

Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades

LUCÍA DAMMERT*
lucia@flacso.cl

Artículo recibido 15/08/2005
Evaluación par externo 19/09/2005
Evaluación par interno 22/08/2005

Resumen

En la última década la prevención del delito se ha colocado en el debate académico y político de seguridad en América Latina. El involucramiento de la comunidad en este tipo de iniciativas ha tenido especial énfasis, sin embargo, las mismas han sido enfrentadas de forma confusa. Esta situación permite la consolidación de un discurso autoritario sobre la delincuencia y, a su vez, la aparición de procesos negativos como los linchamientos de supuestos delincuentes, actos que se presentan en la mayoría de países latinoamericanos. En este marco, el presente artículo define una aproximación conceptual a la participación comunitaria del delito, rescatando algunas prácticas prometedoras, así como identificando los principales desafíos pendientes para lograr una perspectiva integral y efectiva en la disminución de la violencia y la delincuencia.

Palabras clave: seguridad ciudadana, prevención, América Latina.

* Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.

Abstract

The prevention of the crime has been placed in the center of the academic and political security debate in Latin America. The involvement of the community has had special emphasis in this type of initiatives, nevertheless it has been faced not in a clear form. This situation encourages the consolidation of an authoritarian discourse and at the same time the emergence of negative processes such as lynching of supposed delinquents in many Latin-American countries nowadays. The present article defines a conceptual framework for community crime prevention, including some promising practices as well as identifying the main pending challenges to achieve an integral and effective perspective on violence and crime prevention.

Key words: *citizen security, prevention, Latin America.*

Introducción

La prevención del delito es enarbolada como una de las tareas primordiales en las políticas públicas de seguridad ciudadana. En esta materia se ha consolidado, además, una perspectiva que enfatiza el involucramiento de la ciudadanía en las iniciativas a desarrollar a nivel local, lo que trae aparejado un significativo número de políticas de prevención comunitaria desarrolladas en América Latina.

Sin embargo, aún existen áreas grises en la definición y conceptualización de la prevención y la comunidad. Esta última, por ejemplo, puede entenderse como los representantes de los individuos organizados o bien directamente como los individuos. Estas diferencias, que pueden parecer menores, impactan fuertemente en el diseño de políticas de prevención del delito, pues involucran enfoques y modelos de intervención muy disímiles que deben ser abordados más reflexivamente.

Lamentablemente, es posible afirmar que el interés por la prevención de la violencia y el delito tiene más de retórica que de realidad. Esta afirmación se ratifica cuando se observan las prioridades de inversión pública, el debate presupuestario y los escasos recursos humanos dedicados a estas tareas. Otra de las principales razones para que se dé esta brecha entre discurso y práctica es la carencia de información empírica que muestre los beneficios de intervenciones preventivas con participación de la población.

Así, la “definición misma de sistemas eficientes en la evaluación debe instalarse en el centro del debate sobre la prevención” (Van Dijk, 2003). Ahora bien, el problema no son los políticos (o las políticas), sino, en muchos casos, las personas a cargo de los programas que no desarrollan sistemas de evaluación, indicadores y líneas base de análisis. En este sentido, incluso los programas europeos han sido débiles en la evaluación de estas iniciativas, centrándola más en el proceso que en el impacto sobre los objetivos propuestos.

Por otro lado, el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión, creando un “otro” amenazante, es-

tigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Problema que se presenta en prácticamente todas las iniciativas en desarrollo en América Latina y, por ende, debe ser tomado en consideración en el diseño e implementación de tales iniciativas.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente artículo se divide en cinco secciones. En primer lugar, se busca reiterar la importancia de la prevención entendida como una acción que complementa las iniciativas de control destinadas a disminuir el impacto de la violencia y el delito. Así, una vez enfatizada la necesidad de superar aquella visión errónea que pone énfasis en una aparente dicotomía existente entre estas acciones se explicitan los diversos tipos de iniciativas de prevención. Seguidamente, la segunda sección pone énfasis en la prevención con participación de la comunidad. Así, se reflexiona sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. A partir de este claro marco interpretativo en la tercera sección se propone una breve presentación de algunas iniciativas desarrolladas en América Latina en prevención comunitaria del delito; si bien existe una amplia gama de programas y políticas, se ha optado por analizar aquellas que presentan elementos indispensables para la obtención de los objetivos propuestos en el presente documento. Cabe destacar que estas iniciativas tienen carácter disperso y de ninguna manera conforman un “modelo” de intervención. Por el contrario, en la mayoría de casos se fundan en iniciativas desarrolladas en países europeos o en los Estados Unidos. Finalmente, se establecen los principales desafíos que se requieren para enfrentar la brecha existente en la actualidad entre discurso y práctica de la prevención comunitaria de la violencia y el delito.

