptar las medidas pertinentes para aplicar en forma efectiva los estándares admisibles.
5. Supervisión de campo y reentrenamiento de funcionarios policiales para adecuar su actuación a las políticas y estándares sobre el uso de la fuerza.
6. Publicidad y difusión de los principios y prácticas policiales admisibles sobre el uso de la fuerza, a fin de que la ciudadanía los conozca y ajuste su comportamiento en los encuentros con la policía de conformidad con dichos principios y prácticas, contribuyendo a res-paldarlas, minimizando las ocurrencias de resultados mortales y el maltrato policial.

¿RENDIR CUENTAS PARA QUÉ?

El tema de la rendición de cuentas se ha incorporado a la discusión de la gestión social desde hace algún tiempo mediante la observación de que algunas agencias desarrollan prácticas y estilos que no siempre favorecen a los usuarios. Este tema ha alcanzado relevancia respecto a las agencias públicas y privadas que ejercen funciones de interés social y se encuentra frecuentemente vinculado a los conceptos de apertura y transparencia

que deberían orientar la gestión en una sociedad democrática. El principio de la transparencia (y su contrapartida, la opacidad) figuran rutinariamente dentro de diagnósticos comparados de democracia, control ciudadano, pluralismo y gestión participativa entre diversos países y sociedades.

Si bien como postura ideológica el tema de la rendición de cuentas se ha vuelto popular, más difícil resulta identificar en qué consiste, frente a quién se propone, cuáles son los criterios para exigirla y qué efectos tendría sobre el desempeño y futuro de cualquier institución. En materia policial la cuestión resulta particularmente sensible, por cuanto es propio de la policía minimizar el escrutinio y propiciar una cultura de autosuficiencia, algunas veces amparada por el discurso del profesionalismo y otras tantas expresada como solidaridad entre los pares.

Dado que la policía es una agencia dotada del poder de la coacción, cuya intervención implica, de ordinario, restricciones de las facultades de algunos ciudadanos, la cuestión de dar cuenta de sus acciones adquiere particular relieve. De hecho, no parece haber acuerdo sobre cómo se accede y qué uso podría darse a la información que se requiere.

¿EN QUÉ CONSISTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

En un sentido convencional, la rendición de cuentas puede expresarse como un informe administrativo sobre la inversión de los recursos materiales dispuestos para diversas actividades programadas. Esta es una acepción de contraloría administrativa, muy restringida dentro de una concepción de la policía como servicio público. Cuando solicitamos un informe de rendición de cuentas a una empresa de suministro de agua o electricidad exigimos algo más que una relación administrativa del gasto en instalaciones, mantenimiento y personal, para procurar información sobre cobertura de los servicios, extensión de las redes de suministro, población atendida y, probablemente, nivel de satisfacción pública frente al servicio prestado y planes de beneficio comunitario. Lo mismo podría aplicarse a la policía: no nos interesa saber únicamente cuál es la distribución del gasto por partidas presupuestarias y si no ha habido malversación de fondos, sino cuáles son sus indicadores y estándares de desempeño y en qué medida están siendo atendidas las necesidades ciudadanas.

Este sentido más detallado, que abarca la satisfacción de necesidades colectivas con base en principios y estándares definidos, es lo que constituye el tema fundamental de la rendición de cuentas policial y de los

mecanismos para hacerla efectiva. Dentro de este marco de referencia se encuentra, por supuesto, la cuestión de la disciplina y la supervisión del comportamiento de los funcionarios policiales, porque precisamente a través de dicho comportamiento se manifiesta la concordancia o discrepancia policial con su misión y con los objetivos declarados (aspecto sustantivo) y con las reglas preestablecidas para su desempeño (aspecto procedimental). A mayor claridad sobre unos y otros, mayor facilidad para precisar los indicadores y efectuar la correspondiente auditoría.

CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE ADENTRO

El control interno supone que existen estructuras y departamentos dentro de la propia policía que se encargan de supervisar y corregir el trabajo de otros funcionarios. Según algunos, este sistema de control es fundamental, pues la policía es refractaria a la supervisión externa y muchas decisiones que provienen desde afuera, incluyendo las judiciales del más alto nivel, aún con el valor que puedan tener como un precedente y su implicación para validar jurídicamente actuaciones policiales, podrían resultar inaplicables por la falta de desarrollo de procedimientos internos de seguimiento y supervisión de los funcionarios policiales. De nada valen declaraciones de principios e incluso planes de acción que no son aplicados, supervisados y corregidos por funcionarios con capacidad de gestión y con responsabilidades de comando.

El control y rendición de cuentas desde adentro se ha concentrado, fundamentalmente, en el uso de la fuerza física y en la detección y reducción de la corrupción policial, probablemente las dos situaciones que generan mayor cantidad de quejas ciudadanas, aunque comprenden también cuestiones relativas al cumplimiento de horarios y tareas, a la correcta utilización de los equipos, a las normas de decoro personal y a la obtención de productos y resultados conformes con la planificación de las actividades. En todos estos casos, el llamado *sistema de detección precoz*, que supone individualizar hechos sintomáticos aunque no extremos de conducta inapropiada, así como la *intervención temprana*, que supone actuar con efectividad desde un primer momento, se consideran bases de un adecuado sistema de control. Aunque pudiera pensarse que la rendición de cuentas en este caso es marginal, pues no hay audiencia externa directamente involucrada en los procesos de detección e intervención frente a faltas de disciplina primaria, el control interno, en la medida en que produce correctivos oportunos y evita la escalada de la conducta desviada, facilita el propósito de explicar qué y cómo hace la policía frente a su propio personal, contribuyendo a

generar un clima de contención y regulación desde el interior de la institución. El ambiente interno de indulgencia y desidia, que deja el desarrollo de la actividad de los funcionarios policiales a su arbitrio y que no identifica signos tempranos de desviación y abuso, contribuye a la generalización y normalización de prácticas frente a las cuales resulta difícil luchar una vez que se han instaurado.

Un buen sistema de control y rendición de cuentas interno supone el desarrollo de mecanismos efectivos de seguimiento del trabajo policial a través de la supervisión cotidiana, lo cual conlleva muchas cosas, entre ellas, el desarrollo de claras competencias por niveles jerárquicos, el desarrollo de procesos de registro y reportaje de ocurrencias por parte de los propios funcionarios policiales, la quiebra del sentido de complacencia entre supervisores y supervisados y la independencia, e incluso la separación física, entre quienes deben abrir y sustanciar las averiguaciones disciplinarias y quienes son sus sujetos pasivos. Dado que la cultura policial fomenta la solidaridad interna, debido al síndrome de aislamiento policial, especial cautela debe adoptarse para contener el amiguismo, el compadrazgo y el encubrimiento entre supervisores y supervisados. Todo ello implica el desarrollo de estándares estrictos en materia de gestión de inspectoría o de unidades de asuntos internos dentro de la policía.

CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE AFUERA

No bastan los controles internos dentro de la policía. Crecientemente se insiste en la necesidad de la supervisión externa, fundamentalmente para cumplir con dos exigencias: por una parte, contrarrestar el espíritu corporativo de cierre y solidaridades endógenas, en particular cuando se trata de prácticas normalizadas que vulneran derechos ciudadanos, y por otra, facilitar la participación ciudadana en la gestión policial, a fin de contribuir a su desempeño eficiente conforme a principios socialmente aceptables. La rendición de cuentas externa puede adoptar muchas formas y abarcar un gran espectro de actividades policiales, desde la gestión presupuestaria hasta las prácticas de control social. Sin embargo, la experiencia acumulada se ha centrado, fundamentalmente, en aquellas modalidades que pretenden dar satisfacción a las quejas de los ciudadanos sobre el mal desempeño policial, bien desde una perspectiva más bien individual, apuntando hacia la sanción de faltas disciplinarias, bien hacia la corrección de procesos administrativos que incrementan el desarrollo de buenas prácticas policiales. Los dos sistemas son complementarios dentro de una visión amplia sobre el desarrollo organizacional de la policía.

