

Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina

¿De qué participación hablamos?

Lucía Dammert¹

INTRODUCCION

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación encuentra su origen en la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. Frente a estos problemas, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

En este contexto se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, los que por cierto incluyen la relación entre la policía y la comunidad. Ello ha derivado en una mayor atención a la *comunidad, la que* ha adquirido un mayor papel en las políticas dirigidas a ese fin. Como consecuencia de ello, se ha popularizado en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad *democrática* o seguridad *ciudadana*, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad que debieran traducirse en un mejoramiento de las relaciones entre el público y la policía.

Naturalmente, la seriedad de estos esfuerzos presenta diversos matices nacionales. En algunos casos, la importancia de la participación se ha reducido a la retórica de políticos y funcionarios públicos, mientras que en otros se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar de manera activa a la población.

¹ Investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile

Las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos: en primer lugar, mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes, bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social² local lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia. Finalmente estas políticas de participación buscan consolidar la prevención local del delito, sobre la base que los tipos y modalidades de la violencia son diferentes en cada localidad. El efecto neto de ese proceso de descentralización, es que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de prevención comunitaria del delito, con un énfasis en aquellas experiencias de participación comunitaria que son generadas por los gobiernos. Especialmente nos centramos en los desafíos y problemas que enfrentan en su desarrollo para la obtención de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Enfatizaremos en nuestro análisis la relación existente entre las políticas de participación comunitaria y las instituciones policiales, así como la potencialidad que tienen dichas políticas en la consolidación e incluso creación de capital social.³

El presente artículo se divide en cuatro secciones. En primer lugar se presentan los principales conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria en la prevención del delito. De este análisis se desprenden las problemáticas y desafíos principales a este tipo de iniciativas. La segunda sección analiza tres casos de políticas de participación comunitaria que buscan dar respuesta a la problemática local de la inseguridad. En primer

² Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de las interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que “las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia” (BID, 1999). Para mayor detalle ver: Durston, 2000; Moser y Holland, 1997; Fajnzylber, 1997.

lugar, en Córdoba, Argentina, el gobierno provincial ha aprobado una importante reforma de la policía que ha ido unida a la estrategia de conformación de JUNTAS VECINALES. Por otro lado, en San Paulo, Brasil, la Policía Militar del Estado adoptó la filosofía de la policía comunitaria y paralelamente impulsó la conformación de CONSEJOS DE SEGURIDAD municipales o barriales. Finalmente, en Chile el Gobierno se encuentra implementando una política de conformación de CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD donde la participación de la policía es aún limitada. La tercera sección presenta un análisis comparado de los casos expuestos, buscando identificar sus similitudes y diferencias. Finalmente, se presentan las conclusiones que se desprenden de las experiencias analizadas.

CONCEPTOS, TEMAS Y PROBLEMAS DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las policías, sino que es asumido por distintas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Por consiguiente, la responsabilidad por la prevención y control del crimen se ha ampliado, pues incluye no sólo a la esfera gubernamental, sino que se extiende a los ciudadanos y a instituciones de la salud, educacionales y sociales.

En el centro de este cambio de paradigma, Crawford (1997) individualiza tres conceptos que sirven de base a las políticas de prevención modernas: estos conceptos son los de *prevención, comunidad y asociación (partnership)*. Estos conceptos también han sido utilizados en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, aunque la carencia de definiciones conceptuales claras ha permitido su utilización en estrategias que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas.

³ Es importante mencionar la existencia de experiencias de participación en prevención del delito que han sido impulsadas por la comunidad sin participación gubernamental. Para mayor detalle ver: Smulovitz, 2000.

La *prevención puede ser* definida como “las políticas, medidas y técnicas, utilizadas fuera de los límites de sistema de justicia penal, y dirigidas a la reducción del daño producido por aquellas acciones definidas como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990). Estas políticas se han consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en la necesidad de controlar los factores de riesgo (Dammert 2001a; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

En segundo término, el concepto de *comunidad* entendido como los residentes de una vecindad determinada, unidos por lazos de afinidad y por el interés de hacer efectivas las normas que han acordado se ha convertido en uno de los más utilizados en políticas públicas. Especialmente en el área de la prevención del delito, el interés por la comunidad se puede explicar a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de una comunidad participante es vista como un proceso ligado a la disminución de los delitos y de las oportunidades para cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la excesiva amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito.

Finalmente, la *asociación* se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) de manera de abordar el fenómeno desde la perspectiva de su control, pero también de la disminución de las oportunidades para que el delito aumente. Estas asociaciones, como se ha dicho, comprenden muchas veces a la comunidad y a los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual, lo que lleva a que la comunidad se involucre en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: la reforma policial y la consolidación de espacios de participación comunitaria.

A. Reforma policial y policía comunitaria: características de un proceso complejo

La policía comunitaria es una de las estrategias de organización y actuación policial que se ha implementado con mayor frecuencia en el último tiempo, con el claro objetivo de “responder a los abusos de poder, la falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía” (Crawford, 1997). Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por algunas características principales: concentración de la vigilancia policial en áreas pequeñas que se vigilan predominantemente a pie; radicación estable del personal en determinadas áreas geográficas a fin de asegurar que podrán establecer relaciones de confianza con sus habitantes; establecimiento de asociaciones con los habitantes del vecindario destinadas a prevenir el delito; utilización del método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otras agencias públicas con el objetivo de reducir la incidencia del delito en determinadas áreas, y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas de criminalidad y temor prioritarios (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Esta amplia caracterización de la policía comunitaria, así como la popularidad ganada por esta filosofía de acción policial ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rótulo. De esta manera, se denominan experiencias de policía comunitaria iniciativas de reforma que buscan generar un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de la provincia de Buenos Aires, la que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. Pero en el otro extremo se encuentran también los casos donde, por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, la falta de comprensión de sus principios básicos y la reacción institucional frente a los cambios, se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo

(Trojanowicz y Bucqueroux, 1998). De esta manera, es evidente que el término *policía comunitaria* ha perdido su contenido inicial y se ha convertido en una categoría de un valor principalmente simbólico.

Específicamente en América Latina, a partir de la década de 1980 empezó un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. El retorno a la democracia en países como Argentina, Brasil y Chile puso de manifiesto la necesidad de que las policías experimentaran transformaciones que les permitieran insertarse en dicho régimen político (Frühling, 2001a; González, 1998; Oliveira y Tiscornia, 1998). La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraba cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial.

Ante las demandas ciudadanas, las instituciones policiales han puesto como principal tema la carencia de infraestructura y personal necesario para controlar la delincuencia. Sin embargo, la última década muestra una alza de la inversión pública en materia policial en prácticamente todos los países de la región. Así por ejemplo, en el período 1990-96 el aporte fiscal a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile creció en un 93.3% (Oviedo, 2000), y coincidentemente, el gasto total de la Policía Federal Argentina pasó de 488 millones de dólares en el año 1993 a 734 millones en el año 2000⁴.

Esta situación ha puesto en claro la necesidad de procesos de reforma de la policía que van más allá de un incremento de los recursos públicos que reciben. Muchos de estos procesos han tomado el nombre de policía comunitaria y en ellos se puede identificar la presencia de las tres características principales de la policía comunitaria analizadas anteriormente. Específicamente se puede evidenciar la presencia de un claro discurso dirigido hacia la

consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial, el impulso a la intensificación de la participación comunitaria, definiendo su rol en la disminución del delito y de la sensación de inseguridad como central, y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

B. Participación comunitaria en prevención del crimen

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, a iniciativas del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de organización son los Comités de Protección Ciudadana de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención (Araya Moya, 1999; Paz Ciudadana, 2000a). Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que --faltos de respuesta de los organismos públicos-- deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires (Smulovitz, 2001). Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el origen de la participación comunitaria, éste rara vez es unívoco, por lo que la mayor parte de los casos son una mezcla de ambos.

Especialmente en América Latina las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a esfuerzos realizados por las propias policías, y a la creación de organismos públicos que buscan promoverla organizando a los ciudadanos. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de las políticas de participación comunitaria en América Latina, así como sus limitaciones y desafíos.

ESTUDIOS DE CASO

⁴ Información de la Secretaría de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

El análisis de las políticas de participación comunitaria se presenta a partir de tres casos representativos en América Latina⁵: Las Juntas vecinales de Seguridad Ciudadana en Córdoba (Argentina); los Conselhos de Segurança (CONSEG) de Sao Paulo (Brasil) y los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana en Chile. En todos los casos, la política de participación se materializa en una propuesta concreta de formación de espacios de reunión de los principales actores políticos y sociales de la comunidad así como los vecinos en general.

Los casos analizados pueden analizarse a partir de tres dimensiones centrales. En primer lugar, la definición del rol ciudadano como objeto y/o actor de la política pública. Esta definición es central, ya que en algunos casos el concepto participación es utilizado como un recurso discursivo, pero en términos reales la comunidad no juega ningún rol en el diseño e implementación de las políticas. En segundo lugar, el papel del gobierno, definición que tiene claras repercusiones sobre las instituciones de participación creadas, su autonomía y su futuro desempeño. Finalmente, el diseño técnico de estas experiencias, que presentan variaciones notables que se evidencian no sólo en el esfuerzo de realizar diagnósticos, evaluaciones ex ante e indicadores de seguimiento, sino también en la formación de los recursos humanos dedicados a esta temática.

1. Argentina

La criminalidad se ha convertido en uno de los problemas de mayor preocupación social en Argentina. Esta situación se caracteriza por altos porcentajes de desconfianza en las principales instituciones públicas encargadas del control del delito. Por ejemplo, en el análisis latinoamericano de la confianza pública se encuentran los niveles más bajos en Argentina donde sólo un 1.7% de los encuestados dijo confiar en la policía (Dammert y

⁵ Los gobiernos federales de Argentina y Brasil delegan los poderes de policía en los gobiernos provinciales y estatales respectivamente, por lo que se analiza esta situación en particular. En el tercer caso, Chile tiene un régimen unitario de gobierno por lo que las dos instituciones policiales existentes dependen del gobierno nacional.

Malone, 2001). Por otro lado, se evidencia un incremento de las tasas de delitos denunciados, que en el período 1990-00 se triplicó (DNPC, 2000a). Finalmente, existe un claro aumento de la sensación de inseguridad, expresado en que más del 39% de la población dice sentirse muy inseguro al oscurecer en su zona de residencia y en que más del 50% considera muy probable ser víctima de algún delito (DNPC, 2000b).

Esta preocupante realidad ha sido enfrentada con una variedad de políticas públicas que buscan mitigar la problemática. De esta manera, a partir de la década de 1990 se puso énfasis en las instituciones policiales y en la participación comunitaria como posibles generadores de cambio.

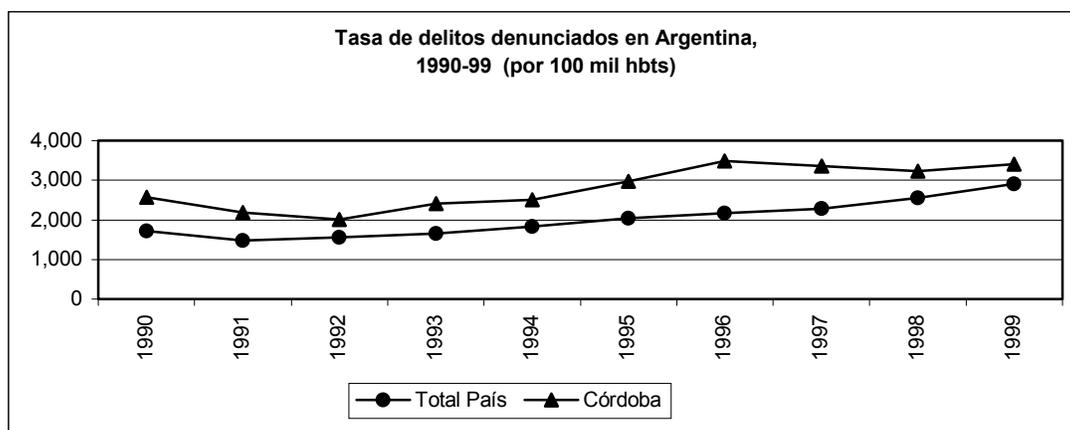
La falta de eficiencia policial para responder al incremento de la delincuencia tiene un evidente efecto sobre la sensación de inseguridad pública convirtiéndose en una variable central en el análisis académico y político de la situación (Dammert y Malone, 2001). Esta sensación de temor e inseguridad ha generado cambios en el uso del espacio público de las ciudades (Dammert, 2001), la urbanización (Valdés, 2000) y las redes sociales (Smulovitz, 2001). En este sentido es posible establecer consecuencias sociales del temor ciudadano que repercuten sobre la calidad de vida en los principales conglomerados urbanos debido al abandono de los espacios públicos, a la generación de urbanizaciones privadas, cerradas y vigiladas por seguridad privada a la mayor polarización socioterritorial y al proceso consiguiente de descomposición de las redes sociales existentes.

Esta situación plantea la necesidad de políticas de prevención del delito que han sido abordadas desde perspectivas diversas. Así por ejemplo, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha puesto énfasis en el endurecimiento de las penas y el aumento de los poderes de la policía mientras por otro lado, la policía de la Provincia de Río Negro ha hecho hincapié en el fomento de la participación y en la coordinación con la comunidad (Font, 1999). En relación con estas experiencias, la de Córdoba constituye un caso interesante ya que se caracteriza por un proceso continuo de transformación institucional.

A. El Contexto Cordobés

Al igual que el resto de la Argentina, la Provincia de Córdoba presenta una tendencia creciente en la tasa de todos los delitos denunciados. Como se puede observar en el Gráfico 1, durante la década de 1990 dicha tasa provincial se ha mantenido por encima de la tasa nacional, pero mostrando un estancamiento en el porcentaje de incremento a partir del año 1996.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Criminal, 2000.

Asimismo, información oficial de encuestas de victimización nacional muestra que en la Ciudad de Córdoba el porcentaje de victimización es menor que en otras provincias y que el total nacional. La cifra negra y la falta de confianza en instituciones gubernamentales como motivo para no denunciar son también menores. Paradójicamente, el porcentaje de quienes evalúan positivamente el accionar policial es bastante menor que en el resto de provincias consultadas (DNPC, 2000b).

Dado el contexto, el actual gobierno ha puesto un marcado énfasis en la formulación e implementación de políticas de seguridad que generen el respaldo poblacional, como la compra de automóviles para el patrullaje policial. Asimismo, se han formulado diversas reformas dentro de la institución policial (en proceso de implementación) como la

unificación de la carrera policial, dejando de lado la separación entre oficiales y suboficiales, el alargamiento del período de capacitación de sus miembros, la consolidación del patrullaje preventivo a pie, motorizado y en vehículos; y el desarrollo de actividades con la comunidad⁶.

Con relación a las actividades desarrolladas con la comunidad, estas políticas son formuladas e implementadas desde dos ámbitos institucionales: la Policía y el Ministerio de Gobierno. Ambas instituciones buscan respaldar actividades de participación comunitaria que tiendan a incrementar la confianza en la policía y sobretodo a disminuir la sensación de inseguridad ciudadana.

B. Contexto Institucional

La Policía de Seguridad

La policía de seguridad⁷ está a cargo de la prevención y control del delito, así como de la realización de la investigación criminal en el interior de la provincia. Esta institución cuenta con 11.456 miembros (una de las más grandes del país) y depende del Ministerio de Gobierno de la provincia. A partir del año 1983 los gobiernos provinciales han implementado políticas destinadas a la reforma policial, proceso que se ha intensificado en el último quinquenio.

Estos procesos de cambio institucional han producido transformaciones en dos planos: en la estructura institucional y en las estrategias operacionales. Con relación a los cambios institucionales aprobados en el año 2000, además de los señalados anteriormente, es notable

⁶ Para mayor detalle ver Dammert (2001) en Boletín *Policía y Sociedad Democrática*, Año III, No. 9, agosto 2001, CED.

⁷ El sistema de seguridad pública en Córdoba tiene un elemento único en el país: la Policía Judicial. En 1995 se consolidaron sus funciones en la órbita del Ministerio Público, pero su capacidad de acción está seriamente limitada por la falta de recursos económicos y humanos, por lo que su área de acción se circunscribe a la Ciudad de Córdoba donde se encarga de la investigación criminal. Esa policía está compuesta por casi 700

el énfasis puesto en la definición de una estructura meritocrática donde sean concursos públicos los que definan los ascensos dentro de la institución. De esta manera se percibe la intención de priorizar la capacitación de la fuerza policial, lo que se comprueba con el nuevo requisito de educación secundaria completa para los que ingresen a la policía a partir del año 2001 y la necesidad de conseguir el título para aquellos que están en la institución y aún no lo obtuvieron.

Con relación a las estrategias operacionales nos encontramos frente a cambios significativos. Por un lado se ha puesto énfasis en el patrullaje preventivo realizado a pie, o en vehículos de acuerdo a las necesidades locales. El gobierno provincial ha hecho una inversión pública en móviles e infraestructura que ha redundado en mayor presencia policial en las calles (Voz del Interior, Noviembre 2000). Así por ejemplo, se compraron más de 700 vehículos destinados al patrullaje, 150 motos y miles de chalecos antibalas, lo cual se suma a la inversión que los gobiernos anteriores realizaron en infraestructura policial (Voz del Interior, Julio 2000).

Paralelamente, la policía ha adoptado un discurso público de apoyo y desarrollo de acciones comunitarias que se realizan desde el *Departamento de Coordinación Comunitaria* creado en 1996. El objetivo de este Departamento es “la inserción en las diferentes instituciones que componen el espectro social de Córdoba a través de la comunicación y la participación para analizar los problemas imperantes en materia de seguridad” (Policía de Seguridad, documento interno). Este Departamento no cuenta con un número estable de funcionarios, por lo que su nivel de actividad depende del énfasis que le otorgue la jefatura de la institución en un contexto específico⁸. Así por ejemplo en Abril del 2000 se presentó la campaña provincial “*este sábado su comisario lo escucha*” que buscó generar encuentros entre los vecinos y los comisarios. Si bien las evaluaciones de dicha actividad son mixtas (Voz del Interior, Abril 2000), la relevancia de la relación con la comunidad se reflejó en el apoyo institucional que recibió dicha iniciativa. Lamentablemente este respaldo

miembros y se organiza fundamentalmente sobre la base de gabinetes de investigación técnica sin uso de la fuerza pública, atribución que mantiene la Policía de Seguridad.

institucional parece fluctuar y no consolida un área dedicada a la relación con la comunidad lo que se comprueba con la carencia de capacitación específica de los miembros de este departamento y su constante traslado a diversas áreas funcionales de la institución en períodos cortos de tiempo.

La actividad comunitaria desarrollada por la policía se centra especialmente en la realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana donde se invita a la población a participar e informarse de las problemáticas principales, así como de las actividades desarrolladas por la institución. Otra de las estrategias utilizadas es la utilización de alarmas comunitarias en aquellos barrios donde el centro vecinal así lo solicite. Este sistema implica la colocación de alarmas domiciliarias, que no están conectadas a una central policial, y cuya función principal es la de generar ruido en un vecindario donde ocurre algo sospechoso con la intención de disuadir al probable victimario y llamar la atención de la policía. El costo de cada alarma no supera los 20 dólares, los que son pagados por los dueños de los domicilios involucrados (Voz del Interior, 9 de Julio, 2000). Este mecanismo de “vigilancia” vecinal ha tenido gran desarrollo en los últimos años alcanzando una cobertura de más de 2.200 alarmas en 25 barrios de la ciudad.

Finalmente, las coordinadoras comunitarias participan en la conformación y desarrollo de las juntas vecinales. A pesar que su protagonismo en esta actividad se analizará en la sección dedicada a las juntas vecinales, es posible adelantar que su participación es vital en la consolidación de las juntas así como en el mantenimiento del interés en un lapso de tiempo prolongado.

b. La gestión pública

El organismo público encargado de la seguridad ciudadana y específicamente de la participación comunitaria es el *Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana* dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia. Este programa fue creado en 1996

⁸ Los miembros del Departamento son mayoritariamente mujeres llamadas Coordinadoras Comunitarias.

y tiene como objetivos el desarrollo de estrategias que tiendan a modificar las condiciones que impulsan al delito; el apoyo a las iniciativas comunitarias; el apoyo a las políticas públicas relacionadas con la temática; la elaboración de estrategias de prevención especialmente dirigidas a los jóvenes y ancianos, y publicar las experiencias realizadas en la provincia (Ley 8574). Desde su creación hasta mediados del año 1999 las tareas del programa se centraron en la coordinación de actividades con otras entidades públicas como el Ministerio de Educación.