Falsa dicotomía entre control y prevención

La violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales. Al hablar de factores vinculados al aumento de la violencia y la criminalidad encontramos enfoques que hacen hincapié en la importancia de alguno de ellos, pero que

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. Pero, a pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión, por un lado, y aquellas que se focalizan en la prevención, por otro.

Las iniciativas centradas en el control y la 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 del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1996), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos.¹ A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito e imponer las sanciones correspondientes.

Paradójicamente, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que ella no es igual para todos y que los delincuentes no son castigados. En Chile esta situación no es distinta; recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía (Dammert y Lunecke, 2002).

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

¹ En el caso chileno estos casos son menores a los evidenciados en otros países de la región, pero no dejan de estar presentes. Para mayor detalle véase Fuentes, Claudio, (2001), *Denuncias de actos de violencia policial*, Santiago, FLACSO-Chile.

intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, existen políticas de carácter preventivo de la criminalidad, orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que imprime una serie de aristas y dimensiones que serán analizadas a continuación. Sin embargo, no es nuestro propósito establecer que estos enfoques (control y prevención) sean dicotómicos, sino que pueden actuar de manera complementaria. Por tanto, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implica, sino por los efectos que tienen en conductas futuras (Sherman, 1998).

Finalmente, en términos económicos, diversos estudios afirman que las estrategias preventivas “son más efectivas en cuanto a costos que las estrategias de tratamiento, así por ejemplo un programa educativo comprensivo para padres puede ser altamente rentable” (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999, p.19). De hecho, el análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios.

La prevención de la violencia y el delito

La prevención es un concepto con diversas interpretaciones que tienen en común el postulado sobre la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones específicas. En el caso de la prevención de la violencia o la criminalidad se hace hincapié en aquellas acciones que incluyen uso de violencia o violación de las leyes. En este sentido, se hace referencia a medidas proactivas que buscan disminuir la probabilidad de ocurrencia de las mismas. Por definición, las iniciativas o políticas preventivas tienen como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como preventiva

toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucren a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general. (ONU, 2000)

Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del gobierno, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

De esta manera, las iniciativas de prevención, además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y la violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, en consecuencia, la consolidación de la gobernabilidad.² En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas en las políticas sociales se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida.

La prevención no se puede desligar del concepto *factores de riesgo*, es decir, aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999; Guerrero,

² Gobernabilidad entendida como el mantenimiento del sistema democrático, el fortalecimiento de sus pilares fundamentales, es decir, el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho.

1998). Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos:³ por un lado están los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros, y por otro están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal, utilización de espacios públicos,⁴ iluminación y confianza en las instituciones de control.⁵

El enfoque más conocido y utilizado en la actualidad en el diseño de políticas preventivas es el epidemiológico (Guerrero, 1998), basado en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas (Búvinic y Morrison, 1999a). Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un *proceso*, caracterizado por su *multicausalidad* y *pluralidad*, que debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. Desde esta perspectiva, se busca “gobernar la violencia” desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella.

³ Arriagada y Godoy proponen una clasificación en tres grupos: (a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (por ejemplo, edad y sexo); (b) factores sociales, económicos y culturales (por ejemplo, desempleo y pobreza) y (c) factores contextuales e institucionales (por ejemplo, guerra y corrupción) (1999, p. 10).

⁴ El abandono de los espacios públicos es una de las principales características de las ciudades modernas. Esta situación conlleva (en la mayoría de casos) la utilización de dichos espacios para la realización de delitos o para la consolidación de un imaginario del temor sobre lo desconocido.

⁵ La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

De igual forma, el enfoque epidemiológico identifica tres *niveles de intervención preventiva* (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida. La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

En esta clasificación se pueden identificar tres subtipos: prevención social, situacional y comunitaria. La primera tiene por objetivo evitar la realización del delito a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan en las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos (Barkan, 1997).

En segundo lugar, la prevención situacional tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarca un abanico de iniciativas que incluye aquellas dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Así mismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además, incorpora medidas desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

Cuadro 1. Tipología de medidas de prevención del delito

	Social	Comunitaria	Situacional
Primaria	- Educación y socialización - Conciencia pública - Campaña de propaganda masiva	- Policía comunitaria - Organización de vecinos	- Focalización en puntos críticos - Vigilancia (a gente sospechosa) - Reducción de oportunidades - Diseño medioambiental - Disuasión general
Secundaria	- Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados - Regeneración comunitaria - Consolidación de la comunidad	- Policía comunitaria - Organización de vecinos	- Focalización en puntos críticos - Diseño de medidas en grupos de alto riesgo - Predicción de riesgo y valoración - Disuasión
Terciaria	- Rehabilitación - Respuesta frente al comportamiento criminal - Reparación de consecuencias	- Policía comunitaria - Mediación comunitaria de conflictos	- Disuasión individual - Incapacitación - Valoración de la 'peligrosidad' y el 'riesgo'

Fuente: elaboración propia con base en Crawford, (1997); Sozzo, (1999).

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo con sus objetivos se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas. De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática. Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (*neighborhood watch*) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales. En términos generales, es posible señalar que la

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse.

Junto con las clasificaciones descritas cabe destacar un artículo reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que distingue las políticas de prevención entre aquellas que desarrollan programas integrados, es decir, que se orientan a una multiplicidad de factores que originan la violencia y la criminalidad con medidas que varían desde la prevención hasta el tratamiento, y aquellas que desarrollan programas focalizados sólo en un determinado factor de riesgo (Búvinic, Morrison, y Shifter, 1999). Estos últimos serían los que se prestan con mayor facilidad para su exitosa implementación.

Participación en prevención

El incremento de la victimización y del temor ha llevado en años recientes a implementar programas que buscan disminuirlos mediante un cambio en las relaciones de la ciudadanía con las instituciones policiales y el fortalecimiento de los lazos sociales intracomunitarios. Tales políticas vinculadas con la participación de la comunidad en la prevención del delito han sido llamadas “innovadoras”, ya que buscan una forma alternativa para abordar el problema de la criminalidad, en contraste con aquellas medidas que ponen énfasis exclusivo en el accionar del sistema de justicia criminal.

De esta forma, se produce un cambio sustancial de los enfoques de seguridad que estaban tradicionalmente centrados en el accionar policial. Este cambio tiene un impacto importante sobre los niveles de gobierno involucrados en su diseño e implementación. En especial, los gobiernos locales se ubican en el vértice principal de la implementación de las iniciativas preventivas debido a su directa relación con la población, así como al conocimiento detallado del territorio. Son justamente los gobiernos locales los espacios indicados para potenciar las iniciativas de prevención de la violencia y el delito, especialmente aquellas vinculadas con la participación de la comunidad.

Ahora bien, uno de los problemas centrales es la falta de definición de lo que se entiende por comunidad, tema central para la defini-

ción de los principales desafíos y problemas de estas iniciativas. Así aparecen algunas interrogantes que deben ser enfrentadas: ¿Qué se entiende por comunidad?, ¿cuál es la participación de la comunidad en las medidas de prevención?, ¿cuáles son las responsabilidades de la comunidad en las estrategias de prevención del delito?, ¿cuáles son las diversas perspectivas teóricas sobre la participación comunitaria en prevención del delito? A continuación se presenta un breve análisis sobre la comunidad y su conceptualización en el intento de empezar a responder las interrogantes señaladas.

¿Qué se entiende por comunidad?

Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de seguridad ciudadana es un fenómeno que data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos 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). En las últimas dos décadas del siglo XX 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. De esta forma, emergen tres conceptos: comunidad, asociación y prevención.

Paradójicamente, el recurso discursivo a la importancia de lo comunitario en la reducción de la criminalidad tiene lugar en un contexto signado por una “metamorfosis de lo social” que impacta sobre la ciudadanía caracterizada por la aparición y consolidación del individualismo negativo, es decir, un individualismo que se centra en la carencia de pertenencia en organizaciones y redes sociales.

Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención son variadas, entre ellas, la más relevante justifican este rol debido al fracaso del Estado en su función de reducir el crimen por dos problemas centrales: la hiperburocratización del Estado que impacta en una mayor lentitud en la toma de decisiones y la desconfianza ciudadana sobre las instituciones dedicadas al control del delito (policía y justicia). Más allá de las explicaciones de la importancia que toma la participa-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

ción de la comunidad en la prevención del delito, importa destacar las diversas interpretaciones sobre el mismo concepto, que impactan profundamente en las iniciativas desarrolladas, así como el rol de los gobiernos locales.

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, las últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La “teoría de las ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982) 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.

Por otro lado, la comunidad puede ser interpretada como un sistema de control informal. En otras palabras, la teoría de las ventanas rotas 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 también mediante iniciativas autoritarias y, en algunos casos, hasta para-policiales.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir, un territorio determinado donde habita un número

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

específico de personas, lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizado por una transición del énfasis puesto en el 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 a la sociedad de hoy, al considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos (Pérez-Oriol Costa, 1996). 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 de que lo peligroso no sólo 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 semi privados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar. Adicionalmente, otros espacios, como la escuela, tampoco son abordados en profundidad y se conocen pocas iniciativas orientadas a disminuir el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos en dichos espacios.

Finalmente, 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

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

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 políticas de prevención comunitaria otorgan un rol pasivo a la comunidad, entendida en general como el 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 permiten generar estrategias de prevención local sustentables en el largo plazo.

Enfoques participativos

Además de las dificultades expresadas en la definición misma de la comunidad, se presentan diversos enfoques de participación. En general, los mismos se pueden organizar de acuerdo con dos coordenadas: la definición de quién participa y el tipo de participación desarrollado. 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 en América Latina.

Como se puede observar en el cuadro 2, el primer enfoque participativo se basa en la definición de quién participa. Así se identifican dos tipos, 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. Un ejemplo del enfoque directo es el Plan Nacional de Prevención del Delito desarrollado en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) donde las reuniones comunitarias de toma de decisiones se realizan con convocatoria a todos los habitantes de un lugar determinado. Por otro lado, el Programa Comuna Segura (Chile) pone énfasis en la participación de los líderes comunitarios tanto en la identificación de los problemas como en la implementación de iniciativas locales.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

Cuadro 2. Enfoques de participación en prevención del delito

Directo		Indirecto	
Activo	Pasivo	Activo	Pasivo
Población se organiza para iluminar un espacio público	Población es convocada a participar en cuentas públicas	Líderes locales implementan iniciativas de prevención	Líderes participan en consejos de seguridad

Fuente: elaboración propia.

En el segundo vértice está el tipo de participación que se desarrolla caracterizado como activo o pasivo. Como se menciona, el rol activo se vincula con el diseño y/o implementación de las iniciativas, mientras que el rol pasivo con la participación de cuentas públicas, entrega de resultados de las instituciones, entre otros.

Ámbitos de participación

Las iniciativas de prevención comunitaria del delito desarrolladas en América Latina (con base en los enfoques descritos previamente) se vinculan a cuatro ámbitos específicos:

- Relación policía-comunidad.
- Organización comunitaria de seguridad.
- Trabajo en espacios públicos.
- Asociación público-privada.

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 se han desarrollado en países tan variados como Honduras, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina con resultados dispares. En cualquier caso, vale la pena destacar que en algunos de ellos la participación fue directa o indirecta, activa o pasiva, lo que a su vez impacta en los efectos alcanzados.

Un segundo ámbito son las organizaciones comunitarias de seguridad que reúnen a diversos ciudadanos que buscan disminuir potenciales problemas locales vinculados con la inseguridad. En este

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

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.

Un tercer ámbito se relaciona con la calidad y utilización de los espacios públicos. Estas 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.

Finalmente, diversos programas comunitarios de prevención se desarrollan con base en asociaciones público-privadas con objetivos múltiples. Especialmente, se distinguen los programas de rehabilitación para drogadictos, 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 los que se han privilegiado en la última década en América Latina.

Ventajas y desventajas

La participación de la comunidad en iniciativas de prevención de la violencia y el delito 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 sólo 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 y justicia).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

Finalmente, 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, si la participación de la comunidad 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, 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, 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. Las marchas ciudadanas desarrolladas en Buenos Aires, Ciudad de México, Lima y Quito son una muestra de este rol ciudadano que se convierte en un grupo de presión vinculado con el incremento de los castigos, el aumento de la dotación policial y los mecanismos de control.

Por otro lado, 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

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

de reacción oportuna de las autoridades, así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas (por ejemplo, cambio en la regulación del uso del suelo), la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos.

Finalmente, 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 debe 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.

Iniciativas en desarrollo

En América Latina a partir de la década de los noventa se desarrollaron diversas iniciativas vinculadas con la prevención comunitaria del delito. Basados en las experiencias desarrolladas en Europa y los Estados Unidos, así como por la reivindicación del rol ciudadano en la prevención (y en algunos casos del control) del delito, los actores públicos diseñaron intervenciones similares a las desarrolladas en otros contextos.

Paradójicamente, diversos estudios resaltan la falta de claridad sobre el impacto de este tipo de iniciativas en el delito. Dos de los ensayos más destacados sobre esta temática resaltan que “hay poco éxito sostenible de estas iniciativas” (Crawford, 1998, p. 155) y que “no hay programas que evidencien éxito comprobado” (Sherman, 2002). Esta situación se vincula con la falta de claridad original sobre los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de estas medidas, es decir, no existe una identificación precisa

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

de aquellos indicadores que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos vinculados con la sensación de inseguridad de la población, con la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales y/o con el aumento del involucramiento de la población en acciones comunitarias.

A pesar de esta debilidad en el diseño de las iniciativas de prevención comunitaria del delito en los países desarrollados, el proceso de “importación” de políticas públicas hacia América Latina no lo tomó en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas, dudas e incertidumbres sobre su impacto.

Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad, pero también por su parcialidad, corta duración y en algunos casos su desaparición del escenario político sin haber terminado el proceso de implementación. Si bien su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, a la desconfianza sobre la eficiencia estatal en la disminución del delito e incluso a la necesidad de responsabilizar a la comunidad en esta temática, los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla, 2003, p. 83).

Esta situación de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, aunado a la insuficiencia de los recursos materiales y humanos, de estudios en la temática y una participación restringida de la población, ha generado una multiplicidad de críticas al involucramiento de la comunidad en la prevención. Sin embargo, es necesario destacar que en la mayoría de los países de la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado generalmente en el nivel discursivo. Así, los principales presupuestos en la materia están destinados al aumento de la dotación policial, infraestructura penitenciaria o reforma del sistema de justicia. De igual forma, son limitadas las definiciones de política que ponen énfasis en la prevención como método reconocidamente más eficaz y eficiente que el control para disminuir el incremento de la violencia y la criminalidad.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

A pesar de lo anterior, diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y en algunos casos sobre la percepción de la policía (Kahn, 2002; Dammert, 2001).

Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, e involucra temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social, todas comparten la carencia de evaluaciones efectivas de su impacto sobre el delito.

A pesar de las limitaciones definidas previamente, a continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que se presentan como prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

El programa de Convivencia en Bogotá

En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad en el periodo 1994-2002 se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las **Escuelas de Seguridad Ciudadana**, donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los **Frentes Locales de Seguridad**, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Así mismo, en 1999 se impulsó la implementación de la **Policía Comunitaria**, cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se dio inicio al programa **Zonas Seguras**, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictuales. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada, así como su presencia permanente en los espacios públicos.

Fuente: Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

Esta experiencia destaca la importancia de un **liderazgo personal e institucional** fuerte ejemplificado en la figura del alcalde Antanas Mockus, quien dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó en los diseños de política y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la **continuidad** de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro. Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público, así como la importancia de **mecanismos de “accountability”** social por parte de la sociedad civil.

Viva Río. Una experiencia desde las organizaciones no gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerada el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Esta ONG trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: **Jardineros do Bairro**, que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. **Luta pela paz** es una academia de boxeo en la que participan jóvenes entre 12 y 25 años que reciben entrenamiento deportivo, así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. **Villa-Lobinhos** es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, Viva Río desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia, como **Brasil sem Armas**, que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas, así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país.

Fuente: www.vivario.org.br

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestra la **focalización de las intervenciones** desarrolladas, así como la identificación de los principales factores vinculados con el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin descuidar temáticas macro en debate a nivel estatal y nacional.

La importancia de los **equipos locales** de trabajo en prevención es pilar en la iniciativa desarrollada en Medellín. Si bien las características de las violencias presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos en la región es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aun en contextos tan violentos.

Comités vecinales para la convivencia en Medellín

Esta ciudad, azotada por la violencia, definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz a través de la creación de estos comités. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los comités consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios se conforma una red de comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades.

Así mismo, se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos, encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo, cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos.

Fuente: *Guía didáctica para Municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*, Banco Mundial, 2003.

La consolidación de los **recursos humanos** en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como el caso de la experiencia de los comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que se enmarca en el programa Comuna Segura, desarrollado en

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

más de 50 comunas del país, la cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local, integrando a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de **comprometer recursos** públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos entre los que se destaca la conformación de un **Consejo de Seguridad Ciudadana** a nivel local. Con relación a la participación de la comunidad el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar en el programa se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente, se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público, así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial) y en menor medida con prevención social. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad.

Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

El desarrollo de **diagnósticos y planes de seguridad** a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, los problemas de **acceso a información de calidad** es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, diversas ciudades de la región han generado observatorios de la seguridad que permiten mejorar la calidad de la información y, por ende, de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, a nivel de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas, en algunos casos contradictorias, que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido,

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

A continuación se presenta un breve resumen de los principales desafíos que tiene la prevención comunitaria para convertirse en un elemento eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina.

Desafíos

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina. Muchos son los avances alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a su incorporación en el discurso político que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y sobretodo incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso desarrollada en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad.

Sin embargo, es evidente que estos avances no son suficientes. Por el contrario, la ligereza con la que en algunos casos se ha tomado la implementación de políticas preventivas de participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las mismas, generando así una percepción pública e institucional contraria, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y específicamente de la prevención comunitaria. En este contexto, es necesario establecer los desafíos centrales a los que se enfrentan las políticas de prevención en América Latina.

Financiamiento a pesar del “riesgo”

La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el énfasis colocado en aumentar y mejorar la dotación e infraes-

estructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la reforma de los procesos penales.

La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas, así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas.

Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en el gobierno acerca de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que permite su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales que permitan financiar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes.

Sostenibilidad política

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local.

De las experiencias analizadas se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel lo-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

cal. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva, así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad.

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

Reforma policial y judicial

La desconfianza en el accionar de la justicia y las instituciones policiales se ubica en el centro de la desconfianza ciudadana hacia las políticas de seguridad. Este problema se enfrenta en prácticamente todos los países de la región, aunque con magnitudes diversas. Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y colaboración con la ciudadanía requiere de niveles de confianza con las principales instituciones del sistema de justicia criminal.

En el caso de la justicia, algunos países han avanzado con reformas a la calidad del procedimiento penal, generando una justicia más cercana, rápida y preocupada por las víctimas. Sin embargo, la percepción general de la ciudadanía la vincula con la metáfora de la “puerta giratoria”, donde los delincuentes no son castigados. En este punto se evidencia la necesidad de cambios en la eficiencia y efectividad de los sistemas de justicia, así como un mayor acercamiento con la comunidad.

Por otro lado, la probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tiene una estrecha relación con el rol de la

policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo; por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desean lograr.

El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Así mismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transforma-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

ción de los servicios por parte del Estado –en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad– será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente, la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo.

Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos, donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados *diferentes*, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido, se convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

Minimizando el discurso ciudadano autoritario

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia en mano propia, ejemplarizada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región.

El reconocimiento de la prevención como mecanismo efectivo para disminuir la violencia y el delito está presente en la población; sin embargo, la ocurrencia de actos violentos en determinada comunidad desata enfrentamientos ciudadanos que pueden tener resultados aún más complejos. Por esto, se hace necesario el reconocimiento de la necesidad de plazos específicos definidos con la ciudadanía para el logro de los objetivos propuestos, así como un diálogo constante con las instituciones policiales.

De igual manera, estas iniciativas pueden acentuar un proceso estigmatizador y segregador de la comunidad que parte por identificar al “otro” culpable de los problemas de inseguridad en determinado lugar. Proceso que puede generar construcción de barreras físicas (muros, alarmas) o incluso la instalación de seguridad privada que limite la presencia de personas ajenas al barrio. En este sentido, el desafío principal es establecer mecanismos de participación que tiendan a limitar el desarrollo de un discurso autoritario y estigmatizador en la población, así como la utilización de estas iniciativas para aumentar la magnitud de estos procesos.

Evaluación y monitoreo

El análisis de las iniciativas de prevención en general pone énfasis en la necesidad de generar mecanismos de evaluación de las mismas, contando con indicadores no sólo del proceso, sino también del impacto que se tienen sobre los principales temas de preocupación local. Así, es necesario avanzar en el mejoramiento de los equipos técnicos locales y nacionales, así como en la estabilidad de los mismos para permitir el análisis de mediano y largo plazo.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

Es también necesario hacer hincapie en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local, ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmiten o dialogan con quienes que están implementando las iniciativas a nivel local.

Intercambio de experiencias

Finalmente, uno de los principales limitantes para el mejoramiento de las iniciativas en prevención comunitaria es la carencia casi completa de intercambio de información. Notablemente, en algunos casos se descubre varias veces la misma “solución” para el aumento de la violencia y la criminalidad en determinado lugar debido a la carencia de sistematizaciones de la experiencia local y de todos sus procesos. En este sentido, los cambios de gobierno, e incluso de los funcionarios encargados de la temática, presenta en muchos casos un retroceso casi completo de lo avanzado por las administraciones previas.

Esta situación a nivel nacional se magnifica en el continente, donde se encuentran esfuerzos limitados y aislados por compartir información de prácticas buenas o prometedoras en la prevención de la violencia y el delito. Esta situación abre paso para la repetición de los mismos problemas en iniciativas de diversos contextos, restringiendo las posibilidades de aprendizaje y, por ende, el mejoramiento de las iniciativas.

En este sentido, queda aún pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad, incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad. Sin duda, este se convierte en uno de los desafíos centrales para poder analizar las iniciativas de prevención comunitaria del delito.

Bibliografía

Crawford, A., (1998), *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Londres, Longman.

_____, (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford, Clarendon Press.

Skolnick, J., (1966), *Justice without trial*, New York, Wiley.

Artículo

Sherman, L., (2002), "Trust and confidence in criminal justice", en: *National Institute of Justice Journal*. 22-31.

Conferencia

Van Dijk, J. (2003), *Crime Prevention: Current and Future Challenges*, [Presentación], Conferencia Internacional sobre Prevención del Crimen, Hungría, 20 de octubre.

Documentos institucionales

Banco Mundial, (2003), *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.

Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke, (2002), *Victimización y temor en Chile: revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

_____, (2001), *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

De Roux, G., (1994), "Ciudad y violencia en América Latina", en: Carrión, F. y A. Concha, (edit), *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Programa de Gestión Urbana.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 124-156, semestre II de 2005

Fuentes, C., (2001), *Denuncias de actos de violencia policial*, Santiago, FLACSO-Chile.

Ponton, D., (2004), “Políticas públicas de seguridad ciudadana: el caso de Quito”, en: Lucía Dammert (edit.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Programa URBAL, Valparaíso.

Sherman, L., (1998), “Thinking about crime prevention”, en: L. Sherman, (ed.), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising* report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

_____. (1990), “Crime Prevention policy: Current state and prospects”, en: Kaiser, G. y H.J. Albrecht, *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Max Planck Institute Freiburg, pp. 205-220.

Documento electrónico

Kahn, T., (2000), *Policía Comunitaria: avaliando a experiencia*, ILANUD [mimeo], Ministerio del Interior de Chile, 2004. Disponible en Word Wilde Web: (www.seguridadciudadana.gov.cl).