

Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



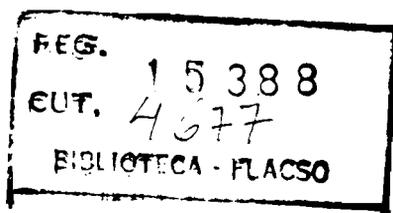
Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;
URBAL.
Ciudad y seguridad en América Latina.
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.
230p. Serie Libros FLACSO-Chile
ISBN: 956-205-204-4

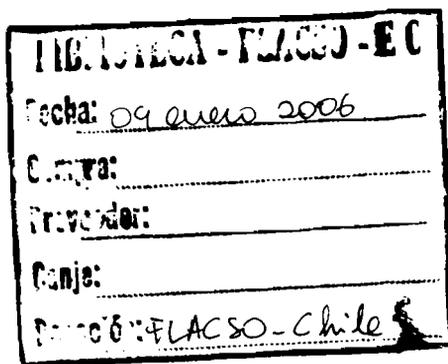
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez
Diagramación: Claudio Doñas J.
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

INDICE

| | |
|--|-----|
| · PRESENTACIÓN | 7 |
| Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i> | |
| · INTRODUCCIÓN | 9 |
| <i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i> | |
| · SECCIÓN 1: | 15 |
| ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES | |
| El rol policial · <i>José María Rico</i> | 17 |
| Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i> | 51 |
| Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i> | 85 |
| · SECCIÓN 2: | 107 |
| EXPERIENCIAS LOCALES | |
| Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i> | 109 |
| La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i> | 133 |
| La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i> | 151 |
| Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i> | 173 |
| · SECCIÓN 3: | 187 |
| HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL | |
| Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i> | 189 |
| Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i> | 199 |
| Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i> | 221 |
| · SOBRE LOS AUTORES | 241 |

INDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1. Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i> | 46 |
| Cuadro 2. Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i> | 48 |
| Cuadro 3. Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i> | 77 |
| Cuadro 4. Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i> | 79 |
| Cuadro 5. Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i> | 82 |
| Cuadro 6. Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i> | 83 |
| Cuadro 7. Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i> | 101 |
| Cuadro 8. Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i> | 103 |
| Cuadro 9. Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i> | 105 |
| Cuadro 10. Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i> | 131 |
| Cuadro 11. Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i> | 148 |
| Cuadro 12. De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i> | 170 |
| Cuadro 13. Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i> | 171 |
| Cuadro 14. Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i> | 184 |
| Cuadro 15. Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i> | 186 |
| Cuadro 16. Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i> | 217 |
| Cuadro 17. Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i> | 219 |

ASOCIACIÓN GOBIERNO LOCAL - COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Lucía Dammert

I. Presentación

En las últimas décadas el gobierno local ha tomado un rol central en las políticas de seguridad ciudadana debido a tres procesos centrales. En primer lugar, el regreso a la democracia en la mayoría de países de la región terminó con los alcaldes designados y generó procesos electorales locales que a su vez impusieron una nueva forma de relación con el gobierno nacional. Así mismo, el aumento de la criminalidad y el temor ha generado una creciente demanda pública por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local. En tercer término, esta situación generó un cambio en la perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente, es decir mediante iniciativas de control desarrolladas por las instituciones policiales. Por el contrario, la seguridad ciudadana ratifica la necesidad de abordar estos problemas con la participación de la ciudadanía, la coordinación con diversas instituciones y con claro énfasis en lo local.

Todos los procesos mencionados previamente han puesto énfasis en la prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local. Este nuevo papel de la prevención local pone en relieve la necesidad de enfatizar en la importancia de los gobiernos locales en el diseño e implementación de este tipo de iniciativas. Así como en la búsqueda de una mejor definición sobre la comunidad y lo que implica su participación en estas actividades.

Los gobiernos locales deberían encabezar las principales iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. Diversos son los motivos que sustentan esta perspectiva: En primer lugar, las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos. La entrega de servicios cotidianos vinculados directamente con la calidad de vida de los ciudadanos genera lazos de relación con la población que deben ser aprovechados para el desarrollo de estas iniciativas. En tercer lugar, los gobiernos locales tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y por ende enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea. Finalmente, este trabajo cotidiano con la población permite el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación más estrechos y por lo tanto de mediana o larga duración.