Recién en Agosto del año 1999 se creó el *Consejo de Seguridad Ciudadana* que está integrado por el Director del organismo, el *Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana* y todas las *Juntas Vecinales de Participación Comunitaria* que se constituyan. Las funciones del Consejo son variadas y abarcan acciones que van desde “levantar y llevar actualizado el mapa de riesgo delictivo”, hasta “organizar para los miembros de las juntas vecinales cursos de capacitación y llevar adelante toda iniciativa comunitaria que se ajuste a las normas orgánicas y al objetivo de reducir la violencia mediante la participación ciudadana” (Decreto 1915/99). Por otro lado el *Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana* tiene funciones de asesoramiento y está integrado por ocho consejeros. Este cuerpo asesor tiene como objetivos delinear las medidas, programas y proyectos que consoliden la participación comunitaria, así como realizar actividades de formación, capacitación y extensión. Los miembros del consejo son académicos de renombre en la provincia y un representante de la institución policial, cuya labor es ad-honorem y tiene una duración anual. Durante el primer año la principal actividad del consejo estuvo ligada al diseño de las políticas de participación, específicamente de las juntas vecinales. A pesar de las buenas intenciones de la normativa, el consejo asesor ha tenido una actividad irregular a lo largo de su primer año de desarrollo. Las actividades realizadas hasta ahora incluyen jornadas de capacitación dirigidas a los miembros de la policía y acciones de apoyo a las iniciativas del Director del Consejo, pero como se ha dicho, sin mayor regularidad.

Esta situación está relacionada con el mínimo presupuesto con el que cuentan estos organismos públicos. De hecho el presupuesto provincial para el año 2001 del Consejo

tenía como gasto central la remuneración del Director, situación que deja sin margen para la realización de otras actividades⁹. Esta situación demuestra que si bien la seguridad ciudadana es parte central del discurso político público, en la práctica se destinan recursos humanos y financieros limitados para la implementación y desarrollo de estas políticas. Es decir, los organismos encargados de la participación comunitaria en prevención del delito tienen un papel marginal dentro de la estructura de sus respectivas instituciones.

Juntas Vecinales de Participación Comunitaria

Las políticas de participación comunitaria en prevención del delito se han desarrollado desde inicios de la década de 1990 (Gobierno de Córdoba, 1999). Específicamente a partir del año 1996 el *Departamento de Coordinación Comunitaria* desarrolló jornadas de debate público sobre los problemas de la criminalidad en diversos barrios. Esta estrategia de acción no contempló la organización posterior de la comunidad, y en muchos casos la presencia policial en los barrios era vista como parte de una campaña institucional para restablecer su prestigio ante la ciudadanía, pero que no expresaba una clara intención de construir una estrategia de prevención relevante.

Con la creación del Consejo de Seguridad las *Juntas Vecinales* cobraron entidad legal (Decreto 1915/99). De esta manera se establecieron los mecanismos para la constitución de las mismas, que se inicia con la convocatoria, por parte de la policía y el gobierno, a los vecinos de un área determinada a participar de una reunión pública donde además de explicar la importancia de la asociación, se dispondrá de un registro de colaboradores que demuestren su interés en participar de dicha experiencia. Si bien la convocatoria estuvo pensada para los vecinos, en general se aceptó la participación de instituciones no gubernamentales por medio de representantes previamente designados. La coordinación de cada junta estaba a cargo de un vecino designado por el Director del Consejo de Seguridad, cuya principal tarea era servir de enlace entre la junta y el consejo, así como elaborar un informe mensual de las actividades de la junta. En la normativa original se estipulaba que la

⁹ Entrevista al Director del Consejo de Seguridad Provincial.

coordinación de las juntas sería un trabajo remunerado por el gobierno, sin embargo esto nunca se llegó a implementar.

De igual manera, la normativa establece que las juntas se deberán conformar en las jurisdicciones que correspondan a cada precinto de la policía en la ciudad de Córdoba y en todas las jurisdicciones de más de 10 mil habitantes en el interior. Asimismo, se estableció la posibilidad de establecer juntas en zonas rurales con el objetivo principal de colaborar en la seguridad de la producción agropecuaria.

Esta normativa marca un primer momento de implementación de la política de participación comunitaria en la cual el Consejo seleccionó 10 sectores del territorio provincial donde se propuso establecer planes piloto de juntas vecinales de participación ciudadana. La selección de estos sectores se realizó a propuesta del Director del Consejo, y lamentablemente no se pudo acceder a información alguna que explique si existieron criterios técnicos para dicha selección. De esta manera, las juntas fueron constituidas en las comisarías desde donde se convocó a las organizaciones no gubernamentales y a la población en general. Si bien en un inicio se hizo presente un alto número de vecinos y organizaciones locales, con el paso del tiempo la asistencia disminuyó notablemente.

A partir de este infructuoso primer esfuerzo se replantearon los lineamientos de la organización de las juntas. Es así como nos encontramos con un segundo momento donde se constituyeron juntas vecinales de forma gradual en aquellos lugares donde los vecinos explícitamente lo requerían. En este proceso se crearon 20 juntas en diversas localidades de la Provincia. En cada una de ellas se han generado propuestas, acciones y debates diversos de acuerdo a sus problemáticas principales, pero en la mayoría se han centrado en la adquisición e instalación de alarmas comunitarias.

Esta experiencia sirve para ratificar que el reclamo público por mejorar la seguridad en los barrios es constante, pero no siempre conduce a la organización comunitaria y al compromiso de participación. Por el contrario, en un primer momento, es notorio que los

vecinos se organizan sólo para presentar reclamos concretos, como la necesidad de una alarma o de limpieza de un área del barrio. En consecuencia, todo análisis sobre este punto debe diferenciar entre iniciativas reales de participación y compromiso comunitario, y reclamos puntuales que involucran a la población pero que no conllevan un compromiso posterior de participación.

Si bien la comunidad juega un rol en la creación y desarrollo de las Juntas Vecinales, este papel impulsor es muchas veces hegemonizado por líderes políticos locales que pretenden canalizar sus pedidos específicos a través de la organización comunitaria. La presencia masiva de vecinos se genera cuando se trata un tema puntual, como el mejoramiento de un área problemática. Esta situación, unida a la carencia de un soporte técnico que apoye las iniciativas comunitarias, ha generado un estancamiento de la experiencia .

Uno de los obstáculos encontrado en el análisis de esta iniciativa es la carencia de información no sólo relativa al tipo de participantes, periodicidad de las reuniones o las tareas realizadas por las juntas, sino también acerca de la estructura misma de la propuesta. En este sentido, ello prueba la carencia de un desarrollo técnico que permita monitorear y evaluar los diversos estadios de esta experiencia de participación comunitaria.

No obstante esta seria limitación técnica en la evaluación y seguimiento del proyecto, existen algunos indicadores de impacto de la política en la percepción de inseguridad ciudadana. Específicamente, una encuesta de opinión dio cuenta que la confianza de la población en la policía ha aumentado y que la sensación de inseguridad se ha reducido notablemente en los principales barrios de la ciudad (Ministerio de Gobierno, 2001). Obviamente estas cifras deben de ser analizadas con mayor precisión, pero permiten vislumbrar un impacto concreto de la política de participación pública en prevención del delito.

2. Sao Paulo, Brasil

El incremento de la violencia, el crimen y la sensación de inseguridad en Brasil se evidencia a partir de mediados de la década de 1980. Es así como Brasil ocupa uno de los primeros lugares en los rankings de homicidio, asalto y robo con violencia del continente (Ayres, 1998; Buvinic y Morrison, 1999). De igual manera, la violencia ejercida por las fuerzas de seguridad es alarmante: sólo en el periodo 1990-98 en Sao Paulo 6.218 civiles fueron muertos y 8.711 heridos por policías (Mesquita, 2000). Esta situación coloca a la ciudadanía en el medio de una confrontación cotidiana donde los victimarios y las víctimas se redefinen constantemente.

La problemática nacional se refleja en los principales conglomerados urbanos, como Sao Paulo y Río de Janeiro en donde el problema del delito y la relación entre la policía y comunidad se han instalado en el centro de la agenda política. Sin embargo, la política pública que responde a estas problemáticas no es uniforme en el país. Debido a la estructura federal del gobierno brasileño, la seguridad es una responsabilidad principal de los estados que cuentan con dos policías: la Policía Militar, encargada de la vigilancia preventiva, y la Policía Civil, encargada de la investigación criminal (Mingardi, 1998). Rivalidad y conflicto entre estos dos cuerpos de policía son una tradición y conforman sus formas de desempeño cotidiano (Caldeira, 2000).

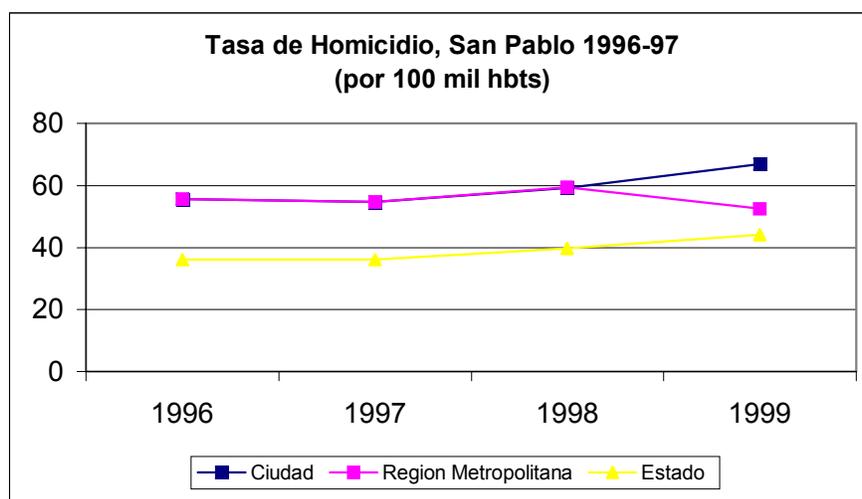
Las políticas de cambio institucional y de involucramiento de la comunidad en Sao Paulo son tal vez las experiencias que cuentan con más análisis y evaluación de la región (Frühling, 2001b; Smulovitz, 2000; Khan, 2000). Esta particularidad le da especial interés a este caso, ya que cuenta con evaluaciones posteriores a la definición de las políticas de participación.