Las modalidades centradas en la sanción de faltas disciplinarias individuales apuntan a la participación ciudadana en la detección, procesamiento y eventual sanción de funcionarios que violan principios de actuación legal o que implican tratos desiguales y discriminatorios, comprendiendo, fundamentalmente, los reclamos con ocasión del ejercicio de la fuerza policial, dado que este tema es particularmente sensible para la población. Los sistemas de rendición de cuentas, en esta materia, tienen básicamente que ver con los procesos para investigar y sustanciar las quejas, procesos que adoptan, en alguna medida, una participación limitada de los ciudadanos, a través de la publicidad de los procedimientos adelantados y las sanciones impuestas, de la garantía de la confidencialidad en la recepción de las quejas, para no exponer a represalias a los denunciantes, y de mecanismos de supervisión y observaciones sobre el proceso disciplinario por parte de los ciudadanos, a fin de evitar sesgos debidos al espíritu corporativo y a la poca permeabilidad de la policía frente al escrutinio externo. En general se admite que, mientras más conocidas por todos son las reglas y procedimientos disciplinarios para sancionar las faltas policiales, mientras mayor reserva y protección se brinda al denunciante de una falta frente a la posible retaliación de los policías afectados, mientras mayor es la supervisión de los procesos disciplinarios en curso y la incorporación de observaciones de los ciudadanos respecto a su desarrollo y resultados, existe más control externo de la policía que contribuye a incrementar la satisfacción ciudadana. La publicidad de reglas y procedimientos tiene que ver con la transparencia, el tratamiento confidencial de las quejas con el respeto, mientras la supervisión de los procesos con la participación ciudadana. Transparencia, respeto y participación ciudadana son componentes fundamentales para una gestión policial democrática y con vocación de servicio público.

Las modalidades centradas en la corrección de procesos administrativos persiguen, antes que la sanción de determinados funcionarios, la enmienda de prácticas viciosas o inadecuadas en función del mejoramiento del servicio policial. Esta modalidad se acerca más a la *contraloría social*, si se entiende por esta última una actividad tendiente a mejorar prácticas y procesos en interés colectivo, mediante el acatamiento por convicción y el desarrollo de rutinas que apuntan en el sentido deseado. Sin descuidar la detección de casos individuales que se desvían, el control mediante contraloría (o auditoría) se centra en *mejorar la organización para desalentar la desviación*, así como en una industria cualquiera el incremento de la seguridad operativa minimiza los casos de accidentes laborales, o como en un hospital un sistema de saneamiento ambiental disminuye el

riesgo de las infecciones oportunistas. Si bien pensar en la policía en términos de industrias u hospitales podría parecer extraño, el común denominador estaría dado porque todas estas instancias desarrollan una actividad de repercusión colectiva cuyo resultado debe ser lo más aceptable posible para el público destinatario, bien se trate de artículos de consumo, de salud o de seguridad ciudadana.

UNA VISIÓN INTEGRADA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Podríamos estar asistiendo a un proceso de convergencia entre la comunidad y la policía en lo relativo a la rendición de cuentas. Una de las novedades del proceso de reforma policial que actualmente se adelanta en Venezuela es la amplia consulta nacional que se ha efectuado, mediante instrumentos de diverso alcance y públicos muy variados, entre julio y septiembre de 2006. Los resultados de la consulta mediante el número telefónico gratuito sugieren que la supervisión de actuaciones y la rendición de cuentas representan el 42% de las opciones de los ciudadanos respecto a la contraloría social, mientras que del arqueo temático de los cupones depositados en buzones distribuidos por todo el país, se desprende que el 79% de los comentarios vinculados a la rendición de cuentas mencionan la participación comunitaria como muy importante en la gestión policial. Por otro lado, una revisión de los resultados de 14 talleres con participación de 1.207 funcionarios de policía uniformada y de 9 talleres con participación de 1.010 guardias nacionales, permite concluir que los propios policías estiman que la incorporación de las comunidades como contralores sociales es fundamental, que debe buscarse una base local para la evaluación de la gestión policial y que los controles internos de la policía, principalmente a nivel de inspectorías y oficinas de asuntos internos, no son objetivos ni transparentes en la actualidad. Es posible que la arbitrariedad, el clientelismo y la precariedad de las autoridades de gobierno policial estén promoviendo una cultura emergente de la rendición de cuentas mediante contraloría social que se consideraba hace poco impensable. Esto sugiere que hay un campo de trabajo promisorio para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas que incorporen a los ciudadanos a través de grupos organizados y de procesos que permitan realizar un mejor seguimiento y control de la policía en función de las necesidades de las comunidades.