Adicionalmente, es necesario considerar que el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión creando un "otro" amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Consideramos que este problema puede ser enfrentado de forma más eficaz por los gobiernos locales mediante el diseño de políticas inclusivas de participación en iniciativas que generen mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Pero también es necesario considerar que la falta de definición sobre lo que se asume como "la comunidad" en estos esquemas participativos, puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de iniciativas exitosas en la prevención de la violencia y la criminalidad.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente capítulo tiene por objetivo resaltar las potenciales y desafíos que implica la asociación municipio-comunidad en la prevención del delito. Partiendo de la convicción que son estos espacios donde se puede desarrollar una política preventiva efectiva en la disminución de la violencia y la criminalidad, se pretende poner en perspectiva la necesidad de una efectiva descentralización del diseño y la implementación de estas iniciativas. Así como enfatizar en la necesidad de establecer responsabilidades sobre sus resultados positivos así como sobre las posibles externalidades negativas de las mismas. Así, el texto se divide en seis 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 hincapié en una aparente dicotomía entre estas acciones, se pone énfasis en la prevención con participación de la comunidad. Así, la tercera sección presenta una breve reflexión sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención, incluso interpellando sobre la definición misma del término comunidad. A partir de este marco interpretativo se proponen los principales elementos del rol del gobierno local en esta temática. La quinta sección 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 para lograr una efectiva colaboración y coordinación de los gobiernos locales y la comunidad en la prevención de la violencia y la delincuencia.

II. Prevención y control: ¿Perspectivas irreconciliables?

Es evidente que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública. Por el contrario,

requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados a su aumento. Así, si bien se encuentran enfoques que ponen hincapié en la importancia de uno de ellos por sobre los demás, los mismos reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. 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 o represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control ponen énfasis en acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito, utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal y establecer un castigo así como medidas para lograr su rehabilitación. 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. 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 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*). De esta manera, la metáfora de la "puerta giratoria" se utiliza cotidianamente para caracterizar la 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 de restricción de 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, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, las políticas preventivas de la criminalidad se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En este sentido, la prevención no se puede identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras (*Sherman, 1998*). En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que imprime una serie de aristas y dimensiones específicas que serán analizadas con más detalle luego en el texto. Sin

embargo, es importante destacar que ambos enfoques (control y prevención) no son dicotómicos sino que deben ser analizados de forma complementaria.

Más aún, en los últimos años diversos son los estudios que han puesto énfasis en la prevención como perspectiva eficaz en la disminución de la violencia y la delincuencia. Así en términos económicos se afirma que la prevención "es más efectiva 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.

III. La prevención de la violencia y la delincuencia

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.

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 involucran 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, por ende la consolidación de la gobernabilidad¹.

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

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 dentro de 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. Este es un peligro que debe ser tomado en cuenta para evitar la "segurización" de las políticas sociales. En este sentido, se afirma que las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia tienen un objetivo central: Mejorar la calidad de vida de la población. Por ende, no es apropiado invertir su interpretación.

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, 1998). Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos²: 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. Por otro lado, 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 públicos³; iluminación y confianza en las instituciones de control⁴.

El enfoque más conocido y utilizado en la actualidad en el diseño de políticas preventivas es el enfoque epidemiológico (Guerrero, 1998), que se basa 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*, que se caracteriza 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.

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

3. 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.

4. 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.

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. 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.

Dentro de 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 sobre 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. Asimismo, 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.

Tabla 1. Tipología de medidas de prevención del delito

| | Social | Comunitaria | Situacional |
|-------------------|--|--|--|
| Primaria | <ul style="list-style-type: none"> • Educación y socialización • Conciencia pública • Campaña de propaganda masiva | <ul style="list-style-type: none"> • Policía comunitaria • Organización de vecinos | <ul style="list-style-type: none"> • Focalización en puntos críticos • Vigilancia (a gente sospechosa) • Reducción de oportunidades • Diseño medioambiental • Disuasión general |
| Secundaria | <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados. • Regeneración comunitaria • Consolidación de la comunidad | <ul style="list-style-type: none"> • Policía comunitaria • Organización de vecinos | <ul style="list-style-type: none"> • Focalización en puntos críticos • Diseño de medidas en grupos de alto riesgo • Predicción de riesgo y valoración • Disuasión |
| Terciaria | <ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación • Respuesta frente al comportamiento criminal. • Reparación de consecuencias | <ul style="list-style-type: none"> • Policía comunitaria • Mediación comunitaria de conflictos | <ul style="list-style-type: none"> • Disuasión individual • Incapacitación • Valoración de la "peligrosidad" y el "riesgo" |

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1997; Sozzo, 1999.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo a 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 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.

IV. La comunidad

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 buscan una forma complementaria para abordar el problema de la criminalidad, en contraste con aquellas 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. Ahora bien, uno de los problemas centrales es la falta de definición de lo que se entiende por comunidad. 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 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 participación de la comunidad en la prevención del delito, importa destacar las diversas interpretaciones sobre el mismo concepto, las que impactan profundamente sobre 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, estas 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 también 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 para-policiales.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir un territorio determinado donde habita un número específico de personas lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en 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 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 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 permitan 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 a 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 siguiente, 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.