A. El Contexto de Sao Paulo

El Estado de Sao Paulo es uno de los más grandes y ricos del Brasil (Mingardi, 1998), y presenta un incremento crítico de la criminalidad, de la sensación de inseguridad, de la violencia policial y de la desconfianza en las instituciones públicas. De acuerdo a la

información relevada en el Gráfico 2, las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes han seguido una tendencia de crecimiento constante en los últimos años. Por otro lado, estudios recientes demuestran que las policías pasan por una seria crisis de legitimidad, lo que se evidencia en el hecho que en 1995 un 12% de la población aseguró tener más temor a la policía que a los criminales y un 18% a ambos grupos (Khan, 2000). La falta de confianza en la policía, unida al temor público son dos factores explicativos del bajo nivel de denuncia que se estima alcanzó el 33,3% en la década de 1990 (Mesquita, 2000).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a Mesquita, 2000.

El Contexto Institucional

a. La Policía Militar

El Estado de Sao Paulo tiene dos policías: la Policía Civil y la Policía Militar que dependen de la Secretaria de Seguridad Pública. La Policía Civil, compuesta por aproximadamente 30.000 miembros, desempeña funciones de policía administrativa (por ejemplo el registro de armas) y policía judicial. La Policía Militar, está a cargo de la prevención. En la actualidad cuenta con más de 80 mil miembros divididos en tropa y oficiales; y ha sido encarada principalmente como un ejército estadual que mantiene aún estrecha relación con

las fuerzas armadas, ya que en algunas situaciones es considerada auxiliar de las mismas (Mingardi, 1998).

Ambas instituciones presentan serios problemas de violencia indebida y prácticas corruptas (Caldeira, 2000). En el caso de la Policía Civil, la tortura ha sido usada con frecuencia como una herramienta para conseguir información, como algunos escándalos mediáticos pusieron al descubierto. Asimismo, los miembros de la Policía Militar se han visto directamente involucrados en casos de tortura, abuso de autoridad y homicidio.

Este accionar ha impulsado el crecimiento de la desconfianza pública hacia las instituciones policiales la que se ha traducido en una gran demanda por servicios privados de seguridad por parte de aquellos que pueden “comprar” mayor vigilancia, así como el desarrollo de mecanismos “alternativos” de seguridad en los sectores más pobres. Por ejemplo, el surgimiento de mafias criminales que controlan favelas enteras brindando seguridad a sus habitantes.

Esta manifiesta crisis de legitimidad de la policía generó un espacio de debate al interior de la Policía Militar sobre alternativas para mejorar la relación con la comunidad. Entre ellas, la filosofía de la policía comunitaria ganó popularidad entre algunos oficiales y autoridades políticas como una estrategia alternativa de mayor eficiencia y eficacia del accionar policial que podía mejorar la relación con la comunidad.

Los esfuerzos dirigidos a provocar un cambio en el accionar policial se hicieron evidentes con la creación de la *Ouvidoria* (Auditoría) encargada de relevar, analizar y difundir las estadísticas de violencia policial así como de canalizar los casos denunciados a las autoridades policiales y al poder judicial. En su trabajo la *Ouvidoria* registró 10.219 denuncias en el periodo 1996-98, la mayoría de ellas por tortura, abuso de autoridad y extorsión (Mesquita, 2000).

Paralelamente, el discurso institucional de la Policía Militar giró hacia la participación de la comunidad y la prevención como estrategias prioritarias de la institución. Este cambio se concretó en 1997 cuando se adoptó formalmente el concepto de la policía comunitaria como una filosofía central de la institución y de su estrategia operativa. Sin embargo, esta concepción comunitaria no substituyó las anteriores sino que fue acoplada a las practicas tradicionales (Mesquita, 2000) y ha sido progresivamente incorporada en las estrategias y acciones institucionales. En este sentido información oficial muestra que hasta fines del año 2001 se habían instalado 386 bases comunitarias, 24 mil miembros de la policía militar fueron capacitados y entrenados en temas de policía comunitaria, es decir aproximadamente 29%, y el total de los miembros de la institución han sido informados de la estrategia comunitaria¹⁰.

Es importante recalcar las cuatro áreas donde las políticas públicas pusieron énfasis para mejorar la relación con la comunidad: en primer lugar, la consolidación de la labor de la Ouvidoria, cuyo aporte al esclarecimiento de casos y a la mayor transparencia en el accionar policial es reconocido. En segundo término, la publicación y difusión mediante el Diario Oficial de las estadísticas criminales, lo cual ha permitido el desarrollo de investigaciones en el área, así como una mayor transparencia respecto del impacto de la tarea policial. Las otras dos áreas que se consolidaron con este proceso son la participación comunitaria y su institucionalidad. Es decir, no sólo se convocó abiertamente a las instituciones civiles, las organizaciones no gubernamentales y los líderes comunitarios a participar en la formulación de políticas de prevención, sino que por medio de los Consejos de Seguridad (CONSEG) se conformaron espacios de participación con cierta autonomía en su accionar. Por su parte, el gobierno ha proporcionado financiamiento para el incremento de personal de ambas instituciones policiales así como de sus salarios, los que en el período 95-99 aumentaron en más del 150%. A ello se sumó una importante inversión en tecnología, móviles y armas para ambas fuerzas (Da Silva, 2000).

¹⁰ Información relevada de la página web institucional de la Policía Militar de San Paulo.
www.polmil.sp.gov.br/PoliciaComunitaria/.agenda21.html

La evaluación del plan de policía comunitaria comprueba resultados similares a los encontrados en estudios internacionales, y arroja nueva luz respecto de los problemas relacionados con el plan. En materia de sensación de inseguridad, un estudio realizado por ILANUD encontró que más de la mitad de la población que vive en lugares donde se ha implementado el plan y lo conocen dicen sentirse más seguros. Asimismo, el 65% avaló el programa argumentando que funciona muy bien (Kahn, 2000). Estos hallazgos confirman análisis internacionales que establecen que la policía comunitaria impacta positivamente sobre la sensación de inseguridad (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Sin embargo, esta evaluación varía notablemente si los ciudadanos no saben que un programa de policía comunitaria se realiza en su barrio, en cuyo caso sólo un 26.5% evaluó positivamente a la policía. (Kahn, 2000). Esta situación concuerda con estudios realizados en los Estados Unidos donde se ha encontrado que la percepción ciudadana del accionar policial está influenciada más por información que proviene de los medios de comunicación que por el contacto directo con la policía (Muraca, 2000). De esta situación se desprende un claro desafío para las políticas públicas de prevención, las que requieren de un contacto permanente con la población y de campañas de información sobre las acciones realizadas.

b. La gestión pública

La Constitución de 1988 delega la mantención de la seguridad pública en los gobiernos estatales. Más específicamente, dicha responsabilidad recae en el Específicamente en el Secretario de Seguridad Pública del cual dependen la Policía Civil y la Policía Militar (Mingardi, 1998). La Ouvidoria da Polícia do Estado de Sao Paulo, creada por decreto en el año 1995 pero se institucionalizó en 1997, es un organismo independiente de la policía y del gobierno del Estado¹¹.

¹¹ Información relevada en la página web institucional de la Ouvidoria:
www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Oque.htm

La gestión pública en seguridad abarca dos temas centrales: el seguimiento del plan de policía comunitaria en conjunto con la Policía Militar y la consolidación de los Consejos de Seguridad. La formulación e implementación del programa de policía comunitaria involucró la participación de diversos actores sociales y políticos que conformaron el *Comité Asesor para la Creación de la Policía Comunitaria*. La tensión existente entre la comunidad y la policía en general, se evidenció en las primeras reuniones del comité asesor donde los participantes civiles no encontraron respuesta a sus principales demandas. Estos problemas iniciales se han ido superando y se logró conformar un plan de implementación gradual de la policía comunitaria en diversas zonas del Estado (Secretaría de Seguridad Pública, 2000).

Por otro lado, la política de participación vecinal es implementada desde la Secretaría de Seguridad Pública a través de dos organismos: la *Coordinación de los Consejos de Seguridad* y la *Coordinación de Análisis y Planificación*. Ambos organismos efectúan diagnósticos locales y evalúan sus posibles soluciones. Específicamente, la Coordinación de los Consejos de Seguridad se encarga de relevar los resultados mensuales de los *Consejos de Seguridad* en todo el territorio del Estado, los que sirven como insumo para los diagnósticos y propuestas de políticas (Secretaría de Seguridad, 2000). Así por ejemplo se implementó el Programa Educativo de Resistencia a las drogas y a la violencia que tiene como objetivo principal la prevención del uso de drogas en niños y adolescentes. Este programa llegó a una cobertura de 400 mil niños y jóvenes en 1955 escuelas durante el año 2001¹².

En síntesis, la gestión pública está orientada a la conformación de espacios ciudadanos de prevención que colaboren con la Policía Militar en la búsqueda de disminuir el delito y la sensación de inseguridad. En este sentido, ambas iniciativas (la policía comunitaria y los consejos de seguridad) comparten un objetivo común articulado desde diversas perspectivas. Un ejemplo de estas iniciativas es la actividad de recreación realizada por el CONSEG de Tatuí que benefició a 40 mil personas donde se brindó además de actividades recreativas información sobre las tareas comunitarias de la policía, se repartió material en

temas como prevención de alcoholismo y drogas y se tuvo la presencia y participación de los miembros de la Policía Militar vinculados con la zona¹³.

Consejos de Seguridad

La creación de los CONSEG en 1985 presenta el primer indicio de interés público por la participación comunitaria en la prevención del delito¹⁴. Estos consejos son definidos como “un grupo de personas del mismo barrio o municipio que se reúnen para discutir, analizar, planificar y proponer las soluciones de sus problemas comunitarios de seguridad, desarrollan campañas educativas y estrechan lazos de entendimiento y cooperación entre los diversos líderes comunitarios” (Secretaría da Segurança Pública, 2000). Sin embargo, es a partir de la implementación del plan de policía comunitaria que los consejos toman un papel de relevancia en la política pública estadual.