Los sistemas de rendición de cuentas deben combinar procedimientos internos que fomenten estándares de profesionalización, ética y sentido de pertenencia entre los funcionarios policiales y procedimientos externos

que fomenten participación ciudadana, imparcialidad y garantías en el tratamiento de quejas y reclamos. Entre la declaración y la implantación efectiva de estos procedimientos puede haber un largo trecho, difícil de recorrer. Independientemente de su valor propagandístico para un modelo policial que se define como democrático, el funcionamiento efectivo de estos mecanismos contribuye a la credibilidad de la policía y a la satisfacción de las expectativas ciudadanas.

Dos consideraciones adicionales resultan pertinentes. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la necesidad de estabilizar procesos en el tiempo, pues la experiencia demuestra que algunas iniciativas plausibles y deseables, en la medida en que fueron implementadas solamente con el liderazgo personal de algún jefe policial o de un comisionado, decayeron tan pronto su figura desapareció de la escena; aunque el liderazgo es importante, lo es más el efecto multiplicador en la estructura policial y la promoción de una cultura de la rendición de cuentas y del control. En segundo lugar, las organizaciones policiales excesivamente centralizadas y con jerarquías rígidas son más difíciles de cooptar para un modelo de auditoría o contraloría social. En la medida en que se dispone de instituciones policiales más pequeñas y descentralizadas, se hace más factible identificar grupos o instancias comunitarias apropiadas para el ejercicio de la contraloría social.

Algunas líneas generales para el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas podrían ser las siguientes:

- 1) Balance entre supervisión interna y externa, de modo que, sin descuidar el fomento de prácticas de autocontrol y profesionalismo dentro de la policía, que suponen el quiebre del amiguismo, se fomente también la participación ciudadana para la presentación de quejas fundamentadas y para la contribución en la definición de procesos y estándares que eleven el nivel del servicio policial.
- 2) Fomento de la sanción disciplinaria oportuna para infracciones policiales, evitando la instauración y/o normalización de prácticas abusivas por estímulo o negligencia de los superiores.
- 3) Desarrollo de sistemas de *intervención temprana* que permitan detectar malas prácticas y conductas inapropiadas antes de convertirse en patrones de comportamiento individual o grupal dentro de los cuerpos policiales.

- 4) Difusión de los manuales de conducta y disciplinarios, así como de los resultados de los procedimientos de sanción, entre la población, a fin de fomentar el reconocimiento público de la policía como una instancia autorregulada con criterios y procesos plausibles.
- 5) Garantía de mecanismos de confidencialidad y protección a los denunciantes de irregularidades policiales frente a la retaliación de los funcionarios denunciados.
- 6) Desarrollo de mecanismos de contraloría social con soporte en las organizaciones comunitarias estables y acreditadas, de modo que los procesos de supervisión obedezcan a principios sustentables y no sean producto de disputas o acusaciones con base clientelar o partidista.
- 7) Fomento de mecanismos de conciliación y compensación que permitan resolver casos de reclamos que no impliquen elevadas dosis de violencia o maltrato hacia los ciudadanos, sobre las bases de la libre aceptación de los involucrados en el conflicto.
- 8) Énfasis en procesos continuos y a largo plazo, de intensidad sostenida, a fin de instaurar y mantener buenas prácticas con continuidad administrativa, independientemente de los cambios de gestión política o de dirección policial.

PERSPECTIVAS

Las consideraciones realizadas hasta aquí asumen un entorno en el cual resultan factibles acuerdos básicos y donde existe cierta homogeneidad cultural y se propende a la reducción de los desequilibrios entre actores sociales conforme a criterios mínimos de convivencia. La suposición de que estas condiciones son necesarias no implica desconocer situaciones de tensión y excepción, como escenarios caracterizados por elevadísima confrontación y desarraigo, tareas de inteligencia y seguridad del Estado y grupos organizados de delincuencia que conforman estructuras disciplinadas y jerárquicas, situaciones todas en las cuales los parámetros que se han discutido difícilmente resultarán totalmente aplicables. Sin embargo, su discusión, decantación e incorporación a los nuevos modelos policiales facilitarán el establecimiento de un programa para un desempeño más eficiente y menos violento, no solo en países donde una parte significativa de la violencia social es atribuible a la policía, sino en

aquellos donde esta continúa siendo una caja negra. Aunque refleja de manera ineludible el ambiente y la sociedad donde se desempeña, ello no implica renunciar al propósito de trabajar por una sociedad donde tengamos una mejor policía.

SOBRE LOS AUTORES

PATRICIA ARIAS: Criminóloga por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Actualmente es Investigadora del Programa Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile. Se ha desempeñado en diversas instituciones públicas vinculadas a la seguridad. Ha sido Jefa de la Unidad de Investigación en Criminología (UNICRIM) de Gendarmería de Chile, asesora de la Subsecretaría del Interior y de la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer y Jefa del Departamento de Estudios de esta institución.

GUSTAVO BELIZ: Abogado por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se desempeña como especialista senior en Modernización del Estado y Gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido Ministro del Interior, Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, así como Secretario de Estado de la Función Pública del Gobierno de la República Argentina. Ejerció la docencia universitaria durante 8 años y ha publicado múltiples artículos sobre diversos temas vinculados con las políticas públicas.

LUCÍA DAMMERT: Socióloga por la Universidad de Cuyo, Argentina. Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. Ha publicado artículos y libros en Chile y América Latina.

BRIGITTE DEMERS: Master en Psicoeducación por la Universidad de Québec, Canadá. Actualmente es Analista y Encargada de Proyectos en América Latina del Centro Internacional para la Prevención del Delito (CIPC) en Canadá. Ha trabajado en prevención de la violencia en el medio escolar, prevención de los derechos de los niños y adolescentes y ayuda a los jóvenes consumidores de estupefacientes.

LUIS GERARDO GABALDÓN: Especialista en derecho penal y criminología por la Universidad de Roma, Italia. Profesor Titular de derecho penal y criminología en las Universidades de los Andes, Mérida, y Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Miembro de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela en 2006. Sus líneas de investigación cubren: percepciones sobre la ley y la justicia, control social y justicia penal, legitimidad y sistema jurídico penal, relaciones policía-comunidad, policía y uso de la fuerza, jóvenes, uso de las armas, fraude electrónico y cultura corporativa.

ALEJANDRA LUNECKE: Licenciada en Historia y Cientista Político, Magíster © en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha especializado en políticas públicas, específicamente en temas de seguridad ciudadana, violencia e intervención en barrios vulnerables.

JUAN CARLOS RUIZ: Sociólogo. Magíster © en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como investigador del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Se ha especializado en temas urbanos con énfasis en participación e intervención en barrios precarios.

VALÉRIE SAGANT: Magistrada. Graduada del Instituto de Ciencias Políticas de París, Francia, y nombrada jueza de instrucción de la Escuela Nacional de la Magistratura. Directora General del Centro Internacional para la Prevención del Delito (CIPC) en Canadá. Dirigió durante tres años la Sub-dirección de Peritaje y Relaciones Internacionales del Ministerio de Justicia.

FELIPE SALAZAR: Sociólogo por la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Investigador asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

LIZA ZÚÑIGA: Cientista Político y Magíster © en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como investigadora asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. También ha sido consultora de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Misión Chile.