Tabla 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 de cuentas públicas | Líderes locales implementan iniciativas de prevención | Líderes participan de 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 desarrolladas en América Latina (en base a los enfoques descritos previamente) se vinculan a cuatro ámbitos específicos:

- *Relación policía-comunidad*
- *Organización comunitaria de seguridad*
- *Trabajo en espacios públicos*
- *Asociación público-privado*

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 sobre los efectos alcanzados.

Un segundo ámbito son las organizaciones comunitarias de seguridad, las que nuclean 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

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 en base a 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 aquellos que se han privilegiado en la última década en América Latina.

Ventajas y desventajas

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 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. Además, tiene el potencial para mejorar la percepción ciudadana sobre las principales instituciones vinculadas con la temática [policía y justicia].

Adicionalmente, 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. 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 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 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.

V. Rol del gobierno local

Los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Como se mencionó previamente, la cercanía con la gente, la presencia cotidiana y el trabajo en los problemas que enfrenta la población son elementos que podrían consolidar estas iniciativas.

Ahora bien, en aquellas ciudades capitales de gran tamaño las iniciativas deberían tener un diseño metropolitano. En este sentido, los diversos municipios o comunas que componen una determinada área metropolitana deberían trabajar en el marco de una política integral con énfasis de acuerdo a los temas y problemas más importantes para cada una pero con un marco metropolitano de acción. Así por ejemplo, en la Región Metropolitana de Santiago, la Intendencia debería jugar un rol de articulación parecido al desarrollado por la Alcaldía Mayor de Bogotá donde se establecen metas, objetivos y planes de corto, mediano y largo plazo. En este plan cada una de las realidades comunales es considerada con énfasis específicos y por ende se proporcionará infraestructura y recursos humanos de forma coordinada.

En otras palabras, el gobierno local debe jugar un rol articulador de los diversos actores que participan en estas iniciativas así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia. En este sentido es claro que las intervenciones del gobierno local en áreas tales como mejoramiento de la infraestructura e instalaciones, la planificación del desarrollo urbano, la protección de espacios públicos y en algunos casos la calidad de la salud y la educación, tienen impacto importante en la reducción de la violencia y el delito.

Sin embargo, es necesario mencionar que en muchos casos la coordinación de las labores policiales no se encuentra entre las funciones del gobierno local. Por el contrario, en la mayoría de casos en América Latina encontramos marcos regulatorios antiguos que no otorgan rol alguno en la coordinación con las iniciativas desarrolladas por la institución policial dentro del territorio local. Por ende, el gobierno local debe comprometer a la institución policial en las acciones que se desarrollen para la prevención invocando a la capacidad de liderazgo del alcalde y a la capacidad de financiamiento de las iniciativas policiales.

En la actualidad se verifica la existencia de una serie de acciones de la policía que se vinculan con el gobierno local tales como:

- *Asistencia policial en caso de emergencias,*
- *Control de espacios públicos,*
- *Seguridad en actos públicos,*
- *Cumplimiento de reglas de tránsito,*
- *Cumplimiento de reglamento municipal (basura, contaminación, venta de alcohol),*
- *Control de comercio ilegal, entre otros.*

Ahora bien, la mayoría de las actividades descritas previamente se vinculan con el control de la delincuencia por lo que es necesario avanzar en el compromiso con medidas preventivas, lo que implica un trabajo coordinado y permanente entre el gobierno local, y sus diversos departamentos, y las policías. Esta coordinación enfrenta dos desafíos centrales: Por un lado, la capacitación del personal municipal para afrontar el tema de la seguridad desde una perspectiva amplia que permita que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia. Por otro lado, la coordinación con la institución policial para lograr un mayor impacto de las acciones desarrolladas, así como un reconocimiento del rol del gobierno local como articulador de la política preventiva a nivel local. Las áreas de intervención del gobierno local son múltiples y deberían establecer una mirada de seguridad ciudadana.

En la tercera sección de este volumen introduce elementos que ayudan a la comprensión de las diversas áreas del gobierno local que trabajan desde una perspectiva de la prevención de la violencia y la delincuencia. Dicho análisis permite identificar múltiples formas de impactar sobre la temática que se realizan cotidianamente desde el gobierno local y las que deben ser efectivamente coordinadas.

En todo caso, las iniciativas en desarrollo en América Latina son aún limitadas y en muchos casos buscan articular las intervenciones realizadas por las diversas áreas del gobierno local, en vez de generar políticas integrales de prevención. A continuación se presentan algunas de estas intervenciones.

VI. Iniciativas en desarrollo

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 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.

Tabla 3. 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 período 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** que son 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. Asimismo, en el año 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 el año 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.

Esta experiencia destaca la importancia de un **liderazgo personal e institucional** fuerte ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus que dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política, y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar