03

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina

URB-AL

urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO



Lucía Dammert
Socióloga, Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden (Holanda). Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina y Chile. Los últimos cinco años se desempeñó como directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO, Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile, así como en la Secretaria de Seguridad Pública de México. Se desempeñó además como asesora experta en el Departamento de Seguridad Públlica de la Organización de los Estados Americanos y como consultora del Banco Interamericano del Desarrollo. En la actualidad es directora ejecutiva del Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad. En la acción privada es socia de Equilibra, consultora dedicada a estudios sociales, responsabilidad social empresarial, análisis de conflictividad y riesgo político y social.

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III
Còrsega, 273-279 08008 Barcelona
Tel. +34 934 049 470
Fax +34 934 022 473
E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

© Edición: Diputación de Barcelona
(Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Agustí Fernández de Losada, Octavi de la Varga, Eduardo Feldman, Carla Cors, Víctor Godínez y Verónica Sanz
Edición: Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona
Diseño: Estudi Josep Bagà
Imprime: DRG
DL: B.3580-2012

03 Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social

Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina

Lucía Dammert

URB-AL
urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Índice

9 **Prólogo**

11 **Introducción**

13 **1. De la seguridad interior a la seguridad ciudadana**

23 **2. Nuevos actores en las políticas de seguridad**

31 **3. Logros y desafíos de la intervención en seguridad ciudadana**
31 Cambios de modelos policiales
34 Nuevos modelos de impartición de justicia
37 Populismo penal y crisis carcelaria
38 Círculos de violencias privadas
39 Privatización de la seguridad

43 **4. Seguridad y cohesión social**
49 Diferenciación en la acción de política pública
49 De la mano dura a la cohesión social
54 Experiencias y evidencia

57 **5. El largo camino de la gestión**

63 **6. La evaluación es posible**

69 **7. Desafíos y propuestas de acción**

73 **Anexos**

83 **Referencias bibliográficas**

Lista de gráficos

14 Gráfico 1. Niveles de victimización y tasa de homicidios, 2008 (diversos países)
16 Gráfico 2. Sobrepoblación carcelaria, 2008 (diversos países en %)
45 Gráfico 3. Desconfianza en el gobierno, 2010.
45 Gráfico 4. Desconfianza en la justicia, 2010.
46 Gráfico 5. Justificación de golpe militar por delincuencia, 2010
47 Gráfico 6. Desconfianza interpersonal, comparación 1996-2010

Lista de tablas

17 Tabla 1. Labor policial y eficiencia
50 Tabla 2. Paradigmas de acción política en materia de seguridad
53 Tabla 3. Tipología de medidas de prevención del delito
63 Tabla 4. Tipologías de evaluación de iniciativas
65 Tabla 5. Justicia Juvenil Restaurativa. Lima y Chiclayo, Perú.
66 Tabla 6. Reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo del municipio de Monteare. Managua, Nicaragua.
67 Tabla 7. Plan Integral de Barrios Seguros. Peñalolén, Chile.

Prólogo

La serie *Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social* es un producto de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Su objetivo es presentar el estado real de un conjunto de problemáticas centrales que forman parte de la actual agenda de discusión política birregional Unión Europea- América Latina en materia de cohesión social. Este tercer número aborda la problemática de la seguridad ciudadana y su relación con el tema de la cohesión social local.

Desde la década de los 90, América Latina ha asistido al incremento de los niveles de inseguridad. La dificultad para contenerla con los mismos métodos que se estaban utilizando dio lugar a fórmulas de signos diferentes. Por una parte, algunos apostaron por una (nueva) respuesta de signo centralista basada en la 'mano dura.' Por la otra, se propugnaron respuestas basadas en estrategias que buscaban movilizar capacidades más allá de las policiales y de las del nivel central de gobierno. Estas, articuladas alrededor de la noción de seguridad ciudadana, fomentan la convivencia y confianza interpersonal como fórmula de prevención de la violencia, y apuestan por la articulación multinivel como modalidad adecuada para combatirla. Como resultado de dichos desarrollos, se ha abierto un espacio propio para el nivel local de gobierno en materia de seguridad. En ese contexto, los gobiernos locales han dejado de ser meros receptores de políticas (policy takers) y se han ido convirtiendo legítimamente en responsables de formular políticas (policy makers) en esta materia.

La participación activa y efectiva del nivel local de gobierno en América Latina pone sobre la mesa la necesidad de dar solución a un conjunto de temas relevantes. El primero es el de las capacidades. Hay que tomar decisiones claras sobre inversión y desarrollo de capacidades propias. En segundo lugar, se pone de relieve la necesidad de coordinación efectiva con los niveles superiores de gobierno. Además, se requiere de fórmulas efectivas de trabajo y articulación con la comunidad territorial. Por último, es necesario definir ejes de actuación y estrategias de intervención.

La seguridad ciudadana es un tema que tiene entidad en sí mismo. Su relevancia, sin embargo, es aún mayor si consideramos su estrecha relación con la cohesión social. La seguridad ciudadana es un atributo clave de una sociedad cohesionada. Por lo mismo, en el caso de sociedades inseguras, es obligatorio impulsar políticas públicas específicas que tengan a la cohesión social como objetivo último y que brinden un paraguas adecuado para la emergencia de formas innovadoras de hacer.

Plantear como reto no solo la solución (total o parcial) del problema de la inseguridad sino la construcción de una sociedad más cohesionada permite concebir políticas públicas más integrales.

Agustí Fernández de Losada
Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona y coordinador general de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.

Introducción

El presente documento es una reflexión sobre los principales temas, problemas y dilemas de la seguridad ciudadana. La reflexión que aquí se lleva a cabo tiene un fuerte componente regional. Privilegia en todos los temas la utilización de ejemplos regionales, así como las posibles diferencias y fortalezas nacionales. Es un documento que se vincula principalmente con los aprendizajes, después de más de dos décadas de intervención, en la temática de la seguridad. Para ello se utilizaron principalmente dos fuentes: el concurso de buenas prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe, realizado en el año 2010 por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC),[1] y el Compendio Internacional de Prácticas sobre Prevención de la Criminalidad (2008), realizado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).[2]

El documento consta de siete secciones. La primera está dedicada a señalar los cambios conceptuales en el tratamiento de la seguridad: esclarecer cómo se entiende, se debate y se intenta resolver el tema. En esta sección, se incluirán ejemplos de seguridad humana, seguridad democrática y otras formas de llamar a las aproximaciones de la política pública a este tema y las implicancias que estos marcos conceptuales han tenido en la planificación estratégica del sector.

La segunda sección centra su mirada en los nuevos actores de las políticas de seguridad, con énfasis en el papel de los gobiernos locales y la ciudadanía, sobre los cuales se analizarán sus ventajas y desventajas. Se hace especial hincapié en la falta de evidencia para justificar tipos ideales de intervención, mostrando al mismo tiempo aquellos logros y ejes claros de intervención que han resultado más exitosos y prometedores.

La tercera sección señala los logros y desafíos de la intervención en seguridad ciudadana. En ella se presentarán avances y retrocesos en la definición de marcos de interpretación, así como de intervención, en la materia. La multidimensionalidad, complejidad e intersectorialidad de los enfoques son revisados con el objetivo de identificar buenas prácticas en la articulación de actores.

La cuarta sección aborda la relación entre seguridad ciudadana y cohesión social. Al considerar en conjunto los marcos teóricos de ambas dimensiones, se aprecia un avance en los cuadros de interpretación, las políticas implementadas, los desafíos y logros alcanzados bajo esta doble perspectiva.

1. Véase más información en: <www.comunidadyprevencion.org>

2. Una tabla resumen con ambas recopilaciones se puede ver en el anexo.

La quinta sección analiza los desafíos pendientes en la gestión de los proyectos de seguridad ciudadana, pues se detecta que el avance en la interpretación no ha ido necesariamente acompañado de capacidades de gestión que estimulen —tanto en el nivel de gobierno central como local— la implementación de políticas integrales.

La sexta sección continúa con los aspectos más técnicos para centrarse en la evaluación, identificando los avances temáticos y los problemas de gestión existentes, pues aún es necesario avanzar con procesos y metodologías que permitan evaluar el impacto de las iniciativas.

Por último, la sección final presenta las conclusiones y recomendaciones, definiendo los desafíos principales así como las propuestas de acción útiles tanto a nivel nacional como local.

1. De la seguridad interior a la seguridad ciudadana

El incremento de los niveles de inseguridad que se vivió desde inicios de los años noventa en América Latina trajo de la mano el reconocimiento de que la mejor forma de afrontar el problema no era exclusivamente policial. El aumento de la violencia, las denuncias y el temor ciudadano fueron indicativos claros de que los factores sociales y económicos estaban en la raíz del problema.

Ante dicha situación y desde ese momento, las iniciativas de seguridad pública, ciudadana o democrática, dependiendo del país donde se implementen, comienzan a caracterizarse por una pérdida del monopolio policial sobre la solución del problema, el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención como espacio de implementación de la política pública. Dicho cambio está relacionado con una concepción de la violencia como una relación social de conflicto, y deja atrás el determinismo causal, ya sea de tipo moral, biológico o legal, que considera la violencia como una patología. Con este nuevo paradigma se entiende entonces que la violencia tiene múltiples expresiones.[3]

Sin embargo, el cambio de paradigma es un proceso lento, que no se ha desarrollado de igual forma en todos los países y que muestra una evidente brecha entre la nueva retórica de la seguridad y la efectiva inversión en estas iniciativas. Es así como la seguridad pública, ciudadana y democrática han convivido en América Latina con matices y pesos diversos, aunque en la mayoría de los casos la balanza de la inversión se ha inclinado hacia el control. ¿A qué se debe esto? A continuación se exponen algunas cifras que explican esta tendencia.

El gráfico 1 no solo muestra los altos niveles de victimización y homicidios en diversos países, sino que además resalta que aquellos con las mayores tasas de victimización son los que menor índice de homicidios presentaron en el año 2008, lo cual implica una variedad territorial de la violencia y una clara debilidad de los sistemas de información que no son lo suficientemente integrales. Por ello, el indicador de homicidios no puede ser el único utilizado para describir la situación de violencia e inseguridad de un país, sino que debe existir una variedad de indicadores de diferentes delitos que pueden generar temor a pesar de no ser violentos. En este sentido, un panorama más completo permitiría dejar de lado hipótesis basadas en teorías conspirativas por parte de los medios de comunicación masiva o de la política partidaria en aquellos países considerados seguros, pero con altos niveles de temor ciudadano

3. Carrión, F. «Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica». En: Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO Ecuador, 2009.

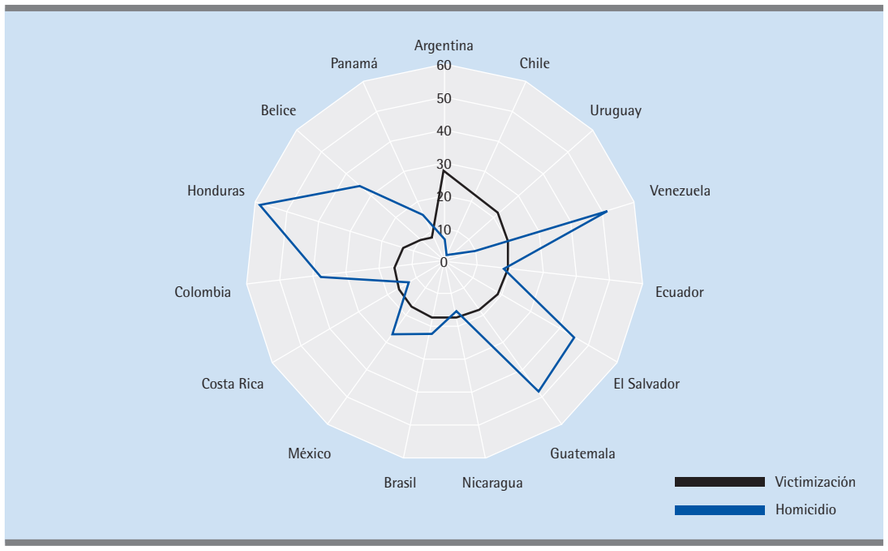


Gráfico 1. Niveles de victimización y tasa de homicidios, 2008 (diversos países)

Fuente: Elaboración propia a partir de Dammert, L. *et al. Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas.* Santiago, FLACSO Chile- Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

(como por ejemplo, Chile y Uruguay). En otras palabras, hablar de países seguros por su baja tasa de homicidios solo estaría mostrando una parte de la realidad.

Para responder a estos niveles de inseguridad –objetiva o subjetiva- la agenda política de parte de la región ha desarrollado medidas vinculadas al control de la delincuencia (aumento de presencia policial, incremento de castigos, disminución de la edad de imputabilidad penal, entre otras). Así, el llamado *populismo penal*[4] se ha instalado como una forma de mostrar preocupación gubernamental en la temática. Este, sin embargo, tiene objetivos más comunicacionales que de verdadera gestión, pues apunta a exponer supuestos resultados a corto plazo. En muchos casos, las instituciones policiales han aumentado significativamente sus presupuestos, la dotación dedicada al patrullaje y la infraestructura tecnológica para mejorar la capacidad de investigación y disuasión. Sin embargo, esta inversión no ha podido resolver los graves problemas de precariedad que afrontan los funcionarios policiales con bajos salarios y débiles o inexistentes esquemas de protección social.

Paralelamente, la reforma de los procedimientos penales ha tenido como objetivo aumentar la calidad, la efectividad y la justicia del proceso penal. Si bien en la mayoría de países latinoamericanos la reforma de la justicia está aún en camino, la necesidad de esquemas más rápidos, transparentes y eficaces se ha vinculado con las políticas destinadas a combatir la criminalidad. Es así que, frente a la metáfora de la *puerta giratoria*, utilizada cotidianamente para describir la respuesta gubernamental, la reforma de la justicia fue asumida como un proceso garantista que, de alguna forma, ofrecía herramientas para que los victimarios evadieran el castigo. Esta situación llevó a arreglos y reformas de los esquemas originales propuestos, que proporcionaban mayor capacidad de acción a la policía y limitaban las medidas alternativas al encarcelamiento.

Finalmente, el crecimiento explosivo de la población penitenciaria ha potenciado una gran crisis estructural, caracterizada por el hacinamiento, las malas condiciones de vida y la nula capacidad de reintegración o rehabilitación.[5] No sólo los adultos que cumplen condena reciben un servicio pésimo, sino que también los sistemas o instituciones encargados de los menores infractores evidencian su crisis y ofrecen servicios que no logran frenar la evolución de incipientes carreras criminales.

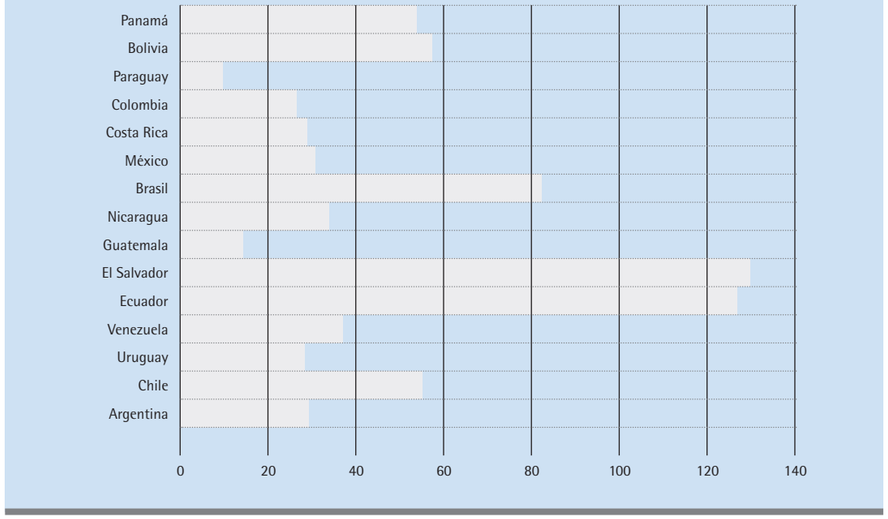
En el gráfico 2 se presenta el porcentaje de sobrepoblación carcelaria –un problema que, prácticamente en ningún país de la región, tiene cifras de solución mediata–. La creación de infraestructuras no resolverá el problema de sobrepoblación a corto plazo, sin mencionar las precarias condiciones que presentan la mayoría de los recintos.

En síntesis, el marco institucional de las políticas de control es débil, marcado por la ineficiencia y una percepción ciudadana de descontrol y corrupción institucional. Esta situación ha tenido como consecuencia el aumento exponencial de la privatización y la desconfianza ciudadana sobre la acción gubernamental. De hecho, como se puede observar en recientes publicaciones del Barómetro de las Américas y el Latinobarómetro, la justicia y la policía se encuentran entre

4. Dammert, L. y Salazar, F. *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina.* Santiago, FLACSO Chile, 2009.

5. Dammert L. y Zúñiga, L. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas.* FLACSO Chile. Santiago, Chile, 2008.

Gráfico 2. Sobrepoblación carcelaria, 2008 (diversos países, en %)



Fuente: Dammert y Zúñiga, 2008.

las instituciones menos confiables de la región.[6]

Este poco auspicioso panorama se vincula con las estructuras gubernamentales recientemente creadas para el diseño e implementación de programas de prevención. En su mayoría, estas nuevas institucionalidades carecen de presupuestos apropiados para la implementación de las iniciativas, así como de recursos humanos capacitados que lleven a cabo la compleja tarea de coordinación institucional y diseño de programas. La prevención, entendida como presencia policial, programas sociales o intervención pública, tuvo así un tímido proceso de instauración en la última década.

La idea de seguridad pública implica principalmente el mantenimiento del orden público, entendido como la situación de tranquilidad y paz social establecida por medio de la imposición de la ley. Por ello, los principales instrumentos

6. <http://barometrodelasamericas.org>

Tabla 1. Labor policial y eficiencia (El Salvador)

Desde el 23 de julio de 2003 al 30 de agosto de 2004, la Policía Nacional Civil informó sobre la captura de 19275 personas acusadas de pertenecer a pandillas	17.540 (91%) fueron liberadas casi inmediatamente. De estas, 1.349 personas (7%), fueron sobreseídas provisionalmente ya que, pese a que se les atribuía algún delito, no existían pruebas suficientes y 16.191 (84%), fueron sobreseídas (absueltas) de forma definitiva, por no existir motivo alguno para su detención.
	771 (4%) personas estaban bajo detención administrativa pendientes de audiencia judicial
	Solamente 964 personas capturadas (5%) fueron detenidas judicialmente de forma provisional.

Fuente: FESPAD, 2010. Disponible en: <www.fespad.org.sv/planes-de-seguridad-fracasan>

de la seguridad pública son la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El problema de basar únicamente la seguridad interior en estos tres pilares es que la política dominante se fundamenta en la represión del delito. Por ello, en América Latina se han realizado cambios, como rebajar la edad de imputabilidad penal, aumentar las penas para todo tipo de delitos (especialmente para los de mayor connotación social o que responden a una coyuntura específica) y el uso intensivo de la pena privativa de libertad.

La muestra más clara de este fenómeno fueron las llamadas políticas de «mano dura» y «súper mano dura», desarrolladas en El Salvador durante las administraciones de Francisco Flores y Antonio Saca. El Plan Mano Dura nació en el año 2003, cuando el entonces presidente de la República, Francisco Flores, ordenó el despliegue del operativo policial, a cargo de efectivos no solo de la Policía Nacional Civil -PNC-, sino también de la Fuerza Armada, con el fin de reducir la delincuencia mediante la desarticulación y captura de miembros de todas las pandillas juveniles de las áreas urbanas y rurales. Esto conllevó un proceso de detención masiva en lugares populosos de San Salvador de jóvenes pertenecientes, o que aparentaban pertenecer, a las pandillas juveniles. Simultáneamente, se remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley «Antimaras», aprobado con vigencia de seis meses (10 de octubre de 2003-10 de abril de 2004). El resultado de dicho plan demuestra claramente la deficiente utilización de los recursos policiales (ver tabla 1).

Posteriormente, el 30 de agosto de 2004 el presidente Antonio Saca anunció que continuaría con la misma política, impulsando el Plan Súper Mano Dura, una estrategia mucho más agresiva contra aquellas maras y pandillas donde no existen medidas de prevención y rehabilitación. A la par de este anuncio,

la Asamblea Legislativa aprobaba reformas a la ley penal, que aumentaban la pena hasta 75 años. Simultáneamente a la implementación de estos planes, el país experimentó un incremento de homicidios, lo que demostró una vez más la ineficacia de este tipo de iniciativas.

El Salvador es acaso el ejemplo más claro y dramático del exceso al que se puede llegar con la seguridad pública si no existe un contrapeso en otras áreas; pero en todos los países de América Latina la mano dura ha tenido algún tipo de expresión; y aunque pueda tener un efecto visible a corto plazo, este enfoque no resuelve el problema a largo plazo, sino que solo consigue aumentar la estigmatización y marginalidad de algunos grupos sociales.