Los CONSEG se conforman en aquellas áreas elegidas por la Coordinación de Consejos de Seguridad debido a la presencia de importantes índices delictuales y de inseguridad. En ocasiones los CONSEG se establecen en áreas donde existe presencia de policía comunitaria. Sin embargo, también se han conformado CONSEG en áreas donde aún no se ha constituido la base de la policía comunitaria. Los CONSEG se conforman de diversos representantes sociales y gubernamentales, entre los que se distinguen el Comandante de la Policía Militar y el Delegado de la Policía Civil del área, así como representantes de los municipios, entidades asociativas, clubes, instituciones religiosas, instituciones de comercio, servicios y otros líderes comunitarios. En la actualidad se han creado más de 800 CONSEG en 522 municipios del Estado, los que se reúnen por lo menos una vez al mes para discutir y evaluar los problemas de seguridad local.

¹² información relevada en: www.seguranca.sp.gov.br/institucional/sociais/jovens.asp

¹³ Información relevada en: <http://www.seguranca.sp.gov.br/conseg/>

¹⁴ Si bien los CONSEG fueron creados en el año 1985 es a partir del año 1990 que tomaron mayor relevancia en las políticas de seguridad del Estado. Mayor información ver: <http://www.seguranca.sp.gov.br/conseg>

Una de las particularidades de los CONSEG es la autonomía que tienen para captar recursos económicos necesarios para solventar sus actividades. Esto ha generado una desigualdad expresa en las posibilidades de acción entre los CONSEG, ya que no reciben ningún fondo público y por ende dependen totalmente de la capacidad recaudadora de sus miembros. Esto se ha expresado en una fuerte presencia de los CONSEG de barrios dedicados al comercio, la banca y otras actividades de servicios, en desmedro de aquellas organizaciones de localidades pobres donde la participación comunitaria es incluso difícil de lograr.

Otra limitación ha sido la falta de compromiso de la policía en la formación de CONSEG en sus zonas de destino (Secretaría de Seguridad Pública, 2000) y la diferencia de visiones entre los representantes sociales y los de la policía. Los primeros hacen uso de estos espacios para reclamar por las necesidades básicas del área, mientras que los segundos interpretan el rol de los CONSEG como espacios para presentar los logros policiales obtenidos. Otro tipo de conflicto se debe a que algunos oficiales de la policía perciben que los CONSEG están siendo utilizados para consolidar liderazgos políticos regionales, por lo que pueden perder legitimidad como institución de prevención y participación.

Los participantes en los CONSEG hacen presente una constante demanda ciudadana por mayor patrullaje, control policial y alarmas como principales alternativas en la estrategia de prevención comunitaria. Ello puede deberse a la falta de entrenamiento tanto de los representantes de la policía como de las instituciones participantes civiles en los CONSEG en métodos de resolución de problemas, mediación y desarrollo de proyectos.

A pesar de estas limitaciones, los CONSEG han desarrollado campañas de información y educación dirigidas a la comunidad donde actúan, desarrollando cursos para jóvenes y niños. También se han utilizado ampliamente los medios de comunicación con énfasis en la prevención de los accidentes de tránsito y en la responsabilidad del ciudadano. Por otro lado, los CONSEG han tenido un impacto importante con el desarrollo de políticas de prevención situacional. Concretamente han impulsado acciones directas sobre problemas de iluminación pública, pavimentación, diseño urbano y espacios vacíos. Los CONSEG que

cuentan con una mayor capacidad de inversión han construido inmuebles para la policía del barrio y mejorado la infraestructura municipal de clubes y organizaciones comunitarias¹⁵.

3. Chile

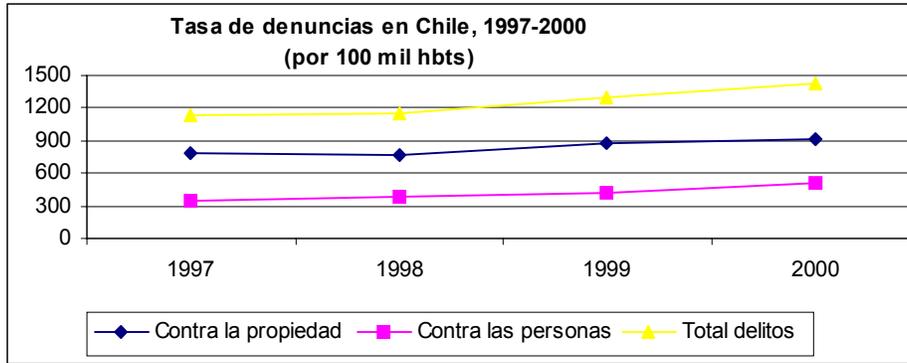
La década de 1990 estuvo marcada por el retorno a la democracia y paralelamente el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública en Chile. Ello en parte se debió al evidente incremento de los robos con violencia, pero también al hecho que los medios de comunicación instalaron el tema en la agenda pública (Ramos y Guzmán, 2000).

En el contexto latinoamericano, Chile es considerado un país seguro, con tasas de denuncia menores a prácticamente todos los países de la región (Ayres, 1998). Sin embargo, y como se dijo, es innegable que en la última década se presentó una clara tendencia al crecimiento de las denuncias de los delitos de mayor connotación social¹⁶ (ver gráfico 3). Específicamente las denuncias de aquellos delitos que involucran violencia física han escalado por sobre los otros, lo que muestra una problemática social aún más compleja.

Gráfico 3

¹⁵ Así por ejemplo el CONSEG del área 3 Sur/centro de Sao Paulo está solicitando el financiamiento para la instalación de cámaras de televisión con el objeto de disminuir los accidentes automovilísticos en una arteria principal de la región. Por otro lado, el CONSEG de Belem construyó una base comunitaria para la Policía Militar así como han desarrollado campañas de visitas puerta a puerta con miembros de la policía (Folha de San Paulo, 08 de Septiembre 2001)

¹⁶ Los delitos de mayor connotación social incluyen los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas.



Fuente: Ministerio del Interior de Chile Plan Integral de Seguridad Ciudadana, 2001.

Junto a ello, se presenta un incremento notable del temor ciudadano. El estudio de desarrollo humano realizado por el PNUD en el año 1998 concluyó que el temor no está ligado únicamente al tema delictual, sino que “el delincuente es, al menos en parte, un chivo expiatorio que nombra y esconde otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y finalmente de la noción misma de orden” (PNUD, 1998). Este miedo e inseguridad ha transformado la vida privada de las personas, redundando en la utilización de nuevas medidas de seguridad que varían desde alarmas, rejas y cierres perimetrales (SUR, 2000), hasta la formación de asociaciones vecinales en las poblaciones más pobres para la compra de alarmas comunitarias (Sandoval, 2001; Frühling y Sandoval, 1998).

A diferencia de lo que sucede en países vecinos, una característica particular de Chile es el alto grado de confianza que expresa la población en Carabineros. Esta situación es prácticamente única en la región (Frühling, 2000; Ward, 2000; Oviedo, 2000). El fundamento de esta confianza ciudadana no ha sido explorado en profundidad, pero hay evidencias que los lineamientos institucionales que controlan y castigan los actos de corrupción interna y la formación profesional de la institución son factores que inciden positivamente sobre su imagen pública.

De esta manera nos encontramos por un contexto marcado por el protagonismo de la inseguridad en prácticamente todos los ámbitos ya sea por la victimización o por la

sensación de inseguridad. Para paliar esta situación emergieron diversas posiciones respecto al control y la prevención del delito, que se identifican tanto con alternativas tipo tolerancia cero (pedido de endurecimiento de penas, reinstalación de la detención por sospecha, entre otras) o con medidas ligadas a promover la participación de la comunidad en el desarrollo de alternativas de prevención del delito y de consolidación de redes de apoyo local. El gobierno actual ha apoyado decididamente las segundas poniendo énfasis en la participación comunitaria y en el fortalecimiento de la relación entre la comunidad y Carabineros. Para el logro de estos objetivos se están implementando dos programas específicos: el *Plan Cuadrante* (una estrategia operacional de Carabineros) y el *Plan Comuna Segura Compromiso 100* (política de participación comunitaria en la prevención del delito). Ambos programas serán analizados a continuación, situados dentro del contexto institucional en que se están desarrollando.

El Contexto Institucional

a. Carabineros de Chile

En Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Carabineros cuenta en la actualidad con una planta de más de 34 mil plazas, de las cuales más de 8 mil desempeñan tareas administrativas (Oviedo, 2000) y se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizado, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Frühling, 2001a; Oviedo, 2000; Ward, 2000). Durante el gobierno militar, el General Director de la institución formó parte de la Junta de Gobierno al igual que los comandantes de las Fuerzas Armadas.

Con el retorno de la democracia, y frente al incremento de la inseguridad ciudadana, la institución policial recibió fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importante para la ciudadanía. Por otro lado, las municipalidades,

en su afán por responder al reclamo de los vecinos, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución. Este financiamiento fue íntegramente destinado a la compra de mayor infraestructura, móviles y tecnología¹⁷.

Con respecto al tema de la participación comunitaria, Carabineros ha adoptado un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad en la disminución de la delincuencia (Oviedo, 2000; Frühling, 2000; Burgos, 2001). Así, a partir de 1994 se desarrolló el *Programa Puertas Abiertas* que buscó que la población estuviera al tanto de la labor que se realiza en las comisarías. Para tal efecto se designó delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función principal reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Así mismo se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuarteles de Carabineros para de esta manera establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa ha tenido como resultado derivado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Oviedo, 2000; Sandoval, 2001).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes. En 1996, el *Programa Seguridad Compartida* tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población y la realización de acciones conjuntas para revalorizar esta relación y además se buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad, que se desarrolló por medio de un convenio de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno con instituciones de educación superior (Sandoval, 2001). En el año 1998 se implementó *el Plan Antidelincuencia*, que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento en la problemática local, así mismo se puso énfasis en la organización comunitaria en estos sectores y las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad. Finalmente se destinó un carabinero por colegio.

¹⁷ Esta colaboración de los municipios ha sido analizada en detalle por Silva (2000), quien concluye que esto ha generado desigualdad en la distribución espacial de los servicios de seguridad en el país.

Durante 1998 también se implementó de forma piloto en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana el Plan Cuadrante¹⁸. Evaluaciones preliminares internas del plan piloto muestran que la relación entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward, 2000). Debido a esto la institución tomó la decisión de extenderlo a toda la Región Metropolitana en el 2000 y se espera que se convierta en un programa de cobertura nacional en el 2005. En resumidos términos¹⁹, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en automóvil o a pie. Cada cuadrante estará a cargo de un delegado (generalmente un suboficial mayor o un sargento) y tres subdelegados que deben establecer un contacto permanente con los habitantes del mismo. Se estableció un sistema de patrullaje preventivo que definió cuatro niveles (1 al 4) según el número de rondas policiales preventivas requeridas para cubrir todo el cuadrante por día. El nivel de cada cuadrante es definido de acuerdo con los índices de criminalidad. Sin embargo, la información existente muestra que hasta fines del año 2000 los recursos disponibles permitían aplicar a todos los cuadrantes el nivel 1 de vigilancia policial. Por ejemplo, Santiago Centro es uno de los dos sectores con un nivel 4, que requiere cuatro rondas por cada turno de 8 horas, pero en la actualidad desarrolla una sola ronda en cada turno (Paz Ciudadana, 2000).

En relación con la aplicación del Plan Cuadrante, se ha elaborado una metodología destinada a medir la oferta y demanda por servicios policiales por comuna, la que ha servido de base para igualar la oferta de servicios policiales mediante la entrega de recursos humanos y materiales, a las comunas con mayor déficit y requerimientos de recursos policiales (Sandoval, 2001). En la elaboración colaboraron expertos del Ministerio del Interior, de ILPES y del CED.

¹⁸ Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

¹⁹ Para mayor detalle ver: Boletín Policía y Sociedad Democrática N. 9, Agosto 2001.

Otra de las preocupaciones de la institución y el gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial. Estos indicadores se utilizarán para medir la actividad de cada funcionario. Asimismo, Carabineros ha indicado que rendirá cuentas públicas de su gestión, en las que el oficial responsable de cada comuna presentará los resultados obtenidos en un período específico. Hasta ahora tal rendición se realizó una sola vez .

Estas iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros debieran abrir paso a una rendición de cuentas más fluidas de la institución y hacia la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad.

B. La Gestión Pública

El primer paso realizado por el gobierno central en materia de participación comunitaria en la prevención del delito tuvo lugar a comienzos de la década del 90. En 1993, con fondos pertenecientes al Programa de Mejoramiento Urbano del gobierno, se creó un *Subprograma de Seguridad Vecinal* que establecía un Fondo al que podían postular las organizaciones sociales locales de comunas con altos niveles de pobreza a fin de que desarrollaran tareas de seguridad con recursos aportados por el gobierno y en colaboración con los municipios. En un primer momento las organizaciones sociales de base presentaron los proyectos, pero después del primer año el municipio realizó directamente la selección de los proyectos (López Regonesi, 2000).

Un segundo hito en este esfuerzo destinado a profundizar el rol de la comunidad en la prevención del delito lo constituye el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana* (1994) que recomienda expresamente la “creación de comisiones municipales de seguridad ciudadana como instancia de encuentro entre la comunidad con la policía” (Sandoval, 2001). Este interés en la temática de la participación se evidencia en los años posteriores con el desarrollo de actividades como el encuentro “Seguridad Ciudadana y Participación “ organizado en 1995 por el Ministerio del Interior.

Paralelamente, desde inicios de los 90 la *División de Organizaciones Sociales* (DOS) del Ministerio Secretaría General del Gobierno ha puesto en práctica diversas iniciativas destinadas a promover la participación ciudadana en la prevención del delito. Así por ejemplo, en conjunto con la Intendencia de Santiago se impulsó la conformación de comités en cada comuna para actuar contra emergencias naturales, los cuales paulatinamente fueron convergiendo en la problemática delincriminal a medida que el tema se instaló en la agenda pública; así nacieron los *Comités de Protección Ciudadana* (Araya Moya, 1999). En 1998 la Dirección trabajó con 16 comunas de la Región Metropolitana en las que se realizaron cursos de capacitación de dirigentes sociales y funcionarios municipales, así como se incentivó la formación de Comités de Protección Ciudadana²⁰. La labor de estos comités estuvo ligada específicamente a la recuperación de espacios públicos y al desarrollo de la solidaridad entre los vecinos (Araya Moya, 1999).

A partir de estas iniciativas, el Ministerio del Interior bajo el actual gobierno dio un fuerte impulso a las políticas de prevención poniendo un marcado énfasis en la participación ciudadana. En este contexto se creó el *Plan Integral de Seguridad Ciudadana*, cuyo objetivo estratégico es “generar una plataforma orgánico-funcional adecuada entre los diferentes agentes del Estado, encabezado por el Ministerio de Interior e intendencias para implementar acciones relacionadas con la seguridad ciudadana” (Ministerio del Interior de Chile, 2001). El seguimiento de dicho Plan es realizado por la *División de Seguridad y Participación Ciudadana*, dependiente de la Subsecretaría del Interior, que a su vez tiene a su cargo las políticas de participación comunitaria y más concretamente es la que está llevando a cabo el *Plan Comuna Segura – Compromiso 100*.

Este plan, implementado a partir del año 2001, tiene como objetivo “organizar legal y administrativamente los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana en las zonas urbanas con mayores problemas de delincuencia” (Fundación Paz Ciudadana, 2000). El plan busca

²⁰ A fines del año 1999 se calcula que existía un total de 383 comités constituidos con un promedio de 10 personas cada uno, en las comunas del área metropolitana (Jordan, M y Sotomayor, C. 2000)

consolidar un sistema de financiamiento para proyectos comunales presentados por los vecinos y relacionados con la prevención del delito. Para la obtención de este segundo objetivo el gobierno dispone de un fondo especial destinado a los proyectos comunales, que será entregado a cada municipio de acuerdo a las necesidades encontradas en los diagnósticos. En el primer año se han destinado 1.200 millones de pesos que serán repartidos en las 12 comunas donde se implementará el plan²¹. Estas comunas son: Valdivia, San Pedro de la Paz, Coronel, San Bernardo, El Bosque, Lo Espejo, La Pintana, Santiago, Renca, Valparaíso, Ovalle y Copiapó y fueron escogidas de acuerdo a una serie de criterios técnicos donde se evaluaron las siguientes variables: pobreza, tasa de robo con violencia, tasa de robo con fuerza, violencia intrafamiliar y consumo de drogas. (Ministerio del Interior, 2001).

El Plan se inicia con la constitución del *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana*, organismo que mediante la asistencia del *Secretario Técnico Comunal*, se encarga de supervisar el desarrollo de los diagnósticos y planes comunales de Seguridad así como la puesta en marcha de los fondos concursables y el desarrollo de cada proyecto (Ministerio del Interior, 2001). A continuación se analiza detalladamente las funciones, características y limitaciones de dichos Consejos.

Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana

En cada una de las comunas elegidas para el desarrollo del Plan Comuna Segura, como primer paso se constituye el *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana*. Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros a los dos concejales con mayor votación individual, al Comisario de Carabineros de la Comuna, al Comisario de Investigaciones de la comuna, a un fiscal del Ministerio Público (cuando proceda), a un representante del Programa de Prevención de Drogas, a 3 representantes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, a 1 Representante de Comités de Seguridad Ciudadana, a

²¹ Para el año 2002 las comunas elegidas son: Calama, San Antonio, Talca, Linares, Talcahuano, Melipilla, Cerro Navia, Pudahuel, Estación Central, San Miguel, San Ramón y Macúl.

1 representante de la Cámara de Comercio e Industria, a 1 representante de la Cámara de Comercio Detallista, y a 1 representante de la unión comunal de Centros de Padres y Apoderados. Así mismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los integrantes del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio Consejo lo considere apropiado (Ministerio del Interior, 2001).

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico, profesional contratado por el Ministerio del Interior y adscrito al Municipio, mediante concurso público, que se encargará de supervisar la realización de los diagnósticos y los planes comunales de seguridad. Dicho Secretario Técnico tiene un papel principal en el establecimiento o consolidación de las relaciones con la comunidad y específicamente con las organizaciones comunales. Los Consejos, en cambio, tienen en la práctica una función de directorio que se reúne de forma mensual para discutir los avances y limitaciones de la implementación del Plan Comuna Segura. En todo caso las tareas que realiza el consejo directamente o por intermedio del secretario técnico son: realizar y/o supervisar la realización de los diagnósticos comunales de seguridad; elaborar el Plan Comunal de Seguridad, concertar la acción del municipio, las policías y la comunidad; realizar encuestas y estudios; evaluar periódicamente la evolución de las tasas delictuales de la comuna y la aplicación de políticas; administrar los fondos del programa; difundir las acciones desarrolladas; preseleccionar los proyectos concursables; supervisar y evaluar la ejecución de los mismos y dar cuenta pública de las principales gestiones realizadas (Ministerio del Interior, 2001).

Luego de designado el Secretario Técnico Comunal y constituido el Consejo, la segunda etapa de implementación del Plan Comuna Segura se centra en la realización de los *Diagnósticos Comunales de Seguridad*. Estos diagnósticos tienen fuentes de información cuantitativas y cualitativas ya que ponen énfasis en la percepción ciudadana de las problemáticas así como de las iniciativas de solución y su vinculación con las estadísticas comunales relevadas a nivel local o nacional. La realización de los diagnósticos comunales se adjudicó, mediante licitación, a diversas instituciones académicas que han sido las encargadas de realizar un relevamiento de la información secundaria existente en la comuna

así como de grupos focales y entrevistas en profundidad a funcionarios públicos, líderes comunitarios, carabineros y vecinos en general.

Uno de las secciones más relevantes del diagnóstico comunal es la propuesta de acción que se propone en base a las características encontradas en la comuna y que incluye no sólo la definición de las temáticas más relevantes, sino también de las zonas más vulnerables de la comuna. Esta propuesta sirve de base para la elaboración del *Plan Comunal de Seguridad Ciudadana*, “instrumento por el cual la comunidad, junto a las autoridades y actores sociales se ponen de acuerdo de cómo solucionar la inseguridad ciudadana” (Ministerio del Interior, 2001). Es decir se definen las orientaciones de política, los objetivos y las metas a lograr en un periodo de tiempo determinado.

Este documento sirve de base para la apertura del concurso público de proyectos al *Fondo Nacional Concursable de Proyectos Programa Comuna Segura Compromiso 100* al que podrán presentar proyectos todas las organizaciones sociales o comunitarias con personalidad jurídica y sin fines de lucro. El tiempo máximo de duración de los proyectos propuestos es de ocho meses y pueden acceder a un financiamiento no mayor al 20% del total asignado a cada comuna.

De acuerdo a lo analizado anteriormente, se evidencia la existencia un importante trabajo previo de definición de lineamientos técnicos para el desarrollo del Programa Comuna Segura. Los secretarios técnicos comunales han desarrollado un relevante trabajo mediante la realización de *Diálogos Vecinales* donde se ha buscado convocar a la población local a conversar sobre los problemas de la seguridad local así como las posibilidades de solución y el rol comunal en dichas iniciativas²².

El desarrollo mismo del Programa ha puesto en evidencia desafíos y limitaciones que deben de ser consideradas en el proceso de diseño del segundo año de realización. En primer lugar, el programa parece no reconocer la existencia de los *Comités de Protección*

Ciudadana conformados anteriormente y el posible impacto negativo que puede tener sobre la comunidad organizada su “invisibilidad” y la aparición de otros entes comunitarios con objetivos similares. En este sentido, la misma Fundación Paz Ciudadana explicita que los antiguos comités “no cuentan con una constitución y administración definida legalmente y están formados por vecinos que voluntariamente deciden asociarse, en todo caso podrán presentar proyectos a los fondos concursables del Plan Comuna Segura para su posterior aprobación y financiamiento” (Paz Ciudadana, 2000).

En segundo lugar, si bien existe una decisión gubernamental de apoyar la consolidación de este programa, argumentamos que se requiere redefinir la participación ciudadana. En este sentido nos parece central revitalizar los espacios de debate y participación de los vecinos no organizados, es decir buscar alternativas de asociación con sectores de la población que tradicionalmente son excluidos de estos programas como los grupos juveniles. Esta redefinición de la participación debe también involucrar al Consejo de Seguridad que en la actualidad parece estar relegado a una función de directorio que participa de reuniones mensuales para discutir la inseguridad ciudadana pero en la práctica es ajeno de los requerimientos directos de la población.

ANALISIS COMPARADO

A lo largo del presente artículo, hemos presentado los casos estudiados de manera separada. Sin embargo y al pensarlos en conjunto, se clarifica que tienen interesantes similitudes y diferencias. Por esto se elabora un breve análisis comparado que pretende explícitamente resaltar los aportes de estas experiencias y su relación con las políticas de participación comunitaria en prevención del delito en América Latina.

Retomando el debate conceptual presentado en la segunda sección, los casos estudiados presentan variaciones en la forma como se encaran los tres conceptos centrales en este

²² Entrevista con la Secretaria Técnica de la Comuna de San Pedro de la Paz.

debate: prevención, asociación y comunidad. Una primera característica común de los casos analizados es que en todos ellos se encuentra una preocupación por parte de los funcionarios gubernamentales y la dirigencia de las instituciones policiales por un cambio en la forma tradicional como se adoptaron las políticas de seguridad. Esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del delito y la sensación de inseguridad en todos los contextos, a pesar de la significativa variación entre ellos. De esta manera, el concepto *prevención* es puesto en el primer plano de la discusión política como una forma de enfrentar estas problemáticas y para responder a la constante demanda ciudadana por medidas efectivas contra el delito. La prevención aparece como una forma de involucrar a la comunidad en los problemas de seguridad a los que se les reconoce que tienen una multiplicidad de causas.

Esta situación se torna evidente en los casos estudiados, ya que todas las instituciones policiales establecen como objetivo central la prevención del delito y la relación con la comunidad, aún cuando la capacitación en temas relacionados sea escasa (ver tabla 1). Las instituciones policiales de los tres ámbitos estudiados comparten características comunes. A partir de la década de 1990 han enfrentado la problemática de la seguridad ciudadana con un discurso que pone énfasis en la prevención y la participación comunitaria por un lado y la adquisición de tecnología y móviles, así como en el aumento de personal por otro. En segundo término, en los casos de Sao Paulo y Córdoba, la desconfianza ciudadana en sus policías --así como su pasado represor y autoritario-- incluyen un ingrediente importante al análisis de esta preocupación por la relación con la comunidad, lo que es diferente en Chile donde Carabineros cuenta con un mayor respaldo y confianza ciudadana.

Por otro lado, se observa que en todos los casos se han puesto en marcha diversas estrategias de comunicación para hacer llegar un mensaje de policía más relacionada con la comunidad. Si bien en Córdoba y en Chile, no se ha adoptado una política de *Policía Comunitaria*, sí se han propuesto cambios institucionales cercanos a este tipo de estrategia en la primera y se ha desarrollado una intensa campaña mediática destinada a dar a conocer nuevas estrategias operacionales que establecen un nexo mayor entre Carabineros y la

comunidad en la segunda (ver tabla 2). A pesar de lo anterior, la definición del vínculo de la policía con los grupos vecinales aún no está clara, lo que presenta un grave riesgo: las expectativas creadas en la comunidad pueden exceder los objetivos policiales y por ende aumentar la brecha entre policía y grupos ciudadanos .

En los tres casos analizados se introduce un discurso público cercano al de la policía comunitaria. Pero la única experiencia donde se evidencia un cambio estructural de la institución se presenta en Córdoba²³. En los otros dos casos se mantienen instituciones con características similares a las que existían anteriormente, sin grandes modificaciones en la cultura organizacional. Cabe hacer la salvedad que en Sao Paulo el plan de policía comunitaria involucra entrenamiento y capacitación específicos para toda la institución.

Paralelamente a la puesta en práctica de cambios institucionales u operativos que buscan vincular la policía a la *comunidad*, se han impulsado desde los gobiernos políticas que tienen como principal objetivo establecer relaciones entre la comunidad y las instituciones gubernamentales. De esta forma las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han tomado especial relevancia en la última década en el área de las organizaciones sociales. El efecto que ello puede tener sobre la comunidad misma es discutible. Al respecto coincidimos con Crawford (1997) cuando pone en duda las posibilidades de largo plazo de este tipo de estrategias. Así , explicita que “ el crimen por sí mismo puede no ser el foco más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas. Por el contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores” (Crawford, 1997).

A pesar del reconocimiento de las limitaciones de la organización comunitaria en prevención del delito, es preciso resaltar algunos de sus aspectos positivos: en

²³ Los cambios institucionales aprobados en enero del 2001 aun no han sido implementados en su totalidad, por lo que no se puede evaluar el éxito de esta política.

primer lugar en las experiencias analizadas se presenta una clara presencia ciudadana en las reuniones de los consejos propuestos. Si bien dicha participación tiende a disminuir con el paso del tiempo, ésto no deja de lado el interés y el involucramiento de un sector de la población en estas iniciativas. De igual manera es positivo que por ejemplo en el caso de Córdoba las reuniones de los consejos hayan dado pie al desarrollo de campañas de educación sobre violencia familiar, consumo de alcohol, etc. En Chile aún no se pueden evaluar los resultados ya que se está en la fase de desarrollo de los diagnósticos locales.

De este análisis se desprende la definición de participación comunitaria que se evidencia en las políticas implementadas. En primer término, todas involucran un actor (policía o gobierno) que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación. En el caso de Sao Paulo y Chile, los miembros de los CONSEG y los Consejos Comunales son invitados a participar de acuerdo a su “representatividad” e “interés” por la comunidad, constituyendo un *board* o directorio comunal o vecinal que se reúne periódicamente para evaluar la problemática municipal o barrial, lo cual es presentado como una política de verdadera participación. Se trata sin embargo, y por ahora, de una participación ciudadana con tareas definidas (relevar las principales problemáticas, apoyar las acciones policiales), que deja un espacio pequeño para iniciativas más amplias que convoquen a participación más masiva.

Hasta ahora al menos, la participación ciudadana es entendida más como la administración de proyectos de inversión (en el caso de Chile), la generación de diagnósticos y la evaluación de acciones públicas, pero no incluye un rol ciudadano activo en la propuesta, el diseño y la puesta en práctica de políticas, programas y proyectos comunitarios y en cada una de estas etapas. Tampoco participa la comunidad en la priorización del accionar policial. Aunque en todos los casos analizados está presente la voluntad política de *hacer sentir la voz del ciudadano*, los mecanismos por los cuales esta demanda ciudadana es canalizada no están siempre claramente definidos.

Dada dicha situación, argumentamos que es necesario reflexionar sobre la necesidad de resignificar la participación y ampliar el rol ciudadano. Cuando éste se ve restringido y las propuestas y reclamos del público no son canalizadas adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye, y por ende se limitan las posibilidades de éxito de las políticas de prevención. Es por esto que la etapa de diseño de estas políticas es central para que no se reduzca el interés ciudadano. Para ello parece muy importante que la preocupación por el tema delictual no debe ser excluyente en la agenda de trabajo. De lo contrario se corre el peligro de convertir la participación en un mecanismo para obtener seguridad privada y para mejorar el espacio local, lo que excluiría abordar problemáticas más amplias e igualmente relacionadas con la violencia, como la violencia intrafamiliar, y la drogadicción entre otras.

Finalmente, es preciso resaltar que el desarrollo de estas políticas marca un hito importante en la definición de las políticas más generales de seguridad y del papel de la comunidad en este proceso. Por ello es preciso mantener un proceso constante de revisión de las estrategias de acción, a fin de generar una experiencia exitosa de participación comunitaria en la prevención del delito, que colabore en consolidar la construcción de ciudadanía en los países del Cono Sur.

Tabla 1. Caracterización de la institución policial

| | Sao Paulo | Santiago | Córdoba |
|--|-----------------------|---|----------------------------|
| División entre oficiales y tropa | Si | Si | No |
| Existencia de policía comunitaria | Si | No | No |
| Tareas que desempeña | Prevención | Prevención | Prevención e investigación |
| Existencia de centro de análisis de información | Si | Si | No |
| Dependencia gubernamental | Gobernador del Estado | Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior | Ministerio de Gobierno |
| Número de miembros (aprox.) | 82,000 | 35,000 | 11,000 |
| Radio de accionar | Estadual | Nacional | Provincial |
| Capacitación en trabajo con la comunidad | Si | Poca | Mínima |
| Existencia de un centro de análisis de la temática | Si | Si | No |

Fuente: Elaboración propia, 2001.

Tabla 2. Caracterización de los procesos de cambio institucional policial

| | Sao Paulo | Santiago²⁴ | Córdoba |
|--|------------------|------------------------------|----------------|
| Año de inicio | 1995 | 2000 | 1999 |
| Incluye participación comunitaria | Si | No | Si |
| Modificación de estructura policial | No | No | Si |
| Incluye policía comunitaria | Si | No | Si |
| Mejora base de información estadística | Si | Si | No |
| Autor del programa | Policía | Policía | Policía /gob |
| Patrullaje a pie | Si | No | Si |

²⁴ Hace referencia al Plan Cuadrante.

| | | | |
|---|----|------------|----|
| Coordinación con políticas de participación comunitaria | Si | Si | No |
| Existencia de control externo | Si | En proceso | No |
| Evaluaciones desarrolladas | Si | No | No |

Fuente: Elaboración propia, 2001.

Tabla 3. Caracterización de políticas de participación comunitaria

| | Sao Paulo | Santiago | Córdoba |
|--|------------------|---|------------------------|
| Organismo a cargo | Policía Militar | Ministerio del Interior | Ministerio de Gobierno |
| Organismo encargado del seguimiento | Policía Militar | Municipalidad y Ministerio del Interior | Ministerio de Gobierno |
| Coordinación con policía | Si | Si | Poca |
| Area de influencia | Estado | Nacional | Provincial |
| Formación de asociación de vecinos | Si | Si | Si |
| Desarrollo de campañas educativas | Si | Si | Si |
| Desarrollo de soporte técnico para las políticas | Si | Si | No |
| Desarrollo de indicadores para el monitoreo de las políticas | No | Si | No |
| Asistencia económica a los organismos comunitarios creados | No | Si | No |
| Convocatoria abierta a la comunidad | No | No | Si |
| Existe evaluación | Si | No | No |

Fuente: Elaboración propia, 2001.

CONCLUSIONES

El objetivo central de este artículo fue presentar y analizar tres políticas de prevención comunitaria del delito en Argentina, Brasil y Chile. En estos países el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la sensación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, han puesto en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación. En todos los casos, las políticas son destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, a crear o consolidar redes sociales y a disminuir la sensación pública de inseguridad.

Es necesario resaltar que las políticas analizadas forman parte de una primera generación de políticas sociales relacionadas con la seguridad cuyo actor central *no* es solamente la policía. En este sentido, su importancia central es evidente en el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención. A pesar de esta notable característica, estas políticas presentan también una serie de limitaciones y desafíos que superan sus realidades locales: por ende, su análisis y debate son de gran utilidad a la hora de formular y evaluar lo que ocurre en otros países cercanos de la región, y lo que pueda hacerse a futuro.

Las políticas de prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar reducciones en los niveles de criminalidad. Sin embargo, para que ellas puedan asentarse y profundizarse son necesarios diversos cambios previos. En líneas generales, son cuatro las grandes temáticas que deben ser consideradas a ese respecto.

En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención del crimen. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación tanto entre los organismos públicos dedicados a la temática, como con

aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en actor central de las acciones preventivas locales y por ende dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

Participación y estructura policial

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tienen una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La descentralización en la toma de decisiones hacia los mandos locales es una medida importante que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y vertical como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desea lograr.

El cambio de la cultura institucional de la policía también debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que éste contribuye a lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un curriculum de capacitación de los miembros de la policía que incluya temas tales como trabajo con la comunidad, estrategia de solución de problemas, mediación en conflictos y desarrollo de proyectos, para diversificar el abanico de acciones con las que se puede responder ante situaciones críticas.

Así mismo, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la necesidad de definir un marco común de acción para ambos miembros del binomio policía-comunidad.

Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución a sus problemas . Igualmente, en ocasiones existe una falta de compromiso real de las instituciones públicas con el apoyo a estas estrategias, lo que genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad de las personas: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellos, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de los más distintos ámbitos. Esta apertura debe ir ligada a una a la necesidad de responder ante necesidades particulares. Así por ejemplo, la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. En esas áreas el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Por otra parte, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y en torno a él no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante

alentar la participación de los considerados *diferentes*, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

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

Gestión local y prevención comunitaria

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

Bibliografía

- Araya Moya, J. (1999), “*Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Exitos y dificultades*”. Cuadernos de CED, N. 30, CED, Santiago de Chile.
- Bretas, M. (1997), “Observacoes sobre a falencia dos modelos policiaís” En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Burgos, J. (2000), “*Políticas sobre seguridad ciudadana*” Exposición en reunión de gabinete regional, Chile.
- Cardoso, A. (2000), “A estrategia nacional e a reforma dos aparelhos de seguranca” En: Reis Velloso, J. y Cavalcanti de Albuquerque, R. (coord.), *Pobreza, cidadania e seguranca*. Edit. Jose Olympio, Río de Janeiro.
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford.
- Dammert, L. (2001), *La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas*. Artículo presentado en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.
- Dammert, L. y Malone, M. (2001), “*Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*. (mimeo)
- Dammert, L. (2000) “Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina.” *Serie Políticas Sociales* N.43. CEPAL, Santiago de Chile
- Da Silva, J. (2000), “*Reflexoes para uma politica nacional de seguranca pública*” En: Reis Velloso, J. y Cavalcanti de Albuquerque, R. (coord.), *Pobreza, cidadania e seguranca*. Edit. Jose Olympio, Río de Janeiro.
- De Roux, G. (1994), “*Ciudad y violencia en América Latina*” En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito.

- División de Organizaciones Sociales (2000), *Estamos Contigo. Manual de Seguridad Ciudadana para la prevención comunal*. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2000a) Información Estadística Criminal en Argentina, Buenos Aires (mimeo)
- Dirección Nacional de Política Criminal (2000b), *Estudio sobre victimización en centros urbanos de la República Argentina*. Buenos Aires. (mimeo)
- Downes, D. y Rock, P. (1998), *Understanding deviance*. Oxford University Press, Oxford.
- Durston, J. (2000), *¿Qué es capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales N. 38. CEPAL, Santiago.
- Fajnzylber, P. (1997), *What causes crime and violence?* Banco Mundial, Washington, DC.
- Frühling, H. (2001a), *Police and Society in transitional countries: the case of Latin America*. Artículo presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo)
- Frühling, H. (2001b) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile” En: Frühling y Candina (edit), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago.
- Frühling, H. (2000), “*Seguridad Ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías*” (mimeo).
- Frühling, H. (edit.). (1998), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad Interior*. CED, Santiago.
- Frühling, H. y Sandoval. L. (1998) “Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago” En: *Revista Estudios Públicos*, N. 68. Santiago.
- Font, E. (1999), “Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina” En: Sozzo, M. *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Editorial UNL, Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (1999). Políticas de Seguridad. Ministerio de Gobierno, Córdoba.

- Goldstein, H. (1998) *Problem Oriented Policing*. Ac Graw Hill, Nueva York.
- Jordan, M. y Sotomayor, C. (2000), “*Seguridad ciudadana y comunidad local organizada. Estudio de los comités vecinales de seguridad ciudadana en tres comuna de Santiago*”. Trabajo preparado para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.
- Kahn, Túlio. (2000). “*Policia Comunitária: Avaliando a Experiencia*”. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. (mimeo)
- Kahn, T. y Hojda, A.(2001), “Gastos com defensa e seguranca nos municipios de Sao Paulo. En: *Boletim de conjuntura criminal*, N. 14. ILANUD, Río de Janeiro.
- Kahn, T. (1999), “Policía Comunitaria” En: *Boletim Conjuntura Criminal*, N. 10. ILANUD, Río de Janeiro.
- Mingardi, G. (1998), “Problemas de la policía brasilera. O caso paulista”. En: *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado* Año 3, N. 3. Editorial del Puerto, Buenos Aires.
- Ministerio del Interior Chile (2000a), *Informe anual de estadísticas comunales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- Ministerio del Interior Chile (2000b), *Informe anual de estadísticas nacionales y regionales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- Ministerio da Justicia (1999). *Programa Nacional de Seguranca e prevencao ao crime*. (mimeo)
- Mesquita, P. (2000), “*Pesquisa e pratica policial no Brasil*”. Nucleo de Estudos da Violencia. Universidad de Sao Paulo. (mimeo)
- Moser, C. y Holland R. (1997), *Urban poverty and violence in Jamaica*. BID. Washington DC.
- Muniz, J, et.al. (1997), “Resistencias e dificultades de um programa de policiamiento comunitario” En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998), “Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”. En: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago.

- Oviedo, E. (2001), "Policías de proximidad para las ciudades chilenas". En: *Temas Sociales* N.35 SUR, Santiago.
- Oviedo, E. (2000), "*Santiago, violencia, delitos e inseguridad*". SUR, (mimeo)
- Oviedo, E. (1999), Santiago una ciudad con temor, En: *Temas Sociales*, n. 26 SUR, Santiago.
- Paternoster, R. y Bachman, R. edit. (2001), *Explaining criminals and crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*. Roxbury, California.
- Paz Ciudadana (2000a), "Plan Comuna Segura". En: *Hechos*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Paz Ciudadana (2000b), *Información para la prevención y la contención del delito*, N.2. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Paz Ciudadana (1999), *Conceptos para la prevención y la contención del delito*, N.28.. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Pinheiro, P. (1997), "Violencia, crime e sistemas policiais em países de novas democracias" En: *Revista Tempo Social*, Vol. 9, N.1. Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo.
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago.
- Policía y Sociedad Democrática (2000), *Una Agenda propositiva en materia policial para el cono sur y la región andina de América Latina*. CED, Santiago.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Sandoval, L. (2001), "Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile" En: Frühling y Candina (edit), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago.
- Secretaría de Seguridad Pública (2000), *Seguridad pública, policía comunitaria e conselhos comunitarios de segurança – CONSEG. Violencia e criminalidade*. (mimeo)
- Smulovitz, C. (2001), "*Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente*". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- SUR Profesionales (2000), *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Ediciones SUR, Santiago.
 - The Washington Office on Latin America, WOLA. (1998). "Community Policing".
 - Tudela, P. (2001a), "Seguridad, policía y comunidad" En: *Revista Detective*, Policía de Investigaciones de Chile, Santiago.
 - Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998), *Community Policing: How to get Started*. Anderson, Ohio.
 - Valdés, E. (1999), "La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos. Los guetos de la riqueza" En: *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N. 12, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
 - Van Dijk, J. (1999), "Crime Prevention Policy: current state and prospects" En: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.
 - Ward, H. (2001), "Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
-