Para hacer frente a los niveles de inseguridad –objetiva o subjetiva-, otros países de la región introdujeron respuestas basadas en el concepto de seguridad ciudadana, que fomenta la convivencia interpersonal bajo la idea de que esta mejora ostensiblemente la situación de seguridad. En un contexto donde el eje principal es la convivencia social, el Estado es el que garantiza el ejercicio de la ciudadanía, es decir, el respeto a los deberes y derechos de los ciudadanos. Este concepto da lugar a iniciativas en los que una pluralidad de actores, tales como los municipios, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, tiene un rol que cumplir.

Más allá de la incorporación de la comunidad como actor de su propia seguridad y del renovado rol de los municipios, la característica multidimensional de la seguridad ciudadana ha tenido un impacto en la estructura institucional encargada de este tema en el nivel ejecutivo. Tradicionalmente, el cuerpo policial ha dependido de los ministerios del Interior o Gobernación, pero las nuevas dimensiones de la seguridad han impulsado el desarrollo de ministerios o estructuras de dedicación exclusiva a este tema. Así, por ejemplo, a principios de los noventa se crea en Chile el Consejo de Seguridad Pública, que daría paso a la Dirección de Seguridad Pública e Información y, posteriormente, a la División de Seguridad Pública en el Ministerio del Interior, hasta que en 2009 se crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con una Subsecretaría de Prevención del Delito. En términos de planificación, se pasó del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y, luego, a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Actualmente, conviven en la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y el Plan de Seguridad Pública, lo que evidencia el ir y venir entre ambos conceptos. Otros ejemplos son la reciente creación del Ministerio de Seguridad Pública en Argentina (diciembre de 2010) y las diferentes instancias creadas en El Salvador: desde el Ministerio del Interior hasta un Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Estas nuevas estructuras institucionales plantean desafíos en materia de gestión.

Si bien en el origen de los conceptos la seguridad ciudadana resulta más inclusiva, esto no significa que el control y la prevención sean excluyentes, más bien deben ser complementarios. Estos aspectos serán desarrollados en los siguientes apartados, donde se hace referencia tanto a iniciativas centradas en el control y la punición, como en la prevención e integración de la comunidad en su propia seguridad.

A mediados de los años noventa, también surgieron, básicamente de organismos internacionales, otras ideas que abogaban por la adopción de un marco integral en materia de seguridad: la seguridad humana, la seguridad multidimensional y la seguridad democrática.

La seguridad humana nace en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que, a través de su informe «Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana» (1994), señala que dos son las condiciones que garantizan la seguridad humana: una población libre de temor y una población libre de carencias. Este concepto, centrado en el ser humano (al contrario de la seguridad nacional, centrada en el Estado), guarda relacióncon el hecho de que el sentimiento de inseguridad de las personas está ligado principalmente a las preocupaciones de la vida cotidiana. Por ello se vincula desarrollo humano con seguridad.
El desarrollo humano consiste en la ampliación de oportunidades, y la seguridad, en la posibilidad de disfrutar de esas libertades. Este concepto supone una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, sus componentes son interdependientes y las amenazas que afectan a la seguridad son de carácter mundial. En el informe se definieron seis dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones centrales: económica, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.[7]

De esta idea se ha destacado como positivo su enfoque en las personas y su naturaleza integradora, así como su carácter multidimensional y su acento en el multilateralismo y la cooperación, pero al mismo tiempo su campo de acción es muy amplio e introduce la dimensión

7. Posteriormente, el debate estuvo en torno a dos informes: *La seguridad humana ahora* (2003), de la Comisión de Seguridad Humana (creada en el contexto de la Cumbre del Milenio de ONU) y *La responsabilidad de proteger* (2001), de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía, ambos centrados en la protección de las personas y sus condiciones de desarrollo en el marco del respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos.

del concepto de seguridad en otras áreas del desarrollo.[8] No obstante, las dificultades de operar con un concepto tan amplio tuvieron un claro impacto en la Organización de Estados Americanos (OEA), que comenzó a utilizar el concepto de «seguridad multidimensional».

El origen de esta conceptualización de la seguridad como un fenómeno multidimensional se remonta, en la OEA, a la Declaración sobre Seguridad de las Américas del año 2003, cuyo enfoque sostiene que la «seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional». Esto se ha reflejado en la estructura institucional de la OEA, con la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensiona en 2005 y el Departamento de Seguridad Pública en 2006. De esa forma se resolvió que todo lo relativo a seguridad, independientemente del ámbito al cual esta se refiera (interna, internacional, pública, ciudadana, etc.), dependería de un mismo organismo. A nivel regional, esto impulsó el proceso MISPA, instancia que reúne a los ministros en materia de seguridad pública de las Américas y que ha intentado establecer un marco común de entendimiento de los temas relacionados con la seguridad pública en el continente.

La noción de seguridad democrática, por su parte, fue desarrollada por los países de Centroamérica en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995). Este modelo de seguridad se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el equilibrio razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza en todos sus niveles, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. El concepto apunta en el mismo sentido a la seguridad humana, pero enfatiza más aún la importancia de superar la pobreza para obtener niveles de seguridad aceptables y destaca otros aspectos, como la supremacía del poder civil sobre las fuerzas armadas, a partir de la particular experiencia de gobiernos militares de la región.[9]

8. Fuentes, Claudia y Rojas, Francisco. *Promover la seguridad humana, marco s éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. UNESCO, 2005, pág. 52.

9. Cabe señalar que también fue ampliamente conocida la idea de «seguridad democrática», impulsada en Colombia bajo la administración del presidente Álvaro Uribe. Esta política estableció una fuerte presencia de los órganos de seguridad en el país, en estrecha colaboración con la sociedad. Si bien esta política permitió al Estado recuperar el control de determinados territorios, su impacto fue cuestionado, sobre todo en cuanto al hecho de involucrar a civiles y a que, en realidad, estaba basada en la Doctrina de Seguridad Nacional. En este contexto, fue muy criticado el episodio de los «falsos positivos», civiles muertos en manos de las Fuerzas Armadas de Colombia que eran falsamente mostrados como guerrilleros.

En suma, desde distintos ángulos el cambio conceptual se ha dirigido hacia la consideración de la persona como el objeto principal de las instituciones de seguridad, dejando atrás la visión Estado-céntrica. Si bien esto ha implicado una mirada integral de la seguridad que ciertamente era necesaria, no se debe olvidar que no todos los fenómenos que afectan al desarrollo humano deben ser tratados como materia de seguridad, pues se corre el riesgo de centrar la agenda pública en la seguridad y olvidar otros problemas reales. Así, situaciones de pobreza, marginalidad, falta de oportunidades laborales, violencia escolar y adicciones, entre otros, deben conectarse con las instituciones encargadas de la seguridad solo en los casos en que sean causa de violencia y delincuencia, sin caer en generalizaciones que solo terminan estigmatizando a los grupos desfavorecidos.

2. Nuevos actores en las políticas de seguridad

En el marco del desarrollo conceptual sobre seguridad desde los noventa, uno de los actores que adquirió mayor relevancia en la implementación de programas que permitieran disminuir los niveles de inseguridad en la población han sido los municipios. Ello es debido a que el nivel local tiene una característica que le permite ejercer el liderazgo de los programas de prevención y realizar una mejor coordinación con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer servicios. Esta característica, altamente valorada, es la cercanía de los municipios respecto a la comunidad. Se trata de un elemento de gran relevancia en el momento de realizar diagnósticos de las problemáticas y diseñar políticas que sean eficientes y efectivas en la prevención de la violencia, pues los municipios poseen el conocimiento del territorio, de la población, del capital social y de los recursos disponibles. En consecuencia, las intervenciones se pueden focalizar mejor y aumenta la probabilidad de un impacto significativo.

El conocimiento de la comunidad por parte de los municipios puede ser aprovechado tanto para realizar diagnósticos como para implementar programas. En el diagnóstico de las problemáticas siempre será necesario contar con las percepciones que las autoridades y funcionarios municipales tienen de la comunidad, dado que a través de años de experiencia en la ejecución de programas sociales pueden fácilmente detectar las necesidades principales, los sectores o barrios más críticos, en términos de vulnerabilidad e inseguridad, y el tipo de demandas de la comunidad. La amplia red de instituciones que suelen estar presentes en la oferta social municipal (salud, educación, recreación, mantenimiento de espacios públicos, etc.) también es un espacio que debe ser aprovechado, pues facilita la coordinación intersectorial, no solo por ocupar espacios físicos cercanos, sino también porque tienen un usuario en común. Aquí es donde surge el concepto de asociación como una estrategia necesaria para afrontar el delito: asociación entre agencias estatales y entre la comunidad y los organismos públicos.

El proyecto *Ação na linha*, implementado por el Instituto Sou da Paz en São Paulo, es un buen ejemplo de utilización de información cualitativa procedente de los municipios, dado que las estadísticas policiales y nacionales no aportan información contextual que otros instrumentos sí pueden ayudar a recopilar. Así, fueron consultadas distintas áreas del gobierno municipal, tales como salud, educación, cultura, deportes y aquellas directamente relacionadas con el control de la delincuencia -como la policía–. Este tipo de instancias sirve no solo para recopilar información, sino también para promover los proyectos dentro de los municipios y conseguir apoyo de la red de actores locales. En cuanto al trabajo en red en el mismo municipio, encontramos un buen ejemplo en Peñalolén, Santiago, que, a través de proyectos como el Plan Integral Barrios Seguros y Construyendo a Tiempo, fomenta la conexión entre las diferentes instancias municipales, con la policía, las escuelas y la comunidad, lo

cual le ha permitido tratar la prevención desde distintos ángulos, utilizando la capacidad municipal ya existente, pero reorientada a nuevos objetivos.

También se debe tener cuenta que, con los procesos de descentralización administrativa llevados a cabo en la región, los gobiernos locales han tenido que asumir más responsabilidades en materia de seguridad. En Colombia, por ejemplo, la Constitución Política establece que los alcaldes municipales son los directores de policía en cada municipio y, por lo tanto, los responsables del manejo de la seguridad. Esta situación varía de país en país: algunos no tienen competencias sobre la policía y otros manejan policías locales. Cualquiera que sea el caso, los gobiernos locales requieren el apoyo de los gobiernos provinciales y nacionales para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, así como para la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y del trabajo policial, y la colaboración de organismos no gubernamentales, pues las capacidades adecuadas no siempre están presentes en los municipios y puede tener un alto coste desarrollarlas. Por tanto, se trata de un trabajo altamente colaborativo.

A pesar de la multiplicidad de actores, demandas y problemas, para desarrollar políticas y programas eficientes y efectivos en la prevención del delito es necesario que las soluciones sean simples y enfocadas al tratamiento de un número limitado de problemas, pero con sustentabilidad, es decir, que sean capaces de mantener programas o intervenciones exitosas. Ello es especialmente relevante cuando los proyectos ejecutados en municipios dependen de la cooperación internacional o de aportes privados, pues muchas veces no consiguen generar suficientes recursos para que el programa en cuestión se mantenga.

Junto a lo anterior, un elemento importante en la ecuación es la participación de la comunidad. Esta tiene un papel primordial al asistir a los municipios en la identificación y jerarquización de los problemas, así como en el diseño e implantación de las medidas preventivas. La consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades de cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y, por ende, seguro. Pero no cualquier idea de comunidad es útil, ya que se puede generar estigmatización y segregación de espacios y grupos. La comunidad debe ser entendida como un mecanismo de barrera para el deterioro social, pero no como uno de control informal, pues esto puede llevar al *vigilantismo* y hasta a linchamientos o justicia por mano propia. La comunidad somos todos, lo que no significa que sea un todo homogéneo ni que la comunidad como tal deba participar en toda instancia. En la mayoría de las experiencias revisadas, la comunidad local es llamada a participar en los diagnósticos y en las evaluaciones, principalmente entregando percepciones sobre la situación de seguridad y describiendo las problemáticas asociadas, lo que se conoce como participación consultiva. También, y principalmente, la comunidad es receptora de mecanismos de solución y oferta de programas (participación instrumental), pero cada vez más las soluciones implican una capacitación y sensibilización comunitaria, lo que la reviste de un papel menos pasivo y asegura cierto grado de sustentabilidad (participación como reconocimiento, *empoderamiento* y habilitación social).

En los proyectos revisados que incluían en sus actividades talleres o instancias de capacitación o sensibilización, los resultados e impactos medidos en la comunidad mostraron cambios en la percepción de grupos que se creían diferentes, una mejora en la percepción de la labor policial, un mayor sentido de pertenencia y solidaridad, en definitiva, un impacto positivo en el desarrollo de capital social. Por ejemplo, el Plan Integral de Barrios Seguros de Peñalolén señala entre sus resultados que «los comités vecinales de seguridad, junto con la recuperación de espacios públicos y el trabajo que se realiza con los jóvenes infractores de ley, son los que recibieron una mejor calificación. Esto indica que los programas que implican una mayor participación de la comunidad y una focalización de recursos son, en general, los que tienen más aceptación en la comunidad.» El municipio de Paucarpata, en Perú, consiguió disminuir notablemente el porcentaje de población que consideraba la seguridad como el mayor problema, y aumentaron las denuncias y la utilización de la red de emergencias.

El proyecto de reinserción de jóvenes en Mateare, Managua, consiguió la eliminación de fronteras entre los sectores donde operaban las distintas pandillas y la libre circulación de los adolescentes y jóvenes atendidos. El proyecto Ação na Linha, en São Paulo, consiguió una mayor integración de la policía, que los jóvenes se organizaran replicando el proyecto y un cambio de actitud de todos los actores, pasando a considerar el asunto (robo de cables) con las características propias de un problema social y no como un conflicto entre agentes privados.

Así, un buen enfoque de prevención de la violencia a nivel comunitario permite: (i) identificar estrategias de prevención situacional del crimen y la violencia que reduzcan las posibilidades de actividad criminal y (ii) desarrollar acciones de prevención mediante un enfoque social que apunta a las causas del crimen y la violencia. Varias etapas pueden conformar el enfoque a nivel comunitario, e incluyen: (i) participación de la comunidad y organización para el éxito y desarrollo de asociaciones estratégicas; (ii) una evaluación para identificar los principales problemas de violencia y crimen en la comunidad; (iii) desarrollo de una estrategia de prevención para la comunidad; (iv) administración e implantación de la estrategia; (v) establecimiento de mecanismos de coordinación con organizaciones de la sociedad civil; y (vi) seguimiento y evaluación de la estrategia.

Cabe señalar que las etapas presentadas no implican una acción continuada y

dinámica, donde cada una interactúa constantemente con las demás. El proceso no es secuencial y tiene mayores probabilidades de éxito cuando se incluye en las actividades de las instituciones locales de una manera sostenida.

Esto implica tener la capacidad institucional y el capital humano establecido a nivel local para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones y la coordinación con otras instancias gubernamentales.

Al respecto cabe citar la experiencia del programa Comuna Segura en Chile (que luego pasó a ser Plan Comunal de Seguridad Pública), que en sus inicios contaba con un mecanismo de fondos concursables para fomentar la participación de la comunidad en la gestión de proyectos que mejoraran la seguridad. El diseño suponía la existencia de una comunidad madura y consolidada —supuesto que no siempre se cumplía, por lo que la replicabilidad de las experiencias en distintos contextos no siempre era factible–. Por tanto, pretender desarrollar asociatividad en torno a fondos concursables fue insuficiente, lo que mostró una falta de capacidades de las organizaciones sociales para generar proyectos y gestionar los recursos correctamente. Después de esta experiencia, el formato de participación comunitaria cambió, pasando de instancia ejecutora a una de consulta en los diagnósticos y, en menor medida, a facilitadora de la ejecución.[10]

Cuando el capital social no existe, o es débil, los proyectos ideales deben apuntar hacia la construcción de ese capital social positivo, es decir, a fomentar la confianza en las instituciones, el respeto por las normas de convivencia pacífica, la solidaridad y el sentido de pertenencia.

Otro elemento importante es la coordinación entre distintos niveles de gobierno. A pesar de que la problemática del crimen y la violencia se puede atacar mejor en el ámbito local, no hay que soslayar el hecho de que es un fenómeno global, que requiere apoyo nacional para acciones de control con la policía y el sistema de justicia criminal. Buena coordinación implica la presencia de cuerpos policiales que trabajen con las comunidades en la prevención de la violencia y protejan a las poblaciones vulnerables, y un sistema de justicia que sea accesible a todos los ciudadanos, en particular a los más pobres, para asistirlos en la resolución pacífica de conflictos, por medio, por ejemplo, de la implementación de mecanismos alternativos de justicia.

10. Zúñiga, L. *Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile.* Serie de documentos electrónicos, nº 2, febrero 2010. FLACSO Chile.

El análisis de las experiencias calificadas como buenas prácticas, en las que ha tenido un papel relevante el gobierno local (tanto en América Latina como en otros continentes) se centra en una gran variedad de áreas, entre las que destacan: intervenciones en educación y escuelas; intervenciones con jóvenes; apoyo a la familia; trabajo con inmigrantes o pueblos indígenas (condición racial); medidas de control; reinserción o rehabilitación; serenazgo y acompañantes; mediación/resolución de conflictos y reducción de la violencia; renovación urbana/urbanismo social; investigación u observatorios; nueva institucionalidad comunitaria; asistencia a víctimas; y proyectos integrales. La distribución temática de las prácticas varía significativamente en cada uno de los territorios identificados; en América Latina se distribuyen de la siguiente manera:

· Intervenciones con jóvenes: 35,1%
· Intervenciones en educación y escuelas: 16,2%
· Medidas de control: 13,5%

Mientras que en el resto del mundo, las prácticas se concentran en:

· Asistencia a víctimas: 12,9%
· Serenazgo y acompañantes: 11,3%
· Mediación/Resolución de conflictos y reducción de la violencia: 11,3%
· Nueva institucionalidad comunitaria: 11,3%
· Intervenciones con jóvenes: 9,7%

Específicamente, la selección realizada por el CESC utilizó los siguientes criterios para determinar el éxito de una práctica: el nivel de impacto alcanzado, la innovación metodológica de las prácticas, el desarrollo del asociacionismo, la calidad y eficiencia de la gestión, el nivel de liderazgo y *empoderamiento* obtenido, la sustentabilidad en el tiempo de los beneficios alcanzados, la incorporación de criterios de diferenciación e inclusión social y la atención prestada a los Derechos Humanos. A pesar de tener siete categorías temáticas definidas en la primera versión del concurso,[11] solo tres de ellas aglutinaron las prácticas ganadoras, con una clara predominancia de los proyectos dirigidos a prevención con jóvenes. Ello no se debe interpretar como si los menores de edad fueran los máximos causantes de violencia y que por ello requieren mayor atención, sino como

11. Prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes; prevención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil; policía comunitaria; prevención situacional; prevención multiagenciada; promoción, difusión y desarrollo local; reconciliación, convivencia pacífica y reinserción en contexto de conflicto armado.

un grupo donde es posible intervenir tempranamente en distintos espacios (familiar, escolar, recreacional, deportivo, etc.) y con la posibilidad de un gran impacto familiar y social.

De las quince prácticas destacadas, siete eran ejecutadas por el propio municipio. En esos casos, la voluntad política y el alto nivel de apoyo destacan siempre como un factor positivo para la implementación. Ello ha permitido no solo que esas alcaldías se posicionen frente a la comunidad, sino que también toda la red de instituciones de apoyo y protección social que coordinan encuentre un sentido diferente en su labor. Así, las redes de salud pueden detectar casos de violencia y saber cómo tratarlos y dónde derivarlos para complementar la intervención; lo mismo pueden realizar los colegios, la policía y otros programas sociales. De ese modo, la asociatividad cobra sentido y se pone al servicio de la prevención en todos sus niveles (primaria, secundaria y terciaria).

Esto no implica que, a veces, no se encuentren resistencias internas respecto de algunas áreas que consideran que la seguridad ciudadana no es parte de su tarea. También puede suceder que un organismo que forma parte de la red esté saturado con sus propias tareas y, por lo tanto, se atrase en su respuesta a los otros. Ello se puede solucionar con protocolos de actuación o la firma de convenios entre las instituciones involucradas, lo cual asegura también un grado de sustentabilidad para la coordinación en red en el nivel local. Igualmente aparecen como necesarias las instancias previas de sensibilización de los actores locales en los temas y problemas de la prevención del delito y la violencia. Para involucrar a todos los actores no es necesario *securitizar* la agenda social del municipio, sino solo sensibilizar y capacitar a los actores para que, cuando detecten un problema que implique violencia, vean claro su impacto y cómo debe ser tratado, pues no todos los problemas sociales son, o implican, delincuencia o violencia.

En cambio, cuando los proyectos son externos, desarrollados por una entidad de otro nivel de gobierno o por organismos no gubernamentales, se requiere una etapa previa de sensibilización en el municipio para lograr una buena acogida de la intervención y apoyo del gobierno local. El apoyo municipal a organizaciones externas que deseen trabajar con población a escala local puede traducirse en: (1) la facilitación de espacios físicos para la realización de talleres, capacitaciones y actividades recreativas; (2) entrega de información sobre el territorio, sus lugares más críticos y la distribución de la población; (3) facilitación de red de contactos locales (policía, centros de salud, escuelas, etc.). Estas son tres formas de apoyo entre organismos no gubernamentales y municipios detectadas al revisar prácticas de prevención del delito y que se consideran exitosas. Si bien puede haber proyectos que no requieran apoyo alguno de los gobiernos locales, se considera indispensable algún tipo de contacto, pues ello permite enriquecer el conocimiento que puedan tener las ONG de la comunidad y generar mecanismos de cooperación que confieran mayor sustentabilidad a los proyectos. Existen proyectos relativamente exitosos sin contar con un claro papel del municipio, pero los de mayor impacto son aquellos donde el municipio juega un papel relevante.

Una dificultad importante tiene relación con la seguridad en la intervención local (ya sea en proyectos ejecutados por los municipios o no), dado que muchos de los proyectos implican trabajar en territorios con alta victimización. Así lo mostraron algunos proyectos, como el de reinserción social en Mateare, Nicaragua; o Memoria Joven, Unidades Móviles de Prevención y Fuerza Joven en Colombia. Si bien la inseguridad y la presencia del narcotráfico destacan como obstáculos, especialmente en las prácticas colombianas, están presentes en cualquier intervención en barrios críticos. Por ello, es necesario que los proyectos consideren la colaboración de la policía, no solo para brindar información o capacitar a sus equipos profesionales, sino también para ofrecer seguridad a estos y a la misma población que se involucra en los proyectos, especialmente cuando se trata de jóvenes que desean salir del círculo de la violencia.

Como se ha visto, no existen tipos ideales de intervención ni una forma específica de implicación de los municipios.

Dependerá de factores como la potestad legal que tenga la alcaldía para intervenir en asuntos de seguridad (sobre todo respecto de su relación con la policía), de los recursos humanos y económicos disponibles y, sobre todo, de la voluntad política de la autoridad para involucrarse y llevar a cabo proyectos en el ámbito de la prevención del delito.

En algunos casos, la mejor forma de trabajar localmente es dejando que el municipio mismo actúe, mientras que en otros, ciertos agentes externos -como organismos no gubernamentales o privados- serán los mejores ejecutores y podrán apoyar a municipios más débiles. Por ejemplo, en Ecuador, si bien la responsabilidad de la seguridad corresponde al gobierno nacional, el municipio de Quito ha desarrollado una política de seguridad ciudadana propia, basada en la participación ciudadana, la promoción de las veedurías ciudadanas, la profesionalización de la policía y el establecimiento de políticas para erradicar la violencia intrafamiliar y de género.[12]

En tanto que actores de la seguridad ciudadana, los gobiernos locales han

12. Pontón, Daniel. *«Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito 2000-2004». Políticas públicas en seguridad ciudadana en Quito*. Quito, Red Urbal. Pág. 353-273.

desarrollado una labor importante en las últimas dos décadas, llegando allí donde el gobierno central no puede sin ayuda de los municipios. El nivel de autonomía que tienen las alcaldías para desarrollar proyectos dependerá no solo de sus recursos, sino también de la dirección que reciban del nivel central. Las políticas nacionales de seguridad ciudadana pueden ser útiles como marco de principios y de acciones a seguir para avanzar en soluciones a estas problemáticas y, debido a que no todos los municipios dan la misma prioridad a la seguridad, pueden ser útiles para establecer temáticas relacionadas con la delincuencia y la violencia allí donde han sido invisibles.

No obstante, el gobierno local debe ser el que, dentro de un abanico de alternativas, escoja el área y la forma de intervenir. La experiencia del programa Comuna Segura dejó muchas enseñanzas al respecto. Los recursos entregados por el gobierno central y las líneas de intervención determinadas por el mismo sirvieron en primera instancia para establecer la temática allí donde no estaba. En municipios donde ya existía una línea de trabajo en seguridad, el programa fue una fuente más de recursos que permitió ampliar las actividades. Sin embargo, con el paso del tiempo es necesario ir más allá de la implantación del tema y pasar a establecer capacidades, porque poco pueden hacer aquellos municipios que cuentan con menos recursos y están más alejados si no se les dota de capacidades profesionales y recursos materiales. El nivel central debe comprometerse con un acompañamiento y no solo con la supervisión y direccionamiento de las intervenciones, dando prioridad al impacto más que a la simple cobertura de los proyectos. Si bien para fines políticos la cantidad (de proyectos, de población beneficiada, etc.) puede ser un factor de gran relevancia, a largo plazo la medición del impacto es fundamental para poder decidir sobre las mejores alternativas y su sustentabilidad en el tiempo.

3. Logros y desafíos de la intervención en seguridad ciudadana

Como se ha señalado, las intervenciones, proyectos, políticas y planes en seguridad ciudadana corresponden a una serie de áreas que completan un circuito de seguridad, y que va desde el control y represión del delito hasta la prevención en sus distintas formas. Sin duda, el ámbito más desarrollado en América Latina en las últimas décadas ha sido el preventivo, porque anteriormente el concepto de seguridad era unidireccional, es decir, el Estado se dedicaba principalmente a reprimir y castigar a quienes quebrantaban la ley. Ello debe entenderse también en un contexto donde hubo gobiernos militares y el paradigma dominante era la seguridad nacional. No obstante, tras la tercera ola democratizadora, el discurso de autoridades gubernamentales y organismos civiles comenzó a abrirse hacia nuevos paradigmas, como los ya mencionados de la seguridad ciudadana, urbana, democrática y humana.

Esta nueva orientación también fue acompañada de cambios institucionales en distintos ámbitos, como el poder judicial y la policía. La complejidad y multidimensionalidad de la seguridad ciudadana se refleja en una serie de reformas, proyectos e intervenciones que no hacen sino mostrar avances en los marcos de interpretación, pues, como se verá más adelante, los obstáculos están más relacionados con problemas de gestión que de comprensión o abordaje del tema. Los avances en reconocer la importancia de una mirada integral y multidimensional de los problemas de violencia y criminalidad son especialmente meritorios en un continente donde la protección social y la capacidad estatal para afrontar los problemas sociales son limitadas. Aunque la prevención se ha ganado hoy un espacio en la retórica de la política pública, lamentablemente la teoría está alejada de la práctica.

Cambios de modelos policiales

En el ámbito policial, gran parte de los recursos son utilizados en gastos corrientes y pocos se emplean en inversión; por tanto, el mayor porcentaje de los presupuestos se destina a mantenimiento del personal y sueldos. En muchos casos, a pesar del aumento de presupuesto, la policía no ha podido responder al crecimiento de la violencia y se ha empezado a decir que la policía está desbordada por la situación. Ello resulta especialmente cierto en contextos donde el crimen organizado está en lucha frontal con el Estado, y la policía, con pocos recursos, libra una lucha completamente desigual, ya que el crimen organizado la supera en recursos económicos y armamento.

Los modelos promocionados como exitosos en América Latina sitúan a los Carabineros de Chile y a la Policía Nacional de Colombia como instituciones que han tenido éxito en su actividad. Muchas policías de América Latina han sido capacitadas y siguen ciertas directrices de Carabineros (especialmente en Colombia, Ecuador y los países de

Centroamérica). Ahora bien, el modelo policial cerrado y centralizado puede funcionar en algunos países, pero no en otros, según las historias institucionales, la organización político-administrativa y el contexto cultural.

Una experiencia interesante fue la creación del cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME) en Cataluña. Este cuerpo policial fue creado para hacerse cargo de la mayoría de cuestiones de seguridad a nivel autonómico. Su creación dio lugar a la emergencia de una agenda de seguridad de índole autonómica. También implicó una reconceptualización de la labor policial, que debió ser ajustada a la realidad que le dio origen. Este cuerpo lleva a cabo las funciones de policía de seguridad, policía judicial y policía administrativa, con una formación de casi dos años.

En el nivel local, una queja importante de la comunidad y de los propios gobiernos locales es la alta rotación de los funcionarios policiales; si bien esto puede tener razones estratégicas de seguridad, la contrapartida es que la policía no logra establecer lazos de confianza duraderos con la comunidad que atiende. Por tanto, los modelos que replantean la función policial desde una perspectiva local deben ser estudiados para aprender de sus aciertos y errores.

Por el contrario, la creación de policías nacionales civiles (PNC) en Centroamérica (inspirados en el modelo de la Guardia Civil española) no han sido procesos del todo exitosos. En El Salvador, problemas de burocracia y voluntad política han limitado el proceso de la PNC, además de la permanencia de antiguas lógicas militares (20% de los miembros iniciales de este nuevo cuerpo procedían de antiguos cuerpos de seguridad; otro 20%, del FMLN; y el restante eran civiles) que obstaculizaron por mucho tiempo el desarrollo de un cuerpo con sentido de unidad, aunque actualmente hay un proceso de incorporación de la doctrina de policía comunitaria. En este caso existe también el llamado Cuerpo de Agentes Municipales (CAM), aunque sus funciones se restringen a la vigilancia de bienes públicos, la fiscalización de ordenanzas municipales y a veces colaboran con la policía.

Sobre este último punto, cabe señalar que la diversidad de municipios en cuanto a recursos va determinando la existencia de estos cuerpos que, sin embargo, carecen de registros oficiales, pues la PNC registra solo seis de estos cuerpos, aunque la realidad indica que son muchos más.[13] Vale la pena entonces señalar que en el caso de convivir policías nacionales y locales (o similares) debe existir un registro de todos los cuerpos de seguridad y protocolos adecuados para su relación,

13. RESDAL. *Índice de seguridad pública y ciudadana en América Latina: El Salvador Guatemala y Honduras*. Buenos Aires, 2011.

de manera que se evite la duplicación de funciones.

Una experiencia que guarda relación con los modelos recientes de policía promovidos en América Latina ha sido la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (DSPM), México. Chihuahua fue el primer estado mexicano en tener un código procesal penal de tipo oral, público, acusatorio y transparente (2007), lo cual implicó la transformación del sistema de procuración, de la administración de justicia y nuevas responsabilidades para la policía municipales.[14] La DSPM ya venía implementando algunas de las atribuciones que le asignó la reforma de 2007. Este proceso se inició a mediados de los ochenta con el establecimiento de una escuela de formación policial y continuó a principios de los noventa con un nuevo esquema de formación policial, pero fue en el año 2000 cuando iniciaron un cambio más profundo de modelo, con la creación de un programa de policía de proximidad, acompañado de reformas que dignificaron la labor policial y mejoraron sus condiciones de trabajo. Comenzaron también a aplicar tecnología en el análisis del delito (como la Zonificación estadística integrada de supervisión, ZEUS). Así, en la actualidad, en esta policía conviven tres modelos: la policía de proximidad (que de ser un grupo operativo pasó a ser la policía comunitaria como modelo institucional), la policía orientada a problemas (que puede tomar decisiones de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía) y el modelo de inteligencia policial (que proporciona información de calidad).[15]

De todas formas, se trate de modelos centralizados o descentralizados, de carácter civil o militar, la tendencia es que las policías vayan hacia la especialización por funciones, donde se vean reforzadas las capacidades específicas, por ejemplo, en el área de investigación criminal, antinarcóticos y prevención, y, sobre todo, que se fomente la relación con la comunidad. En este sentido, las áreas de análisis estratégicos y de investigación criminalística deben tener una posición central en la organización policial; de lo contrario, la función principal que se espera de la policía, y que es de su exclusiva responsabilidad, es decir, la investigación de los delitos, no podrá ser realizada con niveles satisfactorios de éxito, lo que afectaría no solo a la percepción de la ciudadanía, sino también a su relación con el poder judicial.

Una premisa importante para el fomento de la cohesión social es que la policía

14. Cabe recordar que México está dividido en 32 entidades federativas, donde el municipio es la base de la administración estatal; cuenta en la actualidad con más de dos mil cuerpos de agentes municipales.

15. Mendoza, A. y Salgado, J. *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*. CONAVIM, Municipio de Chihuahua, INSYDE, México D. F., 2010.

debe acercarse a la comunidad; para ello es importante el desarrollo de modelos que enfaticen también la labor preventiva de la policía y su trabajo con los gobiernos locales.

La propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de crear un «Nuevo modelo de policía de mando único estatal» creó en México una fuerte tensión entre dos esquemas: el de gestión nacional de la policía y el de gestión local. El contenido de dicha propuesta ha sido criticado por no reconocer la diversidad de los cuerpos municipales y suponer la superioridad de la policía federal, cuando lo necesario es contar con un nuevo modelo de policía que respete las diferencias y distintos niveles de gobierno.[16]

En un sistema de policías nacionales, en estados pequeños y altamente centralizados, esto puede implicar un cambio de paradigma para que la policía pase a un modelo de acercamiento a la comunidad, y al desarrollo de protocolos de entendimiento con los municipios que no tienen potestad sobre la policía, para facilitar el trabajo conjunto con los gobiernos locales. En estados donde el nivel local es la base de la organización se debe buscar la profesionalización de los cuerpos policiales municipales y la instalación de un modelo de policía preventivo, que reconozca las condiciones y necesidades que deben ser atendidas y contempladas desde una visión municipal, reconfigurando la relación ciudadano-policía.

Nuevos modelos de impartición de justicia

El sistema judicial es otro pilar fundamental del circuito de seguridad que cumple tres funciones: impide que los conflictos privados se resuelvan en privado y a través de la venganza; sirve de mediador en la persecución que el Estado hace al delito, y se convierte en un medio institucionalizado de reparación de la violencia, el crimen y el delito.[17] En este tema se pueden mencionar al menos tres formas de impartición de justicia que están en el ambiente: la justicia restaurativa, la medicación y la instalación de procesos penales acusatorios.

En el modelo de justicia restaurativa, el objetivo no se limita al castigo del victimario, sino que, apelando a un marco más integral, se concentra en el restablecimiento de los nexos sociales, de tal manera que tanto la víctima como el victimario participen en la restauración del hecho cometido. Se trata de darle al proceso una mirada de futuro (reparar hacia adelante) y no solo castigar lo sucedido en el pasado. En este aspecto, la Fundación Tierra de Hombres ha impulsado en Perú el establecimiento del modelo de justicia restaurativa, específicamente en el ámbito de la justicia juvenil, consiguiendo resultados relevantes como: disminución de situaciones de vulneración de derechos en la etapa policial, descenso de la judicialización de muchos jóvenes detenidos, aumento de medidas socioeducativas en lugar de solo las punitivas, aumento de presencia familiar en el momento de la declaración policial, incorporación de la víctima en los procesos, disminución de reincidencia y especialización de la función policial en la intervención con menores infractores de ley, entre otros.[18]

La mediación de justicia también es otra forma de resolver conflictos que puede ayudar a solucionarlos sin llegar a instancias judiciales, contribuyendo de paso a la descongestión del sistema judicial. Es un modelo para manejar los conflictos donde las personas puedan acudir libremente para resolver situaciones en litigio. La mediación es una alternativa de atención directa que implica a la víctima y al ofensor en la reparación del delito. Es una alternativa social que brinda la oportunidad al infractor de solucionar el conflicto surgido ante la comunidad. Es un modelo muy útil en el ámbito comunitario para resolver problemas de convivencia ciudadana. Por ejemplo, se puede crear una oficina de recepción de quejas que permita a los ciudadanos presentar denuncias sin necesidad de llegar a una instancia judicial.

Chile es otro caso citado frecuentemente por su reforma procesal penal iniciada en el año 2000 y que impuso un nuevo modelo de gestión a través de la creación del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, con sistemas de administración y organización diferenciados. Esta reforma fue implementada de forma gradual, lo cual permitió ir acomodando el sistema y los recursos humanos a las necesidades de cada región del país. Por una parte, incrementó ostensiblemente la capacidad de respuesta anual, con un fuerte impacto en la reducción de personas privadas de libertad sin condena y multiplicando por 6 el número de sentencias condenatorias, que pasó de 35.000 en 1999 a 215.000 en 2008. Pero, por otro lado, se debe señalar que esta reforma no fue acompañada de una política criminal y penitenciaria adecuada, ya que la tasa de reclusión aumentó de 220 a 318 personas por cada 100.000 habitantes entre los años 2000

16. Suárez de Garay, M.; Moloeznik, M. y Shirk, D. (coords.). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Jalisco, Editorial Universitaria, Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, Universidad de Guadalajara, 2010.

17. Simon, Farit. *Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil*. Boletín Ciudad Segura, 6, Quito, FLACSO Ecuador, 2006. Pág. 48-66.

18. Para más detalles véase: <www.justiciaparacrecer.org>

y 2009.[19] Las penas alternativas quedaron relegadas, no solo por infraestructuras, recursos económicos y humanos, sino también por el propio sistema judicial, que no las consideró por falta de confianza en que se cumplirían.

El estado actual de la impartición de justicia muestra que aún se debe desarrollar una relación más integral entre derecho penal y procedimientos penales, para lo cual se requiere asignar recursos a la investigación que apoyen el trabajo de los jueces. Los ministerios y las defensorías públicas requieren esfuerzos permanentes ante demandas crecientes para mejorar sus capacidades y tiempos de respuesta, pues el sistema judicial es uno de los que menos confianza inspira en la ciudadanía. Esta falta de confianza puede contribuir a reducir las denuncias de delitos y ser un aliciente para ejercer la justicia por mano propia. Quizás una forma de acercar el sistema de justicia a la ciudadanía es el establecimiento de oficinas o centros de atención, donde una atención primaria pueda ofrecer respuestas a las demandas y necesidades de las víctimas de una forma más interdisciplinaria, de mejor calidad y en varios niveles: difundiendo y promoviendo derechos, proporcionando asesoramiento y asistencia en procesos de demanda y recepción de denuncias, y ofreciendo protección y atención inmediata así como soluciones rápidas.[20]

Por ejemplo, en Cuenca, Ecuador, el Ministerio Público, la Función Judicial, la Defensoría Pública y los servicios de atención gratuita han intentado desde 2006 incrementar la productividad del sistema procesal penal. Desde 2003, han implementado audiencias de control y flagrancia, lo que ha permitido aumentar el número de causas resueltas con medidas alternativas a la cárcel. También implementaron la unidad de asistencia primaria del Ministerio Público, la cual se encargaba de pasar a los fiscales solo los casos que podían ser investigados. Este mecanismo se implantó con intercambio de información entre la Función Judicial, el Ministerio Público, el Registro Civil, el Registro de la Propiedad, la Policía Judicial y los centros de rehabilitación. En el proceso también se capacitó a profesores en conocimientos sobre metodología de litigación oral. Este modelo de gestión incrementó en la población la confianza y credibilidad en el sistema de justicia, convirtiéndola en la segunda institución más confiable después de la iglesia.[21]

19. Informe del Consejo para la Reforma Penitenciaria, marzo de 2010.

20. Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO Ecuador, 2009.

21. Ibíd.

Populismo penal y crisis carcelaria

Al ámbito judicial le sigue el del sistema penitenciario, que suele ser el más invisible: no se ganan elecciones promoviendo una política penitenciaria y el trato humanitario en las cárceles, y nadie quiere tener una cárcel cerca. Sumado a los escasos éxitos en la reinserción, el resultado es una limitada difusión de experiencias positivas y de buenas prácticas. Es un ámbito que suele ser más conocido por las situaciones internas de violencia y por los altos niveles de corrupción, que por logros positivos.

En la región es bien conocido el modelo chileno de cárceles concesionadas, que otorga al sector privado –a través de licitaciones públicas- la construcción y servicios de las cárceles, pero deja la custodia de los internos a cargo del servicio de Gendarmería.

Este modelo ha permitido la construcción de cárceles más modernas y con criterios de seguridad adecuados, quizás de una forma más rápida que si las hubiese edificado el Estado mismo. Sin embargo, este sistema no ha ido acompañado de la eliminación de centros antiguos que ya no cumplen con los criterios mínimos de seguridad, higiene y espacio. Tampoco ofrece la supuesta ventaja de disminución de costos, pues ha implicado el pago de multas millonarias por parte del Estado, dado que el contrato de concesión implica el pago de multas por cada interno que supere el cupo determinado para el recinto. Esto último apunta a un tema muy relevante para todo el sistema de seguridad, pero especialmente para el sistema carcelario y de justicia: mientras no exista una política criminal que privilegie la reinserción y restauración por encima de la punición, los sistemas de persecución criminal continuarán saturados y ninguna política o programa podrá revertir sus crisis.

Lo que se conoce como el populismo penal es otra de las tendencias imperantes, pero con un resultado claramente negativo. Un caso que ejemplifica la aplicación de medidas de este tipo es el desarrollo de las leyes de los «three strikes" en Estados Unidos. Surgen como respuesta a la percepción ciudadana de que la justicia no tiene la capacidad real de proteger a la comunidad de los delitos violentos y de que se necesitan medidas más duras para corregir la situación.

El objetivo de las leyes fue, básicamente, incrementar el castigo para reincidentes a través del encarcelamiento, aumentando el tiempo de la sanción y reduciendo las posibilidades de obtener libertad condicional. Sin embargo, diversos estudios señalaron que el impacto no fue el esperado, ya que buena parte de los infractores incapacitados fueron reemplazados por otros dispuestos a cometer los hechos o fallaron en identificar al grupo potencial.

El caso brasileño de endurecimiento penal también es un buen ejemplo de cómo debe cuidarse la aplicación de este tipo de medidas. La Ley 8072/90, que considera

principalmente los tipos penales agravados. La Ley señala que los condenados por homicidio, extorsión, extorsión mediante secuestro, violación y atentado violento contra el pudor, no podrán ser objeto de indulto, amnistía o gracia, estipula el tiempo mínimo de cumplimiento de condena –que se incrementa para los reincidentes- y establece que la reclusión debe efectuarse en recintos carcelarios de máxima seguridad.

Algunos estudios al respecto señalaron que las políticas de encarcelamiento masivo propiciadas a través de esta ley no tuvieron un efecto en la reducción de la criminalidad, y menos en los delitos especificados en ella, sino que más bien comportaron un incremento desproporcionado de la población carcelaria.[22]

Círculos de violencias privadas

Otro ámbito importante en las intervenciones en seguridad ciudadana que ha alcanzado gran relevancia en la última década guarda relación con la violencia de género y, en general, con la violencia intrafamiliar. Debido a que se trata de una violencia que se desarrolla principalmente en el ámbito privado, fue invisible durante décadas hasta que se comenzó a entender que la violencia privada tiene una expresión pública: por los delitos que conlleva (lesiones, violaciones, homicidios) y por su influencia en el desarrollo de conductas violentas, especialmente en los menores que son testigos de estos actos. Al respecto, una medida interesante ha sido la implementación de comisarías de policía dedicadas exclusivamente a estos ámbitos.

En 1994 se creó, en Guayaquil, Ecuador, la primera Comisaría de la Mujer y la Familia y, posteriormente, con la influencia del movimiento de mujeres, se aprobó la Ley contra la violencia a la mujer y la familia. Este tipo de establecimientos policiales se han replicado en toda América Latina, debido a su impacto positivo en la promoción de denuncias y en la visibilización del tema. Otras experiencias guardan relación con los gobiernos locales. Así, por ejemplo, en Quito, la Red metropolitana de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y de género promovió la creación de la Comisión de la Mujer y la Familia en el Distrito Metropolitano, la cual consiguió promulgar una ordenanza municipal que reconocía este tipo de violencia como un problema para el distrito, de tal manera que se aseguraba solicitar recursos para atenderlo.[23] Se trata de una solución que dio resultados en un contexto determinado, pues las ordenanzas municipales pueden tener distintos impactos según el ordenamiento jurídico que las acompañe. En el mismo Ecuador, las comisarías de la mujer y la familia no eran parte del sistema judicial hasta que la nueva Constitución de 2008 las convirtió en juzgados de violencia contra la mujer y la familia.

Debido a que se trata de un tema donde la denuncia por parte de la víctima puede tardar mucho tiempo y donde existe alto nivel de impunidad, la mayor discusión y lucha de las redes que buscan erradicar la violencia de género e intrafamiliar se ha librado en el campo legal, con el objetivo de conseguir la tipificación de estos delitos o bien de agravar las penas en delitos relacionados con la violencia intrafamiliar. Si bien es cierto que la tipificación de estos delitos puede crear un nuevo marco de acción más específico, el impacto será limitado si no va acompañado de programas preventivos, de sensibilización y de tratamiento a agresores. Para estos últimos se requiere el trabajo interconectado de organismos de salud y de apoyo psicosocial y educativo en el nivel local que estén capacitados y sensibilizados para afrontar esta problemática.

Privatización de la seguridad

Una última tendencia muy relevante en el espacio latinoamericano es la privatización de la seguridad, ligada a dos cuestiones que afectan a la cohesión social: una alta percepción de inseguridad y la desconfianza hacia el orden policial. Un antecedente que ayuda a explicar la expansión de esta tendencia tiene relación con la brecha existente entre la alta demanda de seguridad por parte de la ciudadanía y la capacidad real del Estado de satisfacerla –a través de sus órganos de seguridad–. Es decir, existe un alcance estatal limitado frente a las múltiples demandas ciudadanas alimentadas por la alta percepción de inseguridad de las personas. La falta de presupuesto, de estrategias para afrontar nuevos delitos y de modernización del sistema de control público (policías y cárceles) propicia el desarrollo de la industria privada de la seguridad. En casos particulares, la escasa confianza de la ciudadanía, tanto en la policía como en el sistema de justicia, así como la inequidad en la distribución de la riqueza, también son factores que inciden en la demanda de servicios privados de seguridad. Aun cuando todos estos son factores que podrían incidir en la instalación y el crecimiento de esta industria, no se puede afirmar que exista una incidencia clara al respecto, pues no existen mediciones estadísticas que así lo demuestren. Por ejemplo, los datos en Chile muestran que entre 2005 y 2007 el nivel de victimización se mantuvo, la percepción de inseguridad bajó y la industria de seguridad privada creció.

Una de las razones que explican la expansión de la seguridad privada es la transferencia de autoridad en seguridad ciudadana desde el sector público al

22. Dammert, L. y Salazar, F. *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latin*a. Santiago, FLACSO-Chile, 2009.

23. Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO Ecuador, 2009.

privado, donde la policía es solo uno de los tantos actores. Sin embargo, no se debe entender esta expansión como una cuestión de «privatización», en el sentido de una transferencia voluntaria, sino que es el resultado de la brecha existente entre las expectativas de seguridad demandada por los ciudadanos y la percepción de estos acerca del nivel de seguridad que la fuerza policial puede proveer.

El crecimiento de esta industria ha sido poco estructurado y va acompañado de una alta dispersión de normativa y una ausencia de regulación en varios ámbitos, lo que demuestra la necesidad de conocer, legislar y desarrollar mejor esta industria. Una atención adecuada será útil para que las empresas se muevan en un marco regulador claro, el Estado tenga conocimiento de lo que debe fiscalizar y la ciudadanía sepa lo que se le ofrece.

Cabe señalar, al respecto, que, a pesar de su crecimiento de los últimos años en América Latina, no existen en la región sistemas de control y regulación suficientes de esta industria, lo que impide conocer su real magnitud. Ello se agrava en contextos en los que la producción de información y estadísticas sobre seguridad son irregulares en el tiempo y poco estandarizadas. Esta carencia ha generado que la discusión sobre la materia sea diversa, y que aborde temas como la normativa legal existente, la capacidad de los organismos fiscalizadores y controladores, la tenencia de recursos tecnológicos y armas, la formación y capacitación de los actores vinculados al sistema, la seguridad social y laboral de los trabajadores, los ámbitos de acción de las industria de la seguridad privada y el respeto a los derechos humanos y ciudadanos.

Otro factor que habría favorecido la expansión de la seguridad privada se relaciona con características que son propias de este mercado laboral, dominado por la informalidad y la frecuente rotación. En el caso de Chile, han emergido diversas empresas prestadoras de servicios de seguridad que concentran una fuerza laboral considerable. Ello se ve reflejado en los 19.015 guardias que durante 2007 trabajaron con contrato directo en empresas, y los 73.849 que lo hicieron prestando servicios a empresas de recursos humanos –guardias y vigilantes-, donde además existe una elevada rotación laboral: un 47% de las empresas posee un índice de rotación por encima del 70%.[24] Existen más de 1.000 empresas autorizadas para operar como prestadoras de servicios de recursos humanos; casi la mitad de ellas (46%) se ubican en la Región Metropolitana, y el 82% de las registradas en la Subdirección de Seguridad Privada de Carabineros se dedica única y exclusivamente a proveer recursos humanos, es decir, servicios de guardias de seguridad, evitando así disgregar su oferta.

La seguridad privada se ubica en el eje del control social preventivo, compuesto por intervenciones no penales dirigidas a las causas próximas de los delitos, y que buscan reducir el riesgo o probabilidad de sufrir algún daño. La seguridad privada es casi exclusivamente preventiva. A diferencia de las fuerzas policiales –las cuales son responsables tanto de prevenir como de controlar la delincuencia-, la seguridad privada existe en gran parte para evitar y alertar sobre los delitos contra la propiedad.[25] La seguridad pública, así como la defensa de la nación, es un bien público y un derecho colectivo; en teoría, no es exclusivo ni excluyente, pero cuando la seguridad pasa a ser un bien disponible en el mercado, se convierte en un nuevo factor de desigualdad entre aquellos que pueden pagar por su seguridad y los que no. Algunas definiciones enfatizan el aspecto democrático y solidario de la seguridad: «esta concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo; de esta manera, la seguridad debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos parte de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común. Esta concepción supone, además, que entendemos la violencia como un fenómeno social, relacionado directamente con la estructura social y la cultura en cuanto sistema de valores».[26] Hoy, sin embargo, esa dimensión solidaria ha perdido fuerza frente a una sociedad que pone el acento en el individuo, el cual -al no ver respondidas satisfactoriamente sus múltiples demandas de seguridad- invierte en ella contratando guardias y tecnología para su propia protección, o la de barrios, empresas, residencias particulares y bienes, quedando el acceso y la regulación de este sector librado a las reglas del mercado.

24. Lee, J. *IV Estudio de la Industria de la Seguridad Privada en Chile*. Presentación: mayo 2008.

25. Véase Abelson, A. «Seguridad Privada en Chile. Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública», *Boletín electrónico Programa Seguridad y Ciudadanía*, FLACSO-Chile, agosto de 2006; y Arias, P. «Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria». Santiago, FLACSO-Chile, 2009.

26. Arias, P. «Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria». FLACSO Chile, 2009. Pág. 13.

4. Seguridad y cohesión social

Seguridad y cohesión social son dos conceptos y dos estados sociales vinculados. A pesar de ello, su relación ha sido conceptualmente explorada y políticamente explotada solo de forma muy superficial. Desde un punto de vista conceptual, ambas ideas comparten dos características centrales: no son unívocas ni estáticas. Socialmente, son atributos de un orden colectivo (una sociedad cohesionada, una sociedad segura) que también tienen profundas consecuencias en términos individuales. Estos estados del mundo son el resultado de una compleja multiplicidad de factores (incluyendo políticas públicas sectoriales) sobre los que los gobiernos tienen una desigual capacidad de influencia. Son también objetivos de la política pública y tienen un papel (más o menos destacado, según sea el caso) en la agenda política y en la política pública de los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, el concepto de cohesión social es mucho más amplio que el de seguridad. Al mismo tiempo, la noción de cohesión social es jerárquicamente superior a la de seguridad: una sociedad cohesionada facilita la obtención de altos niveles de seguridad. Por otra parte, la seguridad ciudadana es un componente clave para una sociedad cohesionada. Diversos analistas y actores han hecho énfasis en los múltiples atributos de la cohesión social.[27] Más allá de diferencias menores, existe consenso en la literatura sobre sus rasgos definitorios: sentido de comunidad, oportunidades similares, respeto por la diversidad, confianza política y sentido de pertenencia.[28] Todos ellos vinculados con percepciones ciudadanas que, sin duda, se equiparan a posibles expectativas o deseos de cómo vivir mejor en comunidad.

Un elemento clave que se halla presente en todos y cada uno de los atributos

27. La Oficina de Coordinación y Orientación del programa URB-AL III adoptó la siguiente definición de cohesión social: «Una comunidad socialmente cohesionada (cualquiera que sea su escala: local, regional o nacional) se caracteriza por una situación global en las que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente de los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad» (OCO-URB-AL III, 2010).

28. Wedlock, E. (2006). *Crime and cohesive communities*. Home Office. UK.

mencionados previamente es la confianza institucional e interpersonal. Sociedades donde prima la desconfianza no pueden desarrollar altos niveles de cohesión social. Por el contrario, avanzan en la fragmentación y la estigmatización. De hecho, en un texto clásico sobre el tema de la confianza, Uslaner expresó que esta era la «sopa de pollo de la vida social»[29] y, por ende, países con altos niveles de confianza tienen gobiernos que funcionan mejor, políticas más distributivas, mercados más abiertos y menos corrupción, de manera que se distinguen especialmente por su nivel de equidad económica.

La vinculación de la confianza con los niveles de crimen ha sido analizada por diversos autores, quienes concuerdan en que mayores niveles de confianza van de la mano, generalmente, de menores niveles delictuales. Así, por ejemplo, en una investigación realizada en Estados Unidos, se demostró una clara correlación entre altos niveles de confianza social y bajas tasas de homicidio.[30] En un estudio comparado de regiones elaborado por el Centro de Investigación Pew,[31] se comprobó que en países con un mayor nivel de confianza social existe un menor porcentaje de población que considera el crimen como un problema grave.

En América Latina, los estudios que vinculan confianza y crimen son muy limitados, y tienen un carácter más descriptivo que inferencial. En cualquier caso, la información revelada muestra altos niveles de desconfianza hacia el gobierno. Según datos de 2010, los países de la región presentan una media de cifras preocupantes, con una ciudadanía que directamente desconfía de sus gobiernos.

La desconfianza en el gobierno en general alcanza mayor complejidad cuando se pregunta por la percepción de la justicia. Es preocupante constatar que vivimos en un continente donde la ciudadanía no confía en la justicia; probablemente, considera que no se imparte de forma equitativa y la vincula con actos de corrupción o de alta ineficiencia.

29. Uslaner, Eric. 2000-2001. «Producing and Consuming Trust.» *Political Science Quarterly*. 115:4.

30. Messner, Steven F.; Baumer, Eric P. and Rosenfeld, Richard. 2004. «Dimensions of Social Capital and Rates of Criminal Homicide.» *American Sociological Review*. 69:6.

31. <http://pewresearch.org>

Gráfico 3. Desconfianza en el gobierno, 2010.

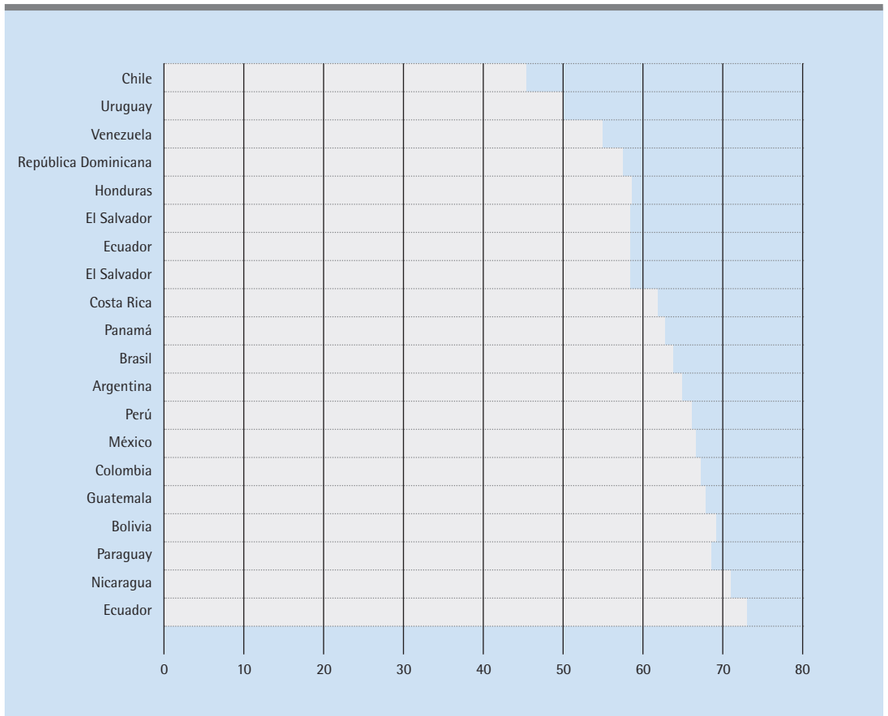
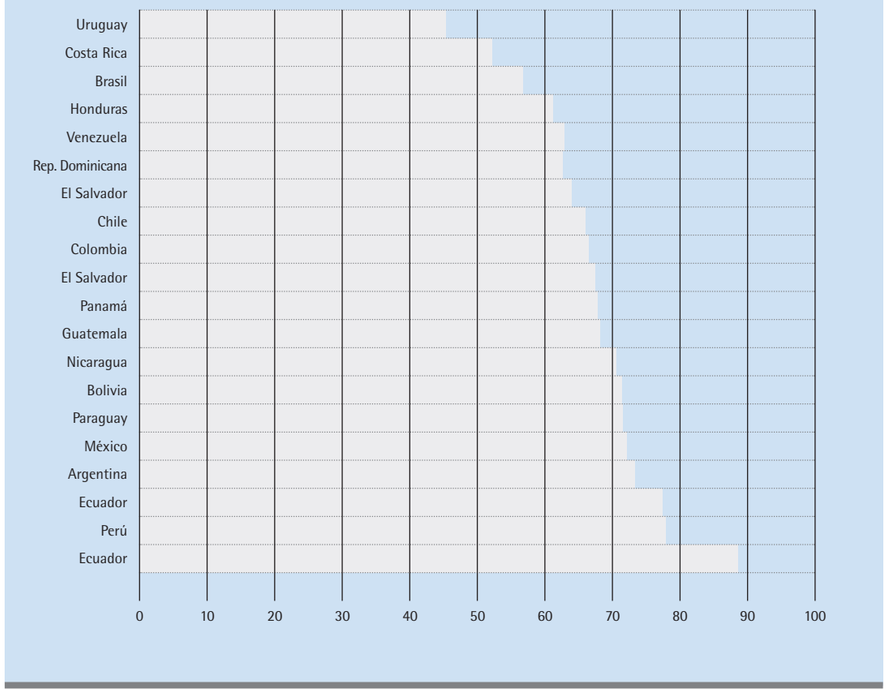


Gráfico 4. Desconfianza en la justicia, 2010.

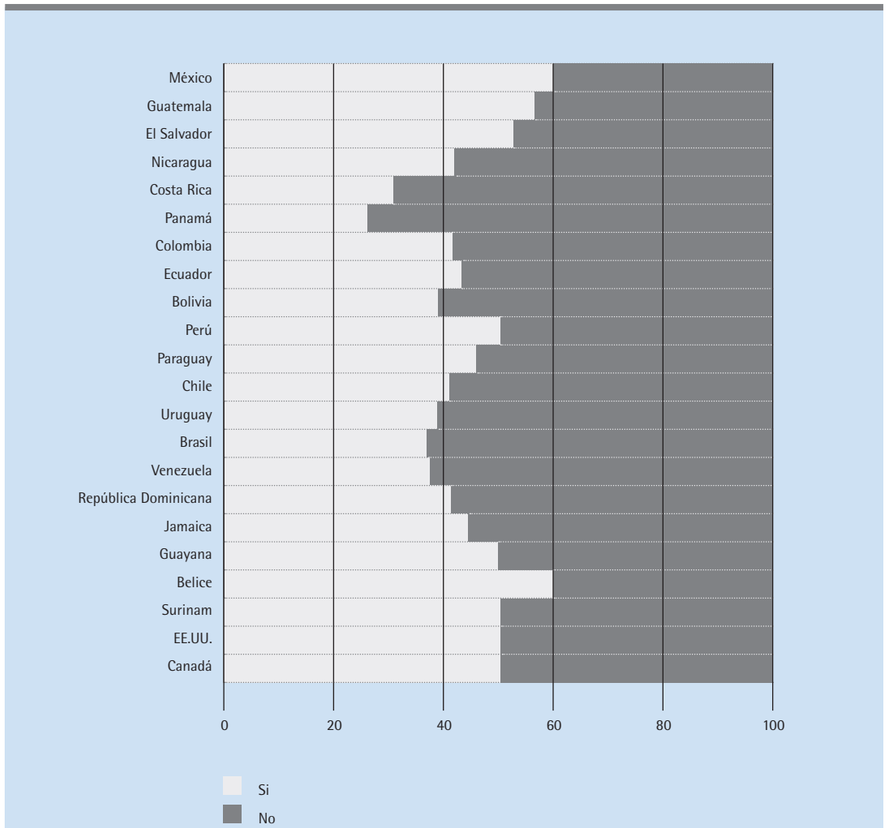


Fuente: Latinobarómetro, 2010

Según algunos analistas (por ejemplo, Chanley, Rudolph y Rahn, 2000), la criminalidad tiene un impacto sobre la confianza de la ciudadanía en el gobierno. Más allá de este hecho, la criminalidad (y la percepción de la misma) tiene un efecto evidente sobre el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. Asimismo, la confianza en la policía y su control democrático efectivo son dos variables claves para lograr una implementación real de esas políticas. Dicho de otra forma, la ausencia de confianza ciudadana en las instituciones públicas es uno de los elementos que impactan sobre los niveles de crimen y temor, ya que, cuando los ciudadanos no confían en la institución responsable de controlar el crimen, tienen una mayor sensación de inseguridad.[32] Esta situación se magnifica cuando el grado de desconfianza ciudadana abarca tanto a las instituciones representativas como a las agencias encargadas de velar por la seguridad.

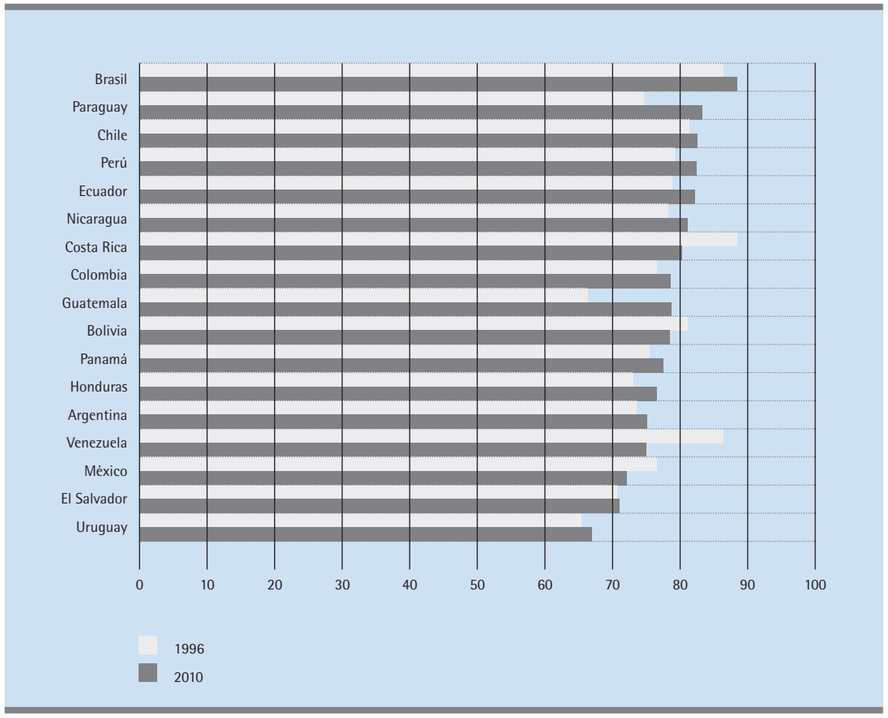
Como se puede observar en el gráfico 5, en América Latina los datos son irrefutables: un porcentaje importante de ciudadanos justifica las salidas no democráticas con el objetivo de resolver el problema de la delincuencia. Esta situación pone de relieve nuevamente el debate entre seguridad y libertad, puesto

Gráfico 5. Justificación de golpe militar por delincuencia, 2010



Fuente: Barómetro de las Américas, 2010.

Gráfico 6. Desconfianza interpersonal, comparación 1996- 2010



Fuente: Latinobarómetro 2010

32. Dammert, L. y Malone, M. (2006). «Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America». *Latin American Politics and Society*, 48(4), 27-51.

que habría un porcentaje importante de personas que considerarían la posibilidad real de limitar libertades con tal de avanzar en mejores indicadores de seguridad. Se trata, sin duda, de una tragedia mundial que ya vivimos.

Ahora bien, la desconfianza también afecta a la forma en que establecemos vinculaciones institucionales y personales, y nuestros sentimientos de inseguridad. Los ciudadanos con menores niveles de confianza en sus pares presentan mayores índices de temor, y este hecho está vinculado con la cohesión social. Así, en un estudio clave de Sampson y Groves,[33] se mostró que la cohesión comunitaria está directamente relacionada con la disminución del crimen callejero y de la violencia por parte de extraños. De igual forma, Hirschfield y Bower,[34] concluyeron que si disminuye el crimen, aumenta la cohesión social; y en un estudio más reciente, Lee[35] afirma que a mayor sensación de comunidad, menor nivel de delitos.

En este punto, la situación latinoamericana está lejos de ser aceptable pues, como se observa en el gráfico 6, el porcentaje de entrevistados que no confía en los demás es alarmantemente elevado, superando en casi todos los casos el 70% del total y con pocas variaciones en los últimos años.

Como hemos señalado anteriormente, una sociedad en la que impera la desconfianza es una sociedad en la que no solo hay altos niveles de temor, sino también una sociedad en la que el vínculo social es débil, y en la que la desconfianza, la fragmentación y la exclusión se intensifican. Todo ello afecta a las posibilidades de crear un proyecto común en el futuro.

Por tanto, la lucha contra la desconfianza debe colocarse en el centro de la agenda de desafíos políticos si se quiere aumentar y mejorar la cohesión social en América Latina. Ello implica iniciativas de política vinculadas con un incremento de la eficiencia y la transparencia en la acción gubernamental, lo que, en el ámbito de la seguridad, apunta directamente a la policía y la justicia. Adicionalmente, también se requieren iniciativas de largo aliento que impulsen la cooperación ciudadana, el intercambio y la utilización del espacio público, las cuales comportarán, a su vez, cambios culturales y en la percepción sobre la efectividad, la necesidad y la importancia de la participación comunitaria. Sin duda, este desafío supera las capacidades sectoriales o de nivel de gobierno, de forma que es necesario involucrar plenamente al Estado para lograr la articulación y coordinación efectiva de iniciativas.

Diferenciación en la acción de política pública

Aunque están relacionadas, las orientaciones de acción pública para generar cohesión social y seguridad son diferentes. Por un lado, las políticas que buscan impulsar mayores niveles de cohesión no se focalizan en una población en concreto. Por el contrario, son de carácter universalista, ya que buscan objetivos en toda la sociedad. Aquellas políticas de cohesión podrían describirse como vinculadas a la calidad de vida de los ciudadanos más que al logro específico de metas sectoriales.

La experiencia en intervenciones públicas de seguridad muestra la necesidad de políticas focalizadas sobre poblaciones en riesgo de desarrollar carreras criminales, o poblaciones víctimas muy atemorizadas. La focalización de las iniciativas es un elemento necesario y cada vez más requerido para lograr impactos y cambios en las condiciones de cotidianeidad. Así, si bien existen objetivos globales (vinculados con el aumento de la confianza, la participación y la integración social), las políticas de seguridad están avanzando con diseños puntuales que deberían permitir avances más evidentes.

Seguridad sin cohesión social es posible, pero no deseable. Una sociedad puede definir mecanismos de seguridad que incluyan altos niveles de segregación, fragmentación socioterritorial e incluso la utilización de la fuerza; pero ninguno de estos elementos genera cohesión. El discurso de la seguridad muchas veces parte de la diferenciación social, la identificación del enemigo que debe ser corregido, encarcelado o sanado (dependiendo del tipo de intervención) y la propuesta de políticas públicas individualistas.

De la mano dura a la cohesión social

Más allá de las dificultades conceptuales sobre el paradigma de la seguridad con cohesión social o de la cohesión social con seguridad, es necesario avanzar con iniciativas de política pública

33. Sampson, R. J. and Groves. W. B. (1989). «Community Structure and Crime: Testing Social- Disorganization Theory». *American Journal of Sociology*. 94: 774 – 802

34. Hirschfield, A. and Bowers, K. J. (1997). «The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crime in Disadvantaged Areas». *Urban Studies*. 34: 1275 – 1295.

35. Lee, M. R. (2000).«Community Cohesion and Violent Predatory Victimization: A Theoretical Extension and Cross-national Test of Opportunity Theory». *Social Forces*. 79 (2): 683 – 688.

que identifiquen posibles espacios de interacción, cooperación y focalización, cuyo objetivo sea la cohesión social en el marco del estado de derecho. En esta sección, se presentan los diversos esfuerzos que la política pública ha desarrollado en los últimos años, con especial atención al cambio en la narrativa política y el desarrollo de un lenguaje político que partió con iniciativas de mano dura, tolerancia cero y mayor castigo, y que actualmente incluye objetivos de justicia, inclusión, prevención y cohesión.

Las formas de intervención pública en materia de seguridad han cambiado en las últimas dos décadas. Si bien es difícil establecer una línea de desarrollo homogénea y con claros hitos de cambio, se puede trazar una trayectoria desde la cual se construyen algunas tipologías de acción política.

Tal como se argumentó en la primera sección, a inicios de los noventa casi todos los países de la región se concentraron principalmente en políticas para el control del delito. Estas políticas -llamadas también de mano dura- cumplieron un rol central en un contexto de alta politización del problema debido al incremento de la inseguridad, la aparente ineficiencia gubernamental para afrontarlo y el reclamo ciudadano de políticas rápidas y efectivas. Las políticas de «mano dura» y «súper mano dura» propuestas en algunos países de Centroamérica son un ejemplo de esta situación en un cuadro de agravamiento de la presencia de pandillas juveniles conocidas como *maras*. En este primer momento se estimó que las necesarias reformas de la justicia y la policía eran pasos indispensables para avanzar en una lógica de intervención institucional eficiente. De igual forma, se aprobaron leyes que aumentaban los castigos frente a acciones delictuales emergentes (*maras*, pandillas, cibercrimen, *bullying*, etc.) y en la mayoría de los países se rebajó la edad de imputabilidad penal. Este marco legal tenía como actor principal al gobierno nacional, que avanzaba con macro reformas que buscaban disminuir los «incentivos» para el desarrollo de carreras criminales.

Tabla 2. Paradigmas de acción política en materia de seguridad

Mano dura (seguridad interior)	Seguridad integral (seguridad ciudadana)	Cohesión social
Centrado en el castigo	Reconocimiento de la importancia de la prevención	Aún en debate
Delincuencia como acción individual	Inversión limitada	Inicialmente desarrollado por cooperación internacional
Respuesta institucional centrada en justicia criminal	Centrado en el discurso más que en la acción	Poca claridad de la intervención específica
Respuesta ciudadana (vigilancia)	Participación de gobiernos locales	Incluye temas estructurales
Viable electoralmente	Ciudadanía como actor	Políticas universales y de interacción sectorial
Limitado impacto	Dificultad en la focalización	Inclusión, legitimidad social y desarrollo
Alta visibilidad	Compleja combinación con políticas de control	
Centrado en gobiernos nacionales	Resocialización aún invisible	
	Factores sociales reforzados	
	Descentralización	

Fuente: Elaboración propia

La inversión pública en estas medidas ha sido significativa. Más de trece países han enfrentado procesos de reforma del procedimiento penal, con una importante inversión fiscal. Prácticamente en todas las policías de la región se han generado procesos de incremento de dotación de recursos, renovación de infraestructuras y desarrollo tecnológico, entre otros. Los sistemas carcelarios están en crisis por una gran congestión que ha limitado la gobernabilidad en el interior del sistema y ha potenciado la violencia. Si bien no se ha invertido en los sistemas carcelarios, la puesta al día de los mismos requerirá un monto importante de inversión estatal. Esta inversión no ha ido acompañada de una mejora del problema de la inseguridad. Por el contrario, los indicadores muestran un agravamiento del uso de la violencia, un estado de temor de la población, la corrupción de las fuerzas policiales, la lentitud del sistema judicial y la organización de la delincuencia.

Esta situación de crisis, aparejada con la impotencia gubernamental para afrontar fenómenos emergentes de criminalidad, la presencia de organismos internacionales que pusieron el énfasis en distintas miradas y la experiencia internacional, entre otros factores, permitió un cambio o, mejor dicho, una complementación en el paradigma de acción política. Así emerge la narrativa de la seguridad como un fenómeno integral que requiere la participación de todos los niveles del Estado y de la ciudadanía para el diseño de iniciativas más eficientes. El slogan utilizado en diversos países, donde se explicita que la seguridad es tarea de todos, se instaura en el centro de la acción política, acompañada de un aumento de la presencia de programas de prevención del delito (principalmente situacionales) y desarrollo de programas de policía comunitaria y organización vecinal.

Ahora bien, este paradigma está más sólidamente instalado en la narrativa política que en la verdadera práctica de la política pública. De hecho, la revisión del gasto público indica que los programas de prevención del delito son aún muy inferiores si se comparan con aquellos vinculados a los organismos de control. Sin embargo, es en el campo de la acción del gobierno local que esta perspectiva toma un cariz especialmente importante. Los alcaldes de ciudades grandes e intermedias de toda América Latina reconocen la necesidad de actuar frente al problema de la inseguridad (aún sin contar con capacidad financiera, técnica o incluso jurídica) y desarrollan iniciativas de organización ciudadana

(botones de pánico, sistemas de autoprotección, vigilancia comunitaria y acciones de colaboración social), así como programas de disuasión (de vigilancia, sistemas de seguridad en patrullaje local, y coordinación con la policía). Adicionalmente, los diversos niveles de gobierno diseñan estrategias de prevención social del delito (en muchos casos apoyadas o desarrolladas por organismos no gubernamentales) que, de forma esporádica y poco sostenida en el tiempo, desarrollan iniciativas de trabajo con la población considerada en riesgo. En esta etapa de aprendizaje se desarrollaron múltiples iniciativas que poco tendrían que ver con los objetivos mismos de la seguridad y que más bien mostraban la necesidad de programas de calidad de vida, de vinculación entre vecinos y de organización social. Es así como la seguridad se convirtió en el objetivo casi principal de cualquier política de desarrollo nacional y local.

Los resultados no son alentadores. La convocatoria de participación ciudadana sin capacidades reales de financiación y sostenibilidad ha tenido resultados inesperados, con reclamos ciudadanos de mayor castigo, presencia policial y control. Los programas de prevención desarrollados no han sido evaluados y, por ende, no existen datos reales en cuanto a su impacto sobre la problemática de la inseguridad. Los indicadores de crimen y violencia se mantienen altos, el crimen organizado persiste de forma preocupante en la región y los principales factores de riesgo de acciones criminales, señalados en la investigación y la bibliografía especializada, no han variado significativamente.

La lista de factores vinculados al desarrollo de la inseguridad va desde situaciones individuales (consumo de alcohol y drogas, presencia de violencia intrafamiliar, precariedad educativa, problemas de salud mental, incapacidades laborales), pasando por situaciones de contexto (segregación socioterritorial, guetos de vulnerabilidad, exclusión de jóvenes, grupo de pares violentos), y hasta situaciones estructurales (inequidad, exclusión, desconfianza y falta de legitimidad estatal). Esta situación crea un marco de acción política de alta complejidad. Los paradigmas utilizados previamente ponen el énfasis en la necesidad de una nueva forma de vinculación social que defina prioridades de inversión, acción y definición política. Es así como la agenda política de la cohesión social desarrollada en los últimos años se convierte en un excelente marco de referencia para las políticas de seguridad ciudadana. Los elementos fundamentales que caracterizan a una sociedad cohesionada no se pueden asegurar en un contexto marcado por la inseguridad y la violencia.

Las acciones preventivas son aquellas que tienen más directa relación con la consolidación de los diversos elementos de la cohesión social. Es por ello que se hace necesario diferenciar entre los diversos tipos de prevención de acuerdo con sus objetivos (prevención social, comunitaria y situacional), y también en función de sus beneficiarios (prevención primaria,

Tabla 3. 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 (de gente sospechosa) Reducción de oportunidades Diseño medioambiental Disuasión general
Secundaria	Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes y 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 a partir de Crawford, 1997; Sozzo, 1999.

secundaria y terciaria). Así entendida, la mayoría de iniciativas que se desarrollan a nivel local, especialmente aquellas de prevención primaria y secundaria, tiene un importante espacio de sinergia con políticas más integrales o estructurales.

Ciertamente el camino es largo para la consolidación de políticas que afronten la inclusión, la participación, la aceptación de diferencias y la legitimidad de la política. El llamado paradigma de la cohesión social se revela en la teoría como una excelente forma de entender y proponer el cambio social, si bien queda muchas veces pendiente la propuesta de iniciativas prácticas que avancen firmemente en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, se pueden detallar algunas características claves de estas intervenciones, que, en primer lugar, requieren procesos descentralizados de acción donde los diversos niveles de gobierno coordinen efectivamente objetivos y, en segundo lugar, estrategias para alinear las iniciativas en desarrollo. De igual forma, en esta perspectiva de entendimiento y acción política se pone el énfasis en las preocupaciones de calidad de vida antes que en las

necesidades exclusivas del sector, por lo que la inclusión, la legitimidad social y el desarrollo se convierten en conceptos claves y objetivos centrales a medio plazo. Finalmente, este paradigma ha sido impulsado con especial interés por la cooperación internacional (en particular la europea), que reconoce los problemas que afrontan los paradigmas previos y propone una mirada más integral del fenómeno.[36]
A continuación se profundiza en algunas experiencias que ponen en evidencia los espacios de intervención desarrollados en América Latina; dichas experiencias son valoradas como prometedoras en la investigación especializada.

Experiencias y evidencia

Los avances en la implementación de programas y políticas de seguridad ciudadana en sus diversas dimensiones son innegables. Como se mencionó previamente, se ha pasado de un paradigma centrado en la acción represiva del Estado a una mirada integral y multidisciplinaria. Los gobiernos nacionales plantean necesidades cada vez más evidentes de colaboración con la sociedad civil y los gobiernos locales. Muestra de ello son los programas Sigue Vivo y Lucha por la Paz, que, mediante el apoyo social y educativo, el fomento a la recreación, el deporte y la salud, han logrado reducir los homicidios de jóvenes en Brasil. Otro ejemplo proviene de Chile, con los Planes Comunales de Seguridad Pública (ex Comuna Segura), una de cuyas aristas es el trabajo desarrollado a escala local con jóvenes en riesgo, buscando redes para –por ejemplo- formarlos como cadetes en la Escuela de Bomberos (San Pedro de la Paz, en Concepción) y enseñarles remo en una escuela especializada en este deporte (Valdivia). Con iniciativas como esta se ha contribuido a la disminución del consumo de drogas y del abandono escolar, a la vez que se ha aumentado la integración y el compromiso comunitario.

Asimismo, las instituciones policiales se abren al desafío de mejorar su vinculación con la ciudadanía, además de implementar iniciativas centradas en la prevención. Los sistemas de justicia reconocen la necesidad de interrumpir carreras criminales con mecanismos alternativos al encarcelamiento, e incluso atienden demandas antes de que pasen a instancias judiciales. Una experiencia exitosa al respecto es la Junta Comunitaria de seguridad urbana, en el municipio de Chabás, en Argentina, donde más de 20 representantes de instituciones locales –incluyendo la policía- se reúnen mensualmente para analizar los reclamos y peticiones que los ciudadanos depositan anónimamente en el «Buzón por la vida», enviando las denuncias al Juzgado federal en caso de ser necesario y actuando como entidad defensora de los intereses locales.

36. Cabe destacar que el diagnóstico sobre las intervenciones en seguridad ciudadana en muchas ciudades europeas no es muy diferente al de América Latina.

Por otro lado, casos como el Centro Jamadi, en el municipio de Huimilpán, en México, que atiende a sectores en riesgo y ofrece orientación legal a las víctimas, evidencian los vínculos entre policía y ciudadanía, pero también los avances en la atención a la víctima y las posibilidades de defensa jurídica para los presuntos infractores, elementos estos que debemos reconocer como parte de las mejoras registradas en las últimas dos décadas.

Todos estos son avances en la gobernanza del sector que han permitido la definición de objetivos de desarrollo económico, social e institucional a medio plazo que incluyen a la ciudadanía. No obstante, las mejoras son escasas y hay espacio para muchas otras posibles, toda vez que existen buenas prácticas en países europeos que podrían aplicarse en América Latina. Si bien los contextos son distintos en términos de violencia y criminalidad, se debe reconocer que si lo que se busca es la gobernanza y la cohesión social, existen prácticas replicables que motivan a involucrar a más actores sociales en estas iniciativas. Un ejemplo de esto es el programa alemán *Fairy Godmother* (Hada Madrina), que contribuye a reducir la inseguridad de los niños y la preocupación de los padres gracias al apoyo de negocios locales que los reciben para curarles una herida pequeña, facilitarles el teléfono para llamar a casa o dejarles lavarse las manos. También podemos citar el programa de acompañamiento a las personas que circulan tarde por las calles en Francia, llamado *Correspondants de nuit* (Interlocutores nocturnos). De igual manera, la primera fase del proyecto Fortalecimiento Institucional en el Área Metropolitana de San Salvador para la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana pretende fortalecer el tejido social, tanto a nivel municipal como metropolitano, mediante el fomento de la organización territorial y sectorial, impulsando la prevención de la violencia, la cohesión social y la seguridad ciudadana, y priorizando una estrategia con perspectiva de género dirigida a la niñez y juventud del Área Metropolitana de San Salvador.

La mayoría de las experiencias desarrolladas en seguridad ciudadana son, de manera implícita, una aportación a la cohesión social. Muchos proyectos se concentran en la población joven, específicamente menores de edad, y buscan reforzar el sentido de pertenencia a sus comunidades, el desarrollo del respeto por las normas pacíficas de convivencia social y, sobre todo, por el capital social. Otro ámbito relevante se relaciona con la promoción de la titularidad de derechos en los menores de edad, con el fin de disminuir la segregación y marginación de este grupo en barrios críticos. En una mirada más integral, otra aportación de las iniciativas locales de seguridad a la cohesión social es la promoción de redes colaborativas como mecanismos de protección social, donde las víctimas y victimarios puedan encontrar una atención integral para terminar el círculo de la violencia. Por último, muchas de las iniciativas desarrolladas apuntan a fomentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, lo cual mejora el

posicionamiento de la policía y los gobiernos locales (véase anexo).

De esta forma, se confirma que los desafíos existentes son monumentales. En primer lugar, se debe avanzar con un mejor conocimiento de la realidad a escala local para tomar decisiones políticas de forma directa y eficiente. Algunas ciudades, como Bogotá y Quito, han desarrollado observatorios que elaboran información acerca de los fenómenos de violencia y criminalidad, pero aún son pasos tímidos en la definición de verdaderos sistemas de información. En la mayoría de casos no existen sistemas nacionales generadores de información rigurosa y actualizada. Esta situación incide incluso sobre las iniciativas regionales y subregionales de sistematización de información delictual.[37] En segundo lugar, la concentración de la inversión pública no ha revertido en medidas vinculadas especialmente con el control, y es muy limitada la inversión en prevención efectiva, y menor en lo que respecta a la reintegración social. Estudios adecuados que demuestren la capacidad de impacto de estas iniciativas podrían reforzar la decisión política de inversión, que hoy está bastante ausente en la región. En tercer lugar, las experiencias de los gobiernos nacionales son esporádicas. La mayoría de iniciativas desarrolladas en las últimas décadas ha carecido del apoyo político o financiero necesario para convertirlas en políticas de Estado. Asimismo iniciativas que reforman el procedimiento penal o las instituciones policiales han atravesado caminos marcados por la inestabilidad y los permanentes retrocesos.

Finalmente, no sabemos aún interpretar las causas del aumento o disminución de los índices de inseguridad en un determinado contexto nacional o local. Las hipótesis son muchas, pero en la práctica no se sabe con claridad qué programas tienen impacto en el problema o qué situaciones de contexto pueden jugar un papel significativo. Las interpretaciones presentadas en las secciones previas evidencian los avances en la comprensión de la temática, así como en las iniciativas de acción pública, pero estamos aún lejos de un verdadero marco de interpretación que permita caracterizar con detalle las diversas aristas del fenómeno.

37. Algunos ejemplos son el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA <www.oas.org/dsp/english/cpo_observatorio.asp> y el Observatorio de Centro América (OCAVI) <www.ocavi.com>. Para un listado de iniciativas en la materia véase: <www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Repertorio_internacional_de_observatorios_de_la_delincuencia.pdf>

5. El largo camino de la gestión

El avance en la interpretación de marcos conceptuales, mencionado en las secciones anteriores, lamentablemente no se ha visto acompañado de los mismos progresos en las capacidades de gestión (en los diversos niveles de gobierno) que estimulen la implementación de políticas integrales. Esto se aprecia en la gran diversidad de intervenciones en seguridad ciudadana, con resultados dispares, cuyo éxito está también determinado por factores igualmente diversos.

Debido a que la seguridad ciudadana se basa en una red de actores de distinto tipo (comunidad, sistemas de justicia, policías, municipios, redes asistenciales, etc.) y a la vez intervenciones en distintos niveles (nacional, regional o estatal, provincial y municipal), el éxito en la gestión de sus proyectos, planes y programas estará determinado por el nivel de compromiso y comprensión de la problemática por parte de todos esos actores. Esto último implica entender que los actores involucrados deben trabajar coordinadamente y compartir parámetros comunes respecto del fenómeno que se trata. Esto último es especialmente relevante cuando se aprecian diferencias sustantivas entre las políticas nacionales y las locales. Si bien el nivel local tendrá legítimas diferencias y necesidades diversas, propias de su contexto particular, debe existir un patrón compartido respecto de los fines y principios que los guían. Es positiva, por ejemplo, una concordancia entre el nivel nacional y el local cuando se persigue una política de seguridad ciudadana y no de otro tipo, y cuando la prevención del delito es tan importante como el control. Tales concordancias permitirán aunar voluntades y recursos trabajando por un mismo fin.

El problema más común en la gestión de la seguridad ciudadana es el énfasis puesto en la eficacia sobre la eficiencia, es decir, que se suelen mostrar más resultados ligados a la consecución de metas y objetivos que a la relación entre recursos y logros conseguidos. Esto implica, entre otras cosas, que los sistemas de medición se enfoquen en resultados de cobertura (número de acciones realizadas, cantidad de beneficiarios atendidos, etc.) y se preste menos atención a los recursos utilizados en relación con esos resultados y el impacto social de esas intervenciones. Eso es especialmente relevante si el proyecto implica objetivos que apuntan a incrementar la cohesión social, para lo cual se requieren instrumentos cualitativos que permitan determinar cualquier cambio producido en términos de generación de capital social, construcción de mayores lazos de solidaridad entre la comunidad y respeto por la normas de convivencia.

Las ampliamente citadas buenas prácticas locales en prevención del delito no han sido evaluadas en detalle como para poder señalar los elementos específicos determinantes en la disminución delictual (especialmente en los casos de Bogotá y Medellín). Sin embargo, evidencian la necesidad de reconfigurar un papel clave del gobierno local como articulador de medidas de prevención (comunitaria, social y situacional). Las buenas prácticas en prevención del delito citadas en diversos textos de la investigación y la

bibliografía especializadas no dejan de ser iniciativas muchas veces esporádicas, episódicas y con un impacto más bien limitado, pero ello no desmerece su actuación; por el contrario, su reconocimiento sugiere la necesidad de avanzar con la comunidad siguiendo una agenda sólida de trabajo para el desarrollo de iniciativas de largo alcance, mayor cobertura y claro impacto.

El análisis de estas prácticas muestra que las orientaciones temáticas y programáticas están bastante claras, pero las capacidades de gestión son una barrera –en algunos casos insuperable– para su buena implementación. En este punto vale la pena mencionar que no necesariamente es un problema de financiamiento, ya que priorizar la seguridad ha justificado en muchos contextos incrementos presupuestarios, cambios de financiamiento y redefiniciones temáticas. Es evidente, entonces, que el énfasis debe ponerse en dotar de mayores capacidades técnicas y apoyo sostenido a las iniciativas claves para avanzar en la prevención y control de la violencia y el crimen.

Para mejorar la gestión de la seguridad ciudadana y en el marco de este enfoque, se requiere invertir en recursos humanos capacitados, lo que implica la contratación de profesionales y técnicos con el perfil adecuado para el desarrollo de proyectos con la comunidad. Estos equipos técnicos y proactivos deben estar guiados por un líder con una clara visión de la seguridad pública,[38] es decir, de lo que se desea conseguir en términos de seguridad, y que sea capaz de transmitirlo a su equipo. Un buen ejemplo de ello fue el liderazgo del alcalde Antanas Mockus, en Bogotá, quien realizó una gestión eficaz de las comunicaciones muy próxima a los ciudadanos.

En este caso, la visión se conjugó con un liderazgo comprometido con la temática, y sus sucesores lo mantuvieron. En otras ocasiones, la visión puede venir dada por una política nacional, como en el caso de la Política Nacional de Seguridad Pública en Chile, que a través del programa Comuna Segura ayudó a establecer la seguridad en los municipios de manera progresiva. La adopción de una visión compartida permite aglutinar recursos y a la comunidad en torno a una política, pero para el éxito de su gestión se requiere un coordinador técnico cuyo papel es fundamental para que funcionen los proyectos y los equipos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que trabajar con la comunidad puede resultar muy difícil en barrios o comunidades críticas, con presencia de narcotráfico y escaso capital social positivo. En esos casos, deben buscarse otras formas para llevar a cabo el diagnóstico y acercarse gradualmente a la comunidad.

38. *Guía para la prevención local. Hacia una política de cohesión social y seguridad ciudadana.* ONU Habitat, Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2009.

Junto al establecimiento de los equipos de trabajo, es necesario realizar diagnósticos adecuados, que serán un instrumento básico para planificar cualquier estrategia o política y determinar aquellos proyectos más necesarios de acuerdo con la realidad que los resultados de dichos diagnósticos dejan entrever.

Esta herramienta será también un primer paso para la obtención de información respecto de la realidad que se quiere tratar y una base para la retroalimentación futura de los proyectos. Una vez terminadas las intervenciones, se pueden utilizar indicadores similares a los del diagnóstico para detectar los cambios. De acuerdo con la información conocida respecto a prácticas exitosas, se puede señalar que responden adecuadamente a una parte de las problemáticas detectadas en los diagnósticos, pues, sin duda, un proyecto debe acotar su intervención a un problema y no puede pretender solucionar de una vez por todas las problemáticas encontradas en la etapa de diagnóstico.

Los diagnósticos, al igual que las evaluaciones, pueden desarrollarse con características e instrumentos diversos, y pueden incluir la opinión de expertos, la recopilación de datos cuantitativos y la aplicación de instrumentos cualitativos, pero siempre tendrán un valor instrumental y descriptivo.

No puede olvidarse que los diagnósticos deben ser participativos, es decir, deben incluir a la comunidad, lo cual permitirá recopilar información sobre las percepciones de la ciudadanía y su valoración acerca de los problemas de seguridad, datos de gran utilidad para identificar los lugares que más inseguridad provocan. Entre las prácticas utilizadas al respecto, están las llamadas «marchas exploratorias», en las que la comunidad participa en el terreno identificando los lugares más peligrosos o en los que mayor inseguridad se percibe.

Para una gestión exitosa también se requiere el desarrollo de sistemas de seguimiento, monitorización y evaluación, que permita a los equipos de trabajo acceder a la misma información para medir en conjunto los resultados e impactos. Por último, se necesitará una importante estandarización de procedimientos, para evitar la discrecionalidad en la ejecución y la paralización de actividades por cambios en los equipos de trabajo.

La sustentabilidad también es un factor importante en la determinación del éxito o el fracaso en la gestión de un proyecto de seguridad ciudadana, pues cuando los recursos están disponibles por períodos muy cortos de tiempo (uno o dos años), es imposible asegurar impactos positivos en intervenciones de alta complejidad, como las de violencia intrafamiliar, jóvenes infractores de ley, violencia escolar y rehabilitación y reinserción. Una estrategia que sin duda puede ayudar a conseguir políticas sustentables es la

negociación con actores locales y la asociación con organizaciones sociales claves para la acción a nivel local, como la policía, los departamentos municipales y aquellas asociaciones que tengan base en el municipio, pues con organizaciones externas puede resultar más difícil llegar a la comunidad.

Como se ha señalado, los proyectos que son ejecutados desde los municipios cuentan en la mayoría de los casos con un apoyo institucional y un liderazgo que en el caso de organismos externos costará más trabajo conseguir, pero que es indispensable para asegurar una buena gestión. Cuando la planificación estratégica considera la colaboración entre organismos gubernamentales y no gubernamentales asegura el establecimiento de objetivos comunes. Ello permite construir espacios de gestión compartidos, en los que el actor gubernamental pueda contribuir con recursos y espacios de difusión, en tanto que los actores externos colaboran con su experiencia y equipos técnicos. Cualquiera que sea la alternativa escogida, para conseguir una gestión exitosa se deben definir proyectos adecuados a los objetivos y al diagnóstico. Después, debe existir una planificación clara y realista de las actividades, recursos y plazos para su ejecución.

Si bien puede existir una buena planificación de recursos, objetivos y actividades, no es posible asegurar una gestión exitosa si los equipos de trabajo no están bien conformados. En algunas de las prácticas revisadas se detecta que los coordinadores están en el mismo nivel que los asistentes de proyectos en el organigrama, cuando en realidad los coordinadores deben tener un papel central y de ellos deben depender los asistentes y técnicos que implementen, pues de esa forma se evita la superposición de funciones. Este tipo de estructura se aprecia en proyectos como Memoria Joven, en Medellín, Colombia, y Justicia Juvenil Restaurativa, en Perú.

Pero puede haber otras alternativas, como instalar mesas con distintos actores, como sucede con el proyecto Sistema de Alerta Temprana de Deserción Escolar, en Peñalolén, donde el organigrama muestra una «gerencia de comunidad y familia», cuya responsable principal es la Gerenta, asesorada por un equipo profesional multidisciplinario, representativo de las distintas unidades que componen esta gerencia. A su vez, de la gerencia depende una comisión operativa que está a cargo de articular la implementación del proyecto, hacer el seguimiento y evaluar.

Es importante que los organigramas establezcan claramente las funciones de cada actor de la red, desde la planificación hasta la evaluación, y que consideren espacios de diálogo entre los organismos involucrados, al igual que la asesoría de grupos externos. Así como no existe un ideal de proyectos de prevención del delito, tampoco existe un ideal de gestión, pues cada intervención tendrá su propio organigrama, dependiendo del tipo de actividad y de la cantidad de actores involucrados.

Es así que podemos encontrar organigramas simples, con un coordinador general que maneja equipos de trabajo temáticos o por zonas de intervención (como el proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa en Perú); y organigramas más complejos, que involucran a organizaciones con estructuras diferentes, por lo cual se debe construir un espacio nuevo donde estos organismos confluyan con un objetivo común. Así, por ejemplo, en el caso del proyecto Aulas en Paz, de Colombia, existe una dirección ejecutiva -establecida en el organismo no gubernamental- y una dirección de evaluación, investigación y desarrollo –llevada a cabo por un organismo académico- y ambas confluyen en una junta directiva.

Sin embargo, aun tomando todas las precauciones de planificación recomendables, el mayor escollo en la búsqueda de una agenda sólida de políticas públicas a nivel local y nacional de seguridad es su banalización. Paradójicamente, el papel de los medios de comunicación o el debate electoral en los temas de seguridad son factores que alejan la discusión seria y técnica sobre la temática y establecen agendas de supuesta rapidez, inmediatez y culpabilidad que poco aportan a la reflexión. Así, se abre una brecha entre las expectativas de resolución inmediata de los problemas y la necesidad a medio o largo plazo para conseguir resultados.

Todos estos hechos reclaman un avance en las definiciones de responsabilidades frente a los diversos elementos vinculados con la problemática, así como mejores mecanismos de implementación y evaluación. Para solventar solo en parte este obstáculo, es importante que las intervenciones en seguridad ciudadana comiencen a contemplar mecanismos de difusión abiertos y transparentes. La experiencia indica que se ha avanzado mucho en los marcos de interpretación y en el tipo de intervención, pero en la gestión aún existen espacios para avanzar, sobre todo los referidos a la coordinación y la difusión.

6. La evaluación es posible

La política supeditada a las encuestas de opinión y a la necesidad de mostrar resultados rápidos ha atentado contra la inversión en recursos para la evaluación. La monitorización -o seguimiento- y la evaluación son etapas indispensables en todo proyecto, pues permiten detectar lo que funciona bien o mal y el porqué. Asimismo, son mecanismos que ayudan a determinar si las actividades se mantienen en la línea de los objetivos programados.

Con la monitorización, que se realiza durante todo el período de ejecución de actividades, se detectan deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste. Los instrumentos útiles que se pueden utilizar son: las observaciones participantes, las no participantes, libros de registro, material audiovisual, libros de asistencia y, en general, todo tipo de instancias que sirvan para ir registrando avances, dificultades y aciertos del proceso, con el fin de considerar modificaciones en caso necesario. En las intervenciones psicosociales, las reuniones clínicas entre profesionales también son un modo de realizar el seguimiento de los procesos. Una parte importante de la monitorización está relacionada con la difusión, tanto hacia los actores internos como externos. Si estas actividades se consideran desde el inicio en la programación de actividades y se realizan sistemáticamente, no deberían ocupar muchos recursos.

La evaluación, por su parte, tiene como fin dar cuenta de los cambios producidos por el proyecto. En este proceso se analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados, lo cual es determinante para la toma de decisiones respecto de la continuidad del proyecto y la validación de la intervención. Las evaluaciones pueden incluir información externa al proyecto, relevante para determinar impactos y resultados, como las denuncias policiales y las encuestas de victimización, pero también será necesario determinar un sistema propio de recopilación de información, con indicadores acordes con los objetivos propuestos, combinando instrumentos cualitativos y cuantitativos, e incluyendo la mayor cantidad de actores posibles.

Pocas son las iniciativas que contemplan sistemas de evaluación complejos que vayan más allá del registro de actividades y percepciones de los ejecutores. Otro

Tabla 4. Tipologías de evaluación de iniciativas

Evaluación de la estrategia como proceso	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
Su objetivo es verificar la coherencia entre el contexto de aplicación, los objetivos y metodologías y la viabilidad de la estrategia en su conjunto. Se recogen impresiones de los actores en diferentes niveles (líder, coordinador, equipos técnicos) y de los beneficiarios.	Se determinan los efectos de los productos inmediatos del proyecto. Se concreta en el número de actividades realizadas, su calidad, la recepción obtenida, y la satisfacción y valoración tanto de los ejecutores como de los beneficiarios.	Se concentra en los efectos deseados y también en los no previstos. A diferencia de la evaluación de resultados, se enfoca a medio y largo plazo y verifica si los cambios se adecuan a los objetivos.

Fuente: *Guía para la prevención local. Hacia una política de cohesión social y seguridad ciudadana.* ONU Hábitat, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

error cometido en el momento de mostrar evaluaciones es basarse en datos e instrumentos hechos con otros fines, por ejemplo, las denuncias policiales y las encuestas de victimización. Si bien es cierto que son fuentes de datos que permiten un seguimiento de la situación general, no muestran el abanico de impactos que pueden tener los proyectos en prevención del delito, pues no están diseñados para esos objetivos específicos.

Cada proyecto requiere establecer mecanismos de seguimiento, monitorización y evaluación (en sus distintas etapas) que pueden ser implementados por los mismos equipos ejecutores, pero que requieren, al mismo tiempo, la participación de actores externos (por ejemplo de expertos) y de los propios beneficiarios, para evitar el manejo parcial o inadecuado de la información. Otros mecanismos utilizados son las encuestas en distintos momentos de las intervenciones, usualmente al inicio y al final. Si a estos mecanismos se les suman grupos de control no intervenidos, entonces la confiabilidad de la evaluación es mayor. La construcción de estos sistemas de recopilación de información específicos para el proyecto ayudan a superar las dificultades de conseguir un sistema ordenado de información consolidada relacionada con la seguridad, pues cada institución del sistema maneja sus propios métodos de recolección de información, con fines y objetivos diferentes, lo que provoca una desarticulación, una sobrepresentación o subrepresentación de determinados fenómenos en las mediciones.

Sin embargo, la evaluación es posible con una buena programación de recursos y claridad en los fines perseguidos. Por ejemplo, el proyecto Justicia Juvenil Restaurativa en Perú inició en el año 2007 una investigación coste-beneficio que pudiera, de manera objetiva, comparar la efectividad y costes de los modelos de medio abierto y de medio cerrado dirigidos a adolescentes en conflicto con la ley. El resultado más importante del estudio reveló que el trabajo con adolescentes en conflicto con la ley penal en medio abierto resulta ser menos costoso y más eficaz que el trabajo realizado a través de programas en medio cerrado. Este aspecto resultó ser clave para hacer notar a las autoridades del Poder Judicial y otros líderes de opinión la pertinencia de redestinar fondos públicos para crear mayor cantidad de programas en medio abierto y menos en medio cerrado. Esta demostración no solo es importante para el proyecto, sino que también puede tener un gran impacto para el conjunto del sistema penitenciario, al mostrar que el sistema abierto para infractores tiene efectos positivos. Si esta práctica continúa extendiéndose y mostrando buenos resultados, podría ampliarse para el sistema de adultos y contribuir a aliviar la crisis carcelaria.

La monitorización de este proyecto fue realizada por los coordinadores locales con sus equipos técnicos (equipo de defensa inmediata, equipo de acompañamiento educativo y mediador), lo cual es positivo, porque implica que el mismo equipo de trabajo evalúa

Tabla 5. Justicia juvenil restaurativa. Lima y Chiclayo, Perú.

Objetivos
· Validar el modelo de justicia juvenil restaurativa y crear condiciones para su transferencia al Estado. · Suscribir acuerdos y convenios de colaboración con instituciones que intervienen en la justicia juvenil. · Capacitar a equipos especializados en justicia juvenil restaurativa y victimología. · Difundir ampliamente el proyecto en medios de comunicación masiva. · Aplicar remisión de condena y medidas socioeducativas, así como apoyo psicosocial.
Características de la evaluación y metodología
· Se contó con expertos nacionales e internacionales que colaboraron en la reflexión y análisis de las prácticas y en la identificación de las necesidades de proyecto. · Se desarrollaron talleres de planificación estratégica que permitieron optimizar el modelo. · Se instaló una base de datos en intranet para el registro de las fichas de cada caso atendido.
Resultados
· Entre 2005 y 2009 se verificó en sedes policiales la detención de 1.055 jóvenes. · Se incrementaron las remisiones de 8, entre 2001 y 2004, a 244, entre 2005 y 2009, derivando a los jóvenes a programas de orientación educativa. · En todos los casos atendidos se consiguió la presencia de algún familiar responsable. · Se logró establecer acuerdos de colaboración con un total de 48 instituciones locales para que facilitaran el acceso de los adolescentes a sus programas y servicios. · Se consiguió incorporar parcialmente a la víctima: durante los tres primeros años del proyecto se consiguieron 35 contactos efectivos con las víctimas; de estos, se llevaron a cabo 21 acuerdos de reparación o mediaciones, y se cumplieron solo 6. · Se instituyeron reuniones periódicas de coordinación intersectorial, permitiendo mejorar el tiempo de intervención del fiscal en comisarías. · 553 de los 1.055 jóvenes participaron en programas socioeducativos, de los cuales, 224 culminaron exitosamente el proceso. · Se lograron aproximadamente 800 operadores del sistema capacitados. · Se publicó trimestralmente la revista Justicia para Crecer. · Se creó un módulo especializado de atención de adolescentes en una comisaría del distrito intervenido. · Se amplió el proyecto a la ciudad de Chiclayo, donde la cantidad de remisiones también aumentó de 24, entre 2005 y 2007, a 92, entre 2008 y 2009. · Entre 2008 y 2009 se atendió a 84 víctimas de infracciones cometidas por adolescentes y a 95 menores víctimas de abuso sexual. · Se diseñaron cursos universitarios sobre justicia juvenil restaurativa y un curso sobre remisión con la Academia Nacional de la Magistratura. · Se realizó un estudio de efectividad sobre programas en medio abierto. · Se difundió en prensa escrita, radio y televisión. · Se obtuvo el primer lugar en el concurso de buenas prácticas en gestión pública en seguridad ciudadana. · Se organizó un congreso mundial sobre el tema. · El Ministerio Público asignó presupuesto para desarrollar el modelo de aplicación de remisión. · La Corte Superior solicitó la capacitación para el proyecto con el fin de aplicar el modelo en otras ciudades del país.

Tabla 6. Reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo del municipio de Monteare. Managua, Nicaragua.

Objetivos
· Identificar los grupos juveniles violentos del municipio. · Brindarles atención a través de un plan de mediación y capacitación en temas de crecimiento y desarrollo humano; prevención sobre el uso y consumo de drogas; prevención del delito; seguridad humana y factores de protección social. · Utilización del tiempo libre de los adolescentes y jóvenes mediante la habilitación en dibujo, pintura y la práctica del deporte. · Integrar a la familia y a la comunidad en el proceso de reinserción social de los jóvenes. · Mejorar la relación policía-comunidad y policía-adolescentes.
Características de la evaluación y metodología
· Se realizó monitorización a través de reuniones quincenales del equipo técnico. · Se llevaron a cabo reuniones de monitorización y seguimiento con líderes comunitarios, padres, madres y tutores y reuniones intergrupales con policía y municipio. · Se aplicó una encuesta al inicio y al final de la intervención. Se realizó con una ficha base del Banco Mundial, e incluyó aspectos demográficos, hábitos de consumo, normas, actitudes, habilidades, normas familiares, parejas, otras conductas, victimización, armas, seguridad personal, valoración personal y valoración final.
Resultados
· Finalizaron los enfrentamientos entre las pandillas consideradas y se recuperó la circulación en el espacio público. · Se fortaleció la tolerancia y el respeto alcanzado entre los beneficiarios de los distintos grupos. · 85 de los 100 jóvenes fueron integrados laboralmente. · Se fortaleció la responsabilidad de los padres o tutores en la reinserción de los jóvenes. · Se fortaleció la relación con la alcaldía, una escuela y la policía.

sus logros y se compromete con un seguimiento sistemático. Los resultados mostrados son amplios y coherentes con todos los objetivos planteados, llegando a cumplir también con la incidencia política planteada en la segunda fase del proyecto. Se puede deducir que la monitorización realizada en la primera fase permitió mejorar el funcionamiento para luego ampliarlo a otras ciudades. Sin embargo, la incorporación de la víctima en los procesos no se aprecia completamente en los resultados, y es aún marginal en términos numéricos; quizás se podría haber aplicado otro instrumento para medir el impacto del apoyo psicosocial a los adolescentes y sus familias -como los cambios de actitud-, lo que habría permitido ir más allá del cumplimiento del proceso y la disminución de reincidencias.

En el proyecto de reinserción de jóvenes pandilleros, se consideraron instancias para

Tabla 7. Plan Integral de Barrios Seguros de Peñalolén, Chile.

Objetivos
· Promover en la comunidad identidad barrial · Promover el fortalecimiento y formación de comités de seguridad · Realizar planes de prevención social y situacional del delito · Gestionar planes operativos de control y fiscalización con las unidades correspondientes.
Características de la evaluación y metodología
Se enfocó en la evaluación de resultados. Se utilizaron instrumentos cuantitativos, como una encuesta de victimización, un índice de temor y los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad. También se utilizaron instrumentos cualitativos: grupos focales, entrevistas, evaluaciones participativas y observación participante.
Resultados
De acuerdo con la encuesta de victimización realizada en la comuna se obtuvieron los siguientes resultados: · En todos los barrios se registran altos porcentajes de hogares que sienten «mucho temor» ante dos situaciones específicas: caminar por la noche en su barrio y estar en el paradero de micros. · Existe un alto porcentaje de hogares que ha presenciado las situaciones de: consumo de alcohol y drogas en la calle y venta de drogas a personas del barrio. · Del total de hogares encuestados, el 47,2% declaró haber sido víctima de algún delito medido por la encuesta, por lo menos una vez durante el año 2009. · Los delitos más frecuentes, del total de hogares encuestados, son: el hurto (18,6%), seguido del robo por sorpresa (18,5%) y por último el robo desde el patio de su casa, con un 17,7%. · La victimización en todos los barrios no es inferior al 45%. · Los barrios con menor porcentaje de hogares que declara alta inseguridad coinciden con los que perciben un aumento de vigilancia policial. · Alcalde y carabineros son las autoridades mejor evaluadas, más conocidas y confiables, de acuerdo con la percepción de los hogares encuestados. Por el contrario, el Ministerio Público, Juzgados y Tribunales son los menos conocidos. · Con respecto a la evaluación de los programas de seguridad que se desarrollan actualmente en la comuna de Peñalolén, los comités vecinales de seguridad, junto con la Recuperación de Espacios Públicos y el trabajo que se realiza con los jóvenes infractores de ley son los que recibieron una mejor calificación.

la monitorización y para la evaluación. En el primer caso, se trata de reuniones internas con el equipo técnico y con los actores involucrados (beneficiarios y red de apoyo). En el segundo, las mismas reuniones y la aplicación de una encuesta fueron los medios utilizados, combinando instrumentos cualitativos y cuantitativos.

En este caso, se debe destacar que la encuesta fue aplicada tanto al inicio como al final, lo cual permite medir el impacto y no solo registrar resultados. Sin embargo, con la información entregada no es posible comprobar si todos los objetivos planteados fueron cumplidos, pues no se señalan datos sobre consumo de drogas, delitos y

uso del tiempo libre, y se constatan, por el contrario, efectos no buscados, como la mejora en la utilización del espacio público.

Otra de las prácticas destacadas en prevención es el Plan Integral de Barrios Seguros en la comuna de Peñalolén, en Santiago, que utilizó en su evaluación instrumentos de tipo cuantitativo, realizada por organismos externos (la denuncias por parte de Carabineros, la encuesta de victimización por el Instituto Nacional de Estadísticas y el índice de temor por la Fundación Paz Ciudadana), y de tipo cualitativo, aplicada por el propio equipo técnico del proyecto. Sin embargo, en los resultados entregados no se aprecian los aportados por los instrumentos cualitativos, aunque el modelo presentado es el adecuado para medir los objetivos planteados.

Estas son solo algunas de las prácticas destacadas en cuanto al modelo de evaluación aplicado, tanto porque combinan distintos tipos de instrumentos, como por la incorporación de la comunidad y de actores externos. En las prácticas seleccionadas se aprecia una tendencia positiva hacia la incorporación de la monitorización y la evaluación, con instrumentos que indican un avance sustantivo respecto de los instrumentos utilizados. Se aprecia además una adecuada congruencia entre los tipos de instrumentos planificados y los objetivos: cuando se trata de proyectos que contemplan apoyo psicosocial, se planifican instrumentos como entrevistas, grupos focales, reuniones de los equipos profesionales que atienden, pruebas y evaluaciones que miden cambios de comportamiento, etc. En cambio, cuando se trata de proyectos de prevención social y situacional, aparecen las encuestas de victimización y la utilización de registros de denuncias, así como encuestas entre los beneficiarios. No obstante, al parecer aún falta mayor internalización de estos procesos, pues en muchos casos se detecta que al entregar los resultados no se mencionan todos los instrumentos planificados.

La experiencia demuestra que la monitorización y la evaluación son posibles, con una adecuada planificación de recursos y el compromiso de los equipos técnicos para aplicar los instrumentos al mismo tiempo que desarrollan las actividades. La difusión de la información resultante de las evaluaciones es necesaria tanto para los donantes y agencias que financian, como para la comunidad. La transparencia en la entrega de los resultados permitirá la visibilidad de los proyectos, su continuidad y probablemente su réplica. También generará adhesión entre la comunidad, que podrá informarse de los proyectos realizados en su beneficio y de los resultados obtenidos. Habiendo dejado sentada la importancia y la necesidad de realizar evaluaciones, es necesario pasar a la etapa de su difusión, lo que implica un reconocimiento honesto de los resultados —los buenos y los que no lo son—, para perfeccionar las estrategias y continuar avanzando en la mejora de la situación de seguridad.

7. Desafíos y propuestas de acción

Las limitaciones en cuanto a la gestión y a la evaluación de proyectos en seguridad ciudadana no han impedido procesos de aprendizaje respecto a las iniciativas de prevención en desarrollo. Las más destacadas son: (i) la prevención requiere de focalización y especificidad local; (ii) la voluntad política es variable y poco sostenida en el tiempo; (iii) la coordinación entre múltiples instituciones es de limitada práctica; y (iv) bien orientadas, las iniciativas logran atacar la criminalidad así como la sensación de inseguridad. En este marco, la demanda ciudadana por más seguridad se traslada a los alcaldes y a las autoridades municipales, lo que establece un marco adecuado para que los gobiernos locales vean una oportunidad y puedan convertirse en los catalizadores de políticas innovadoras de prevención de la violencia.

Pero el nivel local debe tener un correlato en la política nacional. Para ello se requiere mejorar la capacidad de liderazgo civil democrático. Es indispensable que las políticas de seguridad sean conducidas por responsables civiles cuyas decisiones se evalúen sin ser restringidas al ámbito netamente policial. Esto va ligado a la creación de espacios no gubernamentales que permitan un seguimiento de las acciones en materia de seguridad ciudadana. Ejemplo de este tipo de instancias son las auditorias ciudadanas o consejos nacionales de seguridad pública con representación transversal. Es importante que este tipo de instancias colabore con la transparencia y la rendición de cuentas y no con la ejecución directa de proyectos. Los mecanismos que fomenten la transparencia pueden realizar aportaciones que contribuyan a mejorar la confianza ciudadana en las instituciones.

El control y la evaluación de las políticas de seguridad se tornan una necesidad de carácter transversal en el sector. Se requiere de instancias que promuevan la mejora de la gestión y la acción, además de la necesaria definición de mecanismos de rendición de cuentas. De modo complementario, la sociedad civil también puede asumir un rol preponderante en la evaluación y monitorización tanto de los expertos como de los destinatarios.

Gestión de la policía y su relación con la comunidad

Se requiere una mayor profesionalización policial por funciones, centrando los esfuerzos en las funciones principales de la policía, es decir, el control y la prevención del delito. Para ello es necesario repensar labores de tipo asistencial y administrativo; en muchos países se debe focalizar la acción policial en aquellas problemáticas propias de las instituciones policiales referidas a la prevención y el control del delito. Así, deberían redefinirse múltiples trabajos que disminuyen la capacidad institucional para prevenir y controlar los hechos delictivos.

También es necesario mejorar los sistemas de formación y capacitación policial; no solo se trata de la formación inicial, sino de la capacitación permanente

y la actualización de conocimientos, especialmente de tecnologías y técnicas de investigación criminal. Pero esto también incluye la formación sobre los principios democráticos y la seguridad ciudadana, poniendo el énfasis en que la seguridad ya no es solo responsabilidad de la policía y que para ello esta institución y sus miembros deben establecer relaciones de colaboración con otras instancias, como el sistema judicial y carcelario, y establecer una nueva relación con la ciudadanía.

Esta nueva relación con la ciudadanía implica recurrir a modelos como la policía comunitaria, preventiva y de orientación a la solución de problemas. Una herramienta básica de la formación policial que debe ser incorporada a estos marcos de entendimiento de la labor policial son los códigos deontológicos. En los valores y principios que orientan la actividad policial debe destacarse la calidad de servidores públicos, de policías al servicio de los ciudadanos. Esta asociación con la comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales de reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones y el orden social. La especialización en determinadas materias y formación continua debe fortalecerse para disminuir las posibilidades de error en las relaciones con la ciudadanía y consolidar el autocontrol frente al abuso de poder.

Lo anterior se puede mejorar a través del currículo de las academias policiales, incrementando la enseñanza acerca del derecho y la ética para romper con prácticas abusivas que dañan la relación con la comunidad. Pero esto no solo debe enfocarse en las escalas básicas, sino sobre todo en los líderes policiales. Los sistemas de selección deben tender a enfrentar a los postulantes a situaciones concretas en las que deban resolver dilemas éticos y tomar decisiones sometidos a exigencias propias de circunstancias reales de la acción como tiempo, espacio o peligro inminente. Debe haber una supervisión rigurosa de los procesos de selección, por parte de las autoridades competentes, a fin de que no se incorpore a quienes no cumplen con todos los requisitos exigidos, aun cuando haya escasez de postulantes.

Sin embargo, para que la institución policial establezca buenas relaciones con la comunidad, es necesario también que se fortalezcan los vínculos de los agentes con la propia institución policial, desde una perspectiva doctrinaria y dignificando el trato entre superiores y subordinados. A este respecto, es necesario definir un sistema de inspectoría y defensoría transparentes, que elimine la discrecionalidad en procesos disciplinarios.

Una herramienta de mejora constante de la policía es la evaluación de desempeño, que debe contener indicadores asociados directamente con la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía. El grado de satisfacción de las personas respecto a la labor policial debe ser considerado en el desarrollo del trabajo, tanto de forma individual como colectiva. La mejora de los salarios y de los sistemas de seguridad social, y la implementación de servicios de apoyo y bienestar, son factores esenciales y objetivos para revalorizar la función policial frente a la ciudadanía y ante los mismos agentes.

En el mismo sentido, los espacios de atención al ciudadano, donde se puedan registrar, por ejemplo, los reclamos de la población, tienen un doble beneficio: por una parte, ofrece al ciudadano la posibilidad de participar expresando su opinión respecto al servicio y trato recibido; por otra, sirve de insumo a la policía para detectar las debilidades en materia de formación y manejo del poder de sus agentes. Esto permite plantear mejoras en el servicio y reorientar las necesidades de capacitación y perfeccionamiento. No obstante, esta medida debe ir de la mano de una efectiva responsabilidad del Estado por actos indebidos ejecutados por la policía; ello podría impactar positivamente en el ejercicio de la facultad de supervisión y control de la actividad policial por parte de las autoridades pertinentes.

Producción y acceso a la información

La falta de sistematización y confiabilidad en el desarrollo de sistemas de información no solo está supeditada a la voluntad política, sino también a la disponibilidad de recursos. Tanto para los sistemas de registro de denuncias como para las encuestas de victimización se requieren inversiones que permitan actualizar la información periódicamente. La producción de esta información y su difusión deben ser parte de una política de Estado que esté por encima de los cambios políticos y de gobierno. En este mismo sentido, es recomendable avanzar en la publicación de datos a través de anuarios de estadísticas criminales, donde se dé cuenta del total de delitos con un mayor nivel de detalle (según territorios, poblaciones, etc.). Esto puede ir acompañado de otras estadísticas que permitan una comprensión más integral del fenómeno de la delincuencia, o bien de la incorporación de temas emergentes, generados por la propia dinámica de la violencia y la delincuencia, como la violencia de género, la conflictividad social o la violencia escolar. Los instrumentos de información deberían otorgar también datos sobre costes de la violencia, efectividad de las políticas y eficiencia presupuestaria, de modo que también se pueda conocer la capacidad de respuesta.

La mejora en el sistema del flujo de denuncias, y en general, de información delictiva, junto con políticas de acercamiento a la comunidad (a través de la policía y de proyectos de prevención) permitirían elevar los niveles de confianza ciudadana en las instituciones del sistema, un aspecto relevante para la cohesión social en cuanto a las valoraciones que los sujetos hacen de las instituciones que los gobiernan. Para mejorar el sistema de información también se requiere capacitar a las instituciones involucradas (policía, sistema judicial, sistema penitenciario, etc.) para encontrar la manera de disminuir la discrecionalidad, la pérdida de datos y la errónea clasificación de la información.

No obstante, la tasa de denuncias y el índice de victimización no pueden ser el principal indicador del éxito de la gestión de la seguridad pública. Se requiere generar información que mida el impacto real de los diversos programas y proyectos implementados para abordar la violencia y la criminalidad a través de adecuados indicadores de gestión, así como recabar antecedentes acerca de los hechos delictivos y, en particular, sobre quienes los cometen. Otro ámbito corresponde al detalle de la información administrativa -principalmente casos ingresados y terminados, delitos ingresados, promedio de tiempos de tramitación, número de causas por fiscal y tipo de término- de acuerdo con indicadores que permitan reflejar el funcionamiento del sistema en todos sus niveles.

Gestión

En materia de gestión es necesario que tanto el nivel central como el local definan partidas presupuestarias específicas para el sector de la seguridad pública, sobre las cuales sea factible hacer monitorización de los recursos implicados en su oferta. Una vez establecida la importancia del nivel local como gestor de la seguridad ciudadana, corresponde ahora definir objetivos realistas en las políticas públicas orientadas a la violencia y criminalidad, distinguiendo los problemas propios de la seguridad ciudadana de otras problemáticas sociales que pueden estar asociadas a la inseguridad, pero que no necesariamente son causa de ella, pues, de lo contrario, se acaba por tener una agenda que no permite distinguir entre lo que es propiamente un problema social y uno de inseguridad. Para ello es útil separar el financiamiento de las políticas de control y de prevención, para que esta última no vea mermados sus fondos para desarrollar iniciativas.

La experiencia también indica que para mejorar las intervenciones en seguridad ciudadana se deben mejorar los sistemas de información, lo cual es determinante para generar diagnósticos certeros y evaluaciones adecuadas a los objetivos planteados. La información de contexto y la generada específicamente para los proyectos permitirán, al ser difundidas, producir mayor adhesión ciudadana y abrir espacios para la continuidad de intervenciones exitosas.

Sociedad civil

Finalmente, para que la seguridad ciudadana sea un aporte a la cohesión social, no se debe olvidar la importancia de la participación ciudadana, teniendo en cuenta lo mencionado a lo largo del presente documento acerca de los momentos en que se puede dar esa participación, de forma que se convierta en un aporte real que ayude a promover una mirada democrática e integral respecto a la problemática de la seguridad y no fomente el populismo penal.

Anexos

Iniciativas prometedoras en seguridad ciudadana a nivel local			
	América Latina		**Otros continentes**
Tema	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana	Centro Internacional de Prevención del Crimen	Centro Internacional de Prevención del Crimen
Intervenciones en educación y escuelas	Sistema de alerta temprana de la deserción escolar (Municipalidad de Peñalolén) Municipalidad de Peñalolén Construyendo a Tiempo Aulas en Paz (Colombia, Alianza Convivencia Productiva-Universidad de los Andes)	Preve Tren: Un tren que te escucha, te divierte y te guía (Coronel, Chile), como parte del Programa Comuna Segura. Enlace Quiche (Guatemala) Programa Conéctate (Chile)	Trousse de sensibilisation à l'agression indirecte. Violencia psicológica-escuelas (Quebec, Canadá) Partnership Outreach Education Model (Australia) Proyecto Chance (Nápoles, Italia) Programme Escolhas (Portugal)
Intervenciones en jóvenes	Programa Fuerza Joven (Medellín, Colombia) Plan Estratégico de Convivencia y Seguridad, con fundamento en los derechos humanos y en perspectiva de género (Municipio de Pasto, Colombia).	Respuestas integradas para jóvenes en situación de riesgo Proyecto Caminos hacia la Prevención Espaço Criança esperanza-ECE (Brasil) Grupo Cultural AfroReggae (Vigario, Brasil) El Golbiano – El Juego de la Paz (Colombia) Inserción sociolaboral de jóvenes de Ilobasco (El Salvador) Programa Deportes de Medianoche (Brasil) El programa Jóvenes Jóvenes (México) Escuela de cadetes de bomberos (San Pedro de la Paz, Chile) parte del programa nacional Comuna Segura	Programas de prevención efectivos (Inglaterra y Gales) Asociación Bayti-Mi hogar (Marruecos) Orizzonti a Colori (Roma, Italia) Operation Reclaim (Glasgow, Escocia) C'est pas graffe!, (Bélgica) The Peace Squares Project (São Paulo, Brasil)

Iniciativas prometedoras en seguridad ciudadana a nivel local			
		Escuela de remo para jóvenes en riesgo (Valdivia, Chile). Parte del programa Comuna Segura. Lucha por la Paz (Río de Janeiro, Brasil). Es un proyecto de Viva Río.	
Intervención, apoyo a la familia			Le Prince Serpent, Teatro Parminou, (Quebec, Canadá) Soutien à la parentalité : Soporte a la parentela (Clichy-sous-Bois/ Montfermeil, Francia) Ba Ya Ya, Bélgica (Apoyo a jóvenes y sus padres, mediación intrafamiliar)
Trabajo con inmigrantes, pueblos indígenas (condición racial)		Defensorías comunitarias, (Apurimac, Perú) Integración comunitaria con inmigrantes peruanos 9 Comisaría de Independencia (Santiago, Chile) Capacitación Facilitadoras Indígenas (Guatemala)	Training for Aboriginal Alcohol and Drug Workers (Victoria, Australia) Proyecto Venture para Jóvenes Indígenas (EE. UU.) Proyecto Ngapartji (Ngapartji, Australia) Wapikoni Mobile (Quebec, Canadá)
Medidas de control		Plan Integral de Barrios Seguros Política urbana de seguridad en Chile: programa Comuna Segura Programa Sigue Vivo (Belo Horizonte, Brasil) (participación de la policía) La experiencia de Diadema, San Pablo, Brasil (control de cierre de bares, cambio de armas de juguete por comics) (participación de la policía) Prevención de la delincuencia local (Perú)	Prevención del delito: contratos de seguridad y prevención (Bélgica) Koban - Sistema de casetas de policía (Japón) Ciudades Más Seguras (Dar es Salaam, Tanzania) Proyecto Ruori. Trabajo en redes juveniles: transformar la vida de jóvenes en riesgo (Finlandia). Policía comunitaria (Kenia)

Iniciativas prometedoras en seguridad ciudadana a nivel local			
Reinserción, rehabilitación	Reinserción Social de Adolescentes y Jóvenes en Alto Riesgo (Fundación Nicaragua Nuestra en el municipio de Mateare, Nicaragua)	Reinsertion, Rehabilitation and Reintegration of Haitian Deportees (Haití)	Casa para Jóvenes (Camboya y Vietnam) Apoyo emocional a niños y jóvenes, facilitando su integración mediante educación y capacitación profesional El proyecto Youth Circles (Toronto, Ontario, Canadá)
Serenazgo, acompañantes		Sistematización del Serenazgo Comunitario y Red Radial Comunitaria (Municipalidad Paucarpata, Perú)	Fairy Godmother (Stuttgart, Alemania) Entre deux arrêts (Quebec, Canadá) Correspondants de Nuit (París, Francia) Inspector de molestias públicas (Lieja, Bélgica) Vigilancia de Barrios (Estonia) Apoyando Sistemas de Policías Informales, vigilantes (Nigeria) (participación de la policía) Programa Nightraven de compañía al salir en la noche (participación de la policía).
Mediación/resolución de conflictos y reducción de la violencia		Mediación escolar en párvulos - Colegio Mayor (Santiago, Chile) Juventud para el cambio y la resolución de conflictos (Colombia) Programa de Mediación y Educación No Formal Para Adolescentes y Jóvenes en Alto Riesgo Social (Nicaragua) São Paulo em Paz (Brasil)	Proyectos Cese al fuego y Calles seguras (Baltimore y de Chicago, EE. UU.) Proyecto piloto sobre resolución de disputas comunitarias y capacidad de solucionar conflictos (Sudáfrica) Femmes relais: Mediadoras sociales y culturales (Francia) Centro de mediación social, Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes (España) La mediación victima-victimario (Suecia)

Iniciativas prometedoras en seguridad ciudadana a nivel local			
			Proyecto de Equipo de Mediación Urbana-ÉMU (Quebec, Canadá) Proyecto Ndaawin, (Winnipeg, Canadá)
Renovación urbana/ urbanismo social			Programa de Barrios Más Seguros (Birmingham, Inglaterra y Gales) Outreach work and spatial welfare practices to prevent and fight urban crime (Italia) Social Urbanism as a Crime Prevention Strategy (Medellin, Colombia)
Investigación, observatorios			Construcción de un observatorio de la criminalidad (municipalidad de St-Eustache, Québec, Canadá) Humberside Community Problem Solving Kit (Reino Unido)
Nueva institucionalidad comunitaria		Proyecto Desafío 10 y Desafío 100 (Guatemala)	Programa en Asociación (Elección de director de prevención del delito por alcaldes) Dar es Salaam, Tanzania. Ciudades más seguras: Prevención del delito urbano, violencia e inseguridad. Consejo de Consultoría Local sobre Seguridad y Prevención del Delito y Consejos Descentralizados de Consultoría Local (Burdeos, Francia) Junta Comunitaria de Seguridad Urbana (Municipio de Chabás, Argentina) Breaking the Cycle: Youth Gang Exit & Ambassador Leadership Project (Toronto, Canadá)

Iniciativas prometedoras en seguridad ciudadana a nivel local			
			SaLTO Model (Oslo, Noruega) Nexus Policing Project (Victoria, Australia)
Asistencia a víctimas		Centro de atención a sectores en riesgo "Jamadi" (municipio de Huimilpán, Querétaro, México)	Vieillir sans violence (Québec, Canadá) NaNE (Hungría) Use of Social Workers in the National Police and "Gendarmerie Française" (Francia) Family Safety Teams (Nueva Zelanda) Proyecto Residential Break and Enter (municipio Norwood y Tea Tree Gully, Australia) CAUVA, Dispositif global d'aide aux victimes d'urgence (Francia) Muslim Family Safety Project (Londres y Ontario, Canadá) Community Crisis Response Programme (Toronto, Canadá)
Proyectos integrales		Programa de acción comunitaria para la seguridad (Santa Lucía)	Proudly Manenberg (Sudáfrica) Chance on Main (Tasmania, Australia) Modelo Tangentyere (Alice Springs, Australia) (focalizado en población indígena de campamentos) The Ranui Action Project-RAP (Waitakere, Nueva Zelanda) SNAP® Under 12 Project (Toronto, Canadá)

Elaborado por Tamara Ramos

Sistematización del primer concurso de buenas prácticas en prevención del delito, CESC 2010.

Prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes

Nombre del proyecto y país	Ejecutor	Objetivos	Papel del municipio	Otros actores	Tipo de actividades desarrolladas	Aporte a la cohesión social	Elementos facilitadores u obstaculizadores	Evaluación
Reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo del municipio de Monteare. Managua, Nicaragua.	Organismo no gubernamental: Fundación Nicaragua Nuestra.	Enfocado a la reinserción laboral de jóvenes involucrados en pandillas.	Aportó espacios de trabajo, mejoró espacios deportivos y participó de los cabildos	Un instituto reintegró al sistema escolar a 5 adolescentes previamente expulsados de por vida; la policía acompañó el proceso facilitando el trámite de antecedentes necesarios para la integración al trabajo.	Acercamiento entre instituciones, comunidad y policía, talleres de desarrollo personal y deportivos.	Se buscan oportunidades de empleo para los jóvenes y desarrollo de capital social en su grupo.	Apoyo transversal de la comunidad, solo elementos aislados no creían en el proyecto. Si bien el apoyo de la policía se considera fundamental, las redes de narcotráfico eran una dificultad.	Se realizó una encuesta con un grupo de control al inicio y al final, más reuniones de seguimiento. Se apela a que la comunidad pueda ofrecer seguimiento y acompañamiento a los jóvenes.
Memoria joven: visitando el pasado, construyendo el futuro. Medellín, Colombia.	Municipio de Medellín	Sensibilización y construcción de memoria histórica con jóvenes para prevenir conductas violentas.	Ejecutor	Se intentó involucrar a las escuelas.	Capacitaciones con guía pedagógica para la comprensión del conflicto y la producción artístico-cultural.	Busca sentimiento de pertenencia de los jóvenes a su comunidad.	Se consideró que el hecho de ser el municipio el ejecutor le otorgaba continuidad al proyecto. La inseguridad en zonas periféricas y la voluntad de la comunidad escolar era factores obstaculizadores.	Se señala que los encargados de grupo realizan el seguimiento, pero no se dice qué instrumento en particular aplican. Se entregan resultados, pero no evaluación del impacto medida, solo basada en las apreciaciones.
Justicia Juvenil Restaurativa. Lima y Chiclayo, Perú.	Organismo no gubernamental: Asociación Encuentro, Casa de la Juventud.	Instalar un modelo de justicia restaurativa para menores en conflicto con la ley y sus víctimas.	Fue objeto de incidencia para utilizar las redes de apoyo social local.	la Academia de la Magistratura, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y el OMBUDSMAN, sociedad civil y universidades en etapa de diagnóstico y capacitación. Con algunos de ellos se firmaron acuerdos.	Aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, inserción de los menores y sus familias en programas de apoyo social y asistencia a las víctimas.	Titularidad de derechos de menores de edad y fomento de la confianza en el sistema de justicia.	La colaboración con otras instituciones, y la capacitación y la asesoría de expertos fueron elementos positivos. Falta apoyo en los casos de abandono familiar, pues el proyecto supone la presencia de la familia. La rotación policial afecta al proyecto.	Se menciona el involucramiento de expertos internacionales y la realización de talleres de planificación. Cuentan con fichas de seguimiento de cada caso. Se mencionan hechos relevantes de impacto, como la desjudicialización de casos, el impacto mediático, la replicación del modelo, pero no hay evaluación de impacto en el joven y su familia.
Sistema de alerta temprana de la deserción escolar. Peñalolén, Santiago, Chile.	Municipio	Instalar un sistema que permita prevenir el abandono escolar de menores en situación de riesgo.	Ejecutor	Programas municipales de desarrollo comunitario, redes de educación y salud y policía que detectan los casos y conforman la comisión operativa.	Difusión a través de foros, cabildos, encuentros y el establecimiento de consejos comunales, tanto de expertos como de los propios menores, así como diagnósticos participativos.	Aborda mecanismos del sistema educacional, así como la titularidad de derechos de los escolares.	No se detectan porque está en diseño.	Contempla distintos tipos de evaluación (desde la instalación al impacto), en distintos momentos y con instrumentos diferenciados, incluyendo encuesta a usuarios, grupos focales y seguimiento de casos.
Proyecto YIP-Colombianos renaciendo en el hip hop. Bogotá, Colombia.	Organismo no gubernamental: Fundación Artística y Social La Familia Ayara	Reinserción social de menores en conflicto con la ley, en proceso o fase pospenitenciaria y menores abandonados.	Se articula a través del Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá positiva: para vivir mejor"	Centros de reeducación de menores, hogares de protección y casas de rehabilitación.	Capacitación artística y orientación psicosocial.	Busca desarrollar el sentido de pertenencia y solidaridad en los jóvenes, así como que acepten normas de convivencia para no cometer actos violentos.	La falta de apoyo institucional supuso un problema, pero fue positiva la capacitación para trabajar con jóvenes de grupos críticos.	Se aplican listas de chequeo, evaluaciones grupales y cuestionarios.
Coalición de apoyo a capacitación de líderes adolescentes. Jamaica.	Organismo no gubernamental: Coalition in support of adolescent leadership training, Jamaica.	Mejorar el desarrollo personal y capacidades de liderazgo de escolares	No se menciona.	Escuelas, profesores y apoderados.	Se realizan evaluaciones clínicas, atención terapéutica, talleres, servicios a la comunidad y campamentos de verano.	Busca desarrollar el sentido de pertenencia y solidaridad en los jóvenes y su capital social.	Falta de financiamiento y dificultad en encontrar mentores.	Se realiza una prueba que mide depresión, tanto para seleccionar a los beneficiarios, como al final.
Construyendo a tiempo. Peñalolén, Santiago de Chile.	Municipio	Disminuir conductas de riesgo en menores infractores primerizos e inimputables.	Ejecutor	Promueve la colaboración entre distintas entidades comunales y trabaja con información derivada por la policía.	Tutorías y atención psicológica a nivel individual y a nivel grupal; talleres en distintos ámbitos. Talleres psicoeducativos para padres y articulación con la red social.	Apunta a fomentar los mecanismos de protección social local.	Se define que los menores de alta complejidad requieren una línea de atención especial. Respuesta a destiempo de otras instituciones.	Reuniones clínicas permiten hacer un seguimiento y evaluación de los casos por el conjunto del equipo profesional.
Aulas en Paz, Colombia.	Organismo no gubernamental: Convivencia Positiva y Universidad de Los Andes.	Promover competencias ciudadanas para la convivencia en las escuelas.	No se menciona, solo se contactaron las secretarías de educación locales.	Universidades, escuelas, secretarías de seguridad locales y familias.	Capacitación docente e implementación de currículo.	Se apunta al sistema educacional y la aceptación de normas de convivencia por parte de los estudiantes.	Materiales no enviados por la Secretaría de Educación en uno de los casos.	Se realizaron evaluaciones en distintas etapas de la implementación, pero con grupos pequeños.

Prevención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil								
Nombre del proyecto y país	**Ejecutor**	**Objetivos**	**Papel del municipio**	**Otros actores**	**Tipo de actividades desarrolladas**	**Aporte a la cohesión social**	**Elementos facilitadores u obstaculizadores**	**Evaluación**
Unidades móviles para la prevención de la violencia en el marco de los derechos humanos. Colombia.	Gobernación de Antioquía y Universidad de Los Andes.	Promover derechos humanos y capacitar y atender víctimas de violencia intrafamiliar, consumidores de drogas	Receptor de capacitaciones y colaborador en el diagnóstico.	Las comisarías de familia también son receptores de capacitación.	Implementación y despliegue de unidades móviles con profesionales para las capacitaciones a funcionarios públicos y atención a víctimas.	Fomenta la confianza en las instituciones locales y promueve una ética social en torno a los derechos humanos.	La voluntad política de la administración departamental y de las municipales fue clave, pero los procesos burocráticos son lentos y las condiciones de seguridad no siempre las óptimas.	Se contempla evaluación de procesos y resultados.
Prevención multiagenciada								
Nombre del proyecto y país	**Ejecutor**	**Objetivos**	**Papel del municipio**	**Otros actores**	**Tipo de actividades desarrolladas**	**Aporte a la cohesión social**	**Elementos facilitadores u obstaculizadores**	**Evaluación**
Programa Fuerza Joven. Medellín, Colombia.	Alcaldía de Medellín.	Articular la oferta programática del gobierno local para apoyar la prevención en jóvenes vulnerables y la reintegración de jóvenes penados y desmovilizados.	Ejecutor	Está basado en un equipo del programa, no se mencionan otros actores relevantes.	Talleres de prevención en cárceles, actividades de esparcimiento y trabajo comunitario, asesoría psicosocial y jurídica.	Contribuye a la construcción de capital social	La voluntad política y la percepción positiva de la comunidad fueron facilitadores.	No se menciona.
Sistematización del serenazgo comunitario, red informática inalámbrica y red radial comunitaria para seguridad ciudadana. Paucarpata, Perú.	Municipio de Paucarpata.	Reducir la percepción de inseguridad a través de nuevos recursos para la policía y su acercamiento a la comunidad.	Ejecutor	Colaboran la policía e instituciones educativas, de salud y sociales de nivel local.	Instalación de redes para el acceso a Internet, una red de radios entre las instituciones involucradas y nuevos equipos para la policía.	Contribuye a la confianza en la policía y entre instituciones.	La voluntad política del municipio y la experiencia previa del equipo fueron positivas, mientras que hubo resistencia de las instituciones educativas.	Se señala que se hicieron evaluaciones antes, durante y al finalizar el proyecto, se mencionan las estadísticas policiales y una encuesta de victimización.
Plan Integral de Barrios Seguros. Peñalolén, Santiago de Chile.	Municipio de Peñalolén.	Mejorar la percepción de seguridad de los habitantes de la comuna.	Ejecutor.	Toda la red de organizaciones municipales está involucrada, más la policía.	Diálogos comunitarios, capacitaciones para convivencia social, intervenciones espaciales y psicosociales, fiscalización de puntos conflictivos.	Promueve el desarrollo de capital social y el sentido de pertenencia y solidaridad.	La credibilidad del alcalde, el apoyo de la policía y el compromiso de las instituciones fueron positivos. Por el contrario, la percepción de inseguridad y de que el control es el único medio fueron obstáculos a vencer.	Se aplican grupos focales, encuestas de satisfacción y victimización.
Construcción concertada del Plan Estratégico de Convivencia con fundamentos en derechos humanos y perspectiva de género. Pasto, Colombia.	Municipio de Pasto.	Construir un plan estratégico coordinando las diversas instituciones locales.	Ejecutor, a través del Observatorio del Delito (municipal).	Colaboración con PNUD y Universidad de Nariño. La policía también apoya.	Realización de diagnóstico participativo con distintas organizaciones municipales y capacitación a través de un diplomado.	Busca generar capital social en el municipio, creando confianza interinstitucional y con la comunidad.	No se menciona porque está en etapa de diseño.	Seguimiento del marco lógico.
Promoción, difusión y desarrollo local								
Nombre del proyecto y país	Ejecutor	Objetivos	Papel del municipio	Otros actores	Tipo de actividades desarrolladas	Aporte a la cohesión social	Elementos facilitadores u obstaculizadores	Evaluación
Observatorio venezolano de seguridad ciudadana. Construcción de un mapa de georeferenciación del delito y fortalecimiento de una cultura de seguridad ciudadana en Venezuela.	Organismo no gubernamental: Quiero Paz.	Instalar una plataforma de información delictual para identificar los problemas de seguridad y difundir las políticas.	No se menciona. Implícitamente está entre los beneficiarios.	No se menciona trabajo colaborativo, solo universidades, ONG y comunidad como beneficiarios.	Recolección de información y difusión en sitio web y a través de medios de prensa, y formulación de recomendaciones de política.	No se distingue.	No se menciona porque está en etapa de diseño.	Se contempla evaluación de resultados a través de la cantidad de publicaciones y de visitas a las web.
Projeto Ação na linha. São Paulo, Brasil.	Organismo no gubernamental: Sou da Paz.	Disminuir el robo de cables fomentando alternativas laborales para la población.	Se buscó su apoyo para el diagnóstico y la implementación.	Fundación Telefónica colabora y gestiona el origen de la iniciativa.	Implementación de metodologías cualitativas y cuantitativas para el diagnóstico; intervenciones sociales y preventivas (formación, capacitación, campañas de reciclaje, etc.).	Fomenta el bienestar social, la convivencia y la solidaridad.	La asociación con el municipio fue un aspecto clave, así como con otras instituciones, como la policía. Sin embargo, a veces se tendía a ver el problema como un tema de privados y no social. La sostenibilidad también es vista como un problema en el futuro.	Informes de seguimiento y resultados y estadísticas policiales.

Referencias bibliográficas

Abelson, Adam (2006), «Seguridad Privada en Chile. Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública», en *Boletín Electrónico Programa Seguridad y Ciudadanía*, Santiago: FLACSO-Chile, Agosto.

Arias, Patricia (2009), *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, Santiago: FLACSO-Chile. <http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss6_2009>

Carrión, Fernando, Jenny Pontón, y Blanca Armijos (2009) *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Quito: FLACSO-Ecuador. <http://es.scribd.com/doc/67364654/120-Estrategias-y-36-Experiencias-de-Seguridad-Ciudadana>

Consejo para la reforma penitenciaria (2010) «Recomendaciones para una Nueva Política Penitenciaria» Santiago, Marzo <http://www.cesc.uchile.cl/Informe_CRPenitenciaria.pdf>

Fuentes, Claudia y Francisco Rojas (2005) *Promover la seguridad humana, marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138940s.pdf>

Dammert, Lucía y Felipe Salazar (2009) *¿Duros contra el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*, Santiago: FLACSO-Chile. <http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=898>

Dammert Lucía y Lisa Zúñiga (2008), *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, Santiago: FLACSO-Chile. <http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=373>

Dammert Lucía and Mary Malone (2006), «Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America,» *Latin American Politics and Society*, 48(4).

Dammert, Lucía, Felipe Salazar, Cristobal Montt y Pablo A. González (2010) *Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas*, Santiago: FLACSO-Chile y Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=941&page=1>

ONU HABITAT (2009), *Guía para la prevención local. Hacia política de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago: Universidad Alberto Hurtado. <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2669&talt=1>

Hirschfield, Alexander and Bowers, Kate (1997), «The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crime in Disadvantaged Areas,» in *Urban Studies*. 34(8).

Leemira Consultores Asociados (2008), «IV Estudio. Oferta de la Industria de la Seguridad Privada en Chile, Información a Diciembre de 2007,» Abril. <http://www.leemira.cl/pdf/estudio_oferta.pdf>

Lee, Matthew (2000), «Community Cohesion and Violent Predatory Victimization: A Theoretical Extension and Cross-national Test of Opportunity Theory,» in *Social Forces*, 79(2).

Mendoza, Antía y Salgado, Juan (2010) «Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua,» México, D.F: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Municipio de Chihuahua e Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/309/1/images/Unavisiondelfuturo.pdf>

Messner, Steven, Eric P. Baumer and Richard Rosenfeld (2004). «Dimensions of Social Capital and Rates of Criminal Homicide,» in *American Sociological Review*. 69 (6).

OCO-URB-AL III (2010) Sistema de Seguimiento del Programa URB-AL III. Guía Práctica, Versión 2, Noviembre, Barcelona: OCO

Pontón, Daniel (2010). «Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004),» en Lucía Dammert (Ed.) *SeguridadCiudadana Experiencias y Desafíos en América Latina*, Red 14 URB-AL.

RESDAL (2011) *Índice de seguridad pública y ciudadana en América Latina: El Salvador Guatemala y Honduras*. Buenos Aires: RESDAL. <http://www.resdal.org/libro-seg/>

Sampson, Robert and W. Byron Groves (1989) «Community Structure and Crime: Testing Social- Disorganization Theory,» in *American Journal of Sociology* 94(4).

Simoin, Farit (2006) «Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil,» en *Boletín ciudad segura* Nº 6, Quito: FLACSO Ecuador.

Moloeznik, Marcos Pablo, David Shirk, María Eugenia Suárez de Garay (2009) Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Justice in Mexico Project: Trans-Border Institute, University of California, San Diego, Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, Universidad de Guadalajara e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. <http://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/justiciabarometro.pdf>

Uslaner, Eric, (2000-2001), «Producing and Consuming Trust,» in *Political Science Quarterly*.115(4).

Wedlock, Elaine. (2006), «Crime and cohesive communities,» London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, Online Report 19/06.

Zúñiga, Lisa (2010), «Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile» en FLACSO Chile. Serie de documentos electrónicos, nº 2, febrero. <www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4b79edfd3eaf5.pdf>

03

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.

Diputació Barcelona

REGIONE TOSCANA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE

GOBIERNO DE SANTA FE

FIIAPP