

I. Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿Discurso o posibilidad?¹

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

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

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

1 Artículo publicado en *Persona y Sociedad*, Vol. XIX, N° 1. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2005.

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

Por otro lado, el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión, creando un “otro” amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Problema que se presenta en prácticamente todas las iniciativas en desarrollo en América Latina y, por ende, debe ser tomado en consideración en el diseño e implementación de las políticas de prevención comunitaria.

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

tente en la actualidad entre discurso y práctica de la prevención comunitaria de la violencia y el delito.

Falsa dicotomía entre control y prevención

Dado que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos, que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales, al hablar de factores vinculados al aumento de la violencia y la criminalidad encontramos enfoques que hacen hincapié en la importancia de alguno de ellos, pero que reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal, que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado, como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick 1996:1), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos². A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes.

No obstante, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región, y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que la misma no es igual para todos y de que

2 En el caso chileno estas violaciones son menores a las evidenciadas en otros países de la región, pero no dejan de estar presentes. Para mayor detalle véase Fuentes (2001).

los delincuentes no son castigados. En Chile, esta situación no es distinta, recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía (Dammert y Lunncke 2002).

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas, que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene el objetivo de disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatiza la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

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

El rol de la comunidad en la prevención

En las últimas décadas se ha evidenciado un cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del

crimen ha empezado un lento proceso de traslado desde la esfera gubernamental hacia la esfera pública.

En el centro de este cambio, Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los que se han construido las principales políticas públicas: prevención, comunidad y asociación (*partnerships*). Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina, pero a pesar de su importancia carecen de una definición conceptual clara, lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar, la *prevención* definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano del desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Crawford 1997; Dammert 2001a; De Roux 1994). 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. Sin embargo, como se mencionó previamente, subsiste aún una mirada de sospecha frente a las iniciativas de prevención por parte de aquellos que postulan al control como mecanismo fundante de las políticas de seguridad.

En segundo término, el concepto de *comunidad* se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Especialmente, en el área de la prevención del delito, el interés por la comunidad se puede comprender a partir de las diversas posturas que interpretan la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de la comunidad puede ser entendida como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, o como un meca-

nismo de defensa frente a los extraños, o como posibilitadora de la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. Esta amplitud en su conceptualización debilita su utilización en programas concretos, obstaculizando también la definición y evaluación del impacto que puede tener en la disminución de la criminalidad. Sin embargo, estas debilidades no deben desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas, ni desconocer 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) y en las funciones que ellas pueden tener, considerando además sus consecuencias sobre el delito. Asimismo, es también relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual. De esta forma, se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

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

La participación de la comunidad en la implementación de políticas no se reduce a las políticas de seguridad, por el contrario en América Latina existe una importante experiencia de participación comunitaria vinculada con iniciativas sociales de educación, salud, vivienda, entre otras. Lamentablemente, aquellas iniciativas desarrolladas en el tema de la seguridad no han sido convincentes y duraderas (Rico y Chinchilla 2002).

Iniciativas en desarrollo

del delito. Basados en las experiencias desarrolladas en Europa y los Estados Unidos, así como en la reivindicación del rol ciudadano en la prevención (y en algunos casos el control) del delito, los actores públicos diseñaron intervenciones similares a las desarrolladas en otros contextos.

Paradójicamente, en sus países de origen, diversos estudios señalan la falta de claridad sobre el impacto de este tipo de iniciativas en el delito. Dos de los ensayos más destacados sobre esta temática resaltan que “hay poco éxito sostenible de estas iniciativas” (Crawford 1998:155) y que “no hay programas que evidencien éxito comprobado” (Sherman 2002). Esta situación se vincula con la falta de claridad original en los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de estas medidas, es decir, no existe una identificación precisa de aquellos indicadores que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos vinculados con la sensación de inseguridad de la población, con la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales y/o con el aumento del involucramiento de la población en acciones comunitarias.

No obstante, en el proceso de “importación” hacia América Latina esta debilidad en el diseño de las iniciativas de prevención comunitaria del delito en los países desarrollados no fue tomada en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas: dudas e incertidumbres sobre su impacto.

Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad pero también por su parcialidad, corta duración y, en algunos casos, desaparición del escenario político sin haber terminado el proceso de implementación. Si bien, su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, la desconfianza sobre la eficiencia estatal en la disminución del delito e incluso la necesidad de responsabilizar a la comunidad en esta temática, los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla 2002:83).

Esta situación, de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, aunada a la insuficiencia de recursos materiales y humanos, de estudios en la temática y una participación restringida de la pobla-

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

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

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

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

El programa de Convivencia en Bogotá

32 | En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad, en el periodo 1994-2002, se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las Escuelas de

Seguridad Ciudadana, en las que se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la Policía Comunitaria, cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se dio inicio al programa Zonas Seguras, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictivos. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada, así como su presencia permanente en los espacios públicos³.

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

En el otro lado del espectro, se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro.

3 Información proporcionada por la Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público, así como la importancia del uso de mecanismos de rendición de cuentas (*social accountability*) por parte de la sociedad civil.

Viva Río. Una experiencia desde las organizaciones no gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerado como el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Viva Río trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: *Jardineiros do Barrio* que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. *Luta pela paz* es una academia de box donde jóvenes entre 12 y 25 años reciben entrenamiento deportivo, así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. *Villa-Lobinhos* es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales, que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, la ONG desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia, como *Brasil sem Armas* que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas, así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país⁴.

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

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

Comités vecinales para la convivencia en Medellín

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

Paralelamente, se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo, cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos (Banco Mundial 2003).

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

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

Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos, entre los que se destaca la conformación de un Consejo de Seguridad Ciudadana a nivel local. En relación a la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar en el programa, se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente, se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público; así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial) y, en menor medida, con prevención social. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad⁵.

El desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de acceso a información de calidad es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más

que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, la ciudad de Quito desarrolló un Observatorio de la Seguridad que permite mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

El Observatorio Metropolitano de Quito

El municipio de Quito, apoyado por FLACSO-Ecuador y la Organización Panamericana de la Salud, creó el observatorio con el objetivo de recopilar, analizar, intercambiar y difundir información sistemática y actualizada sobre las diferentes formas de muerte violenta, la incidencia de los delitos contra las personas y los domicilios, la violencia intrafamiliar y de género, considerándolos como algunos de los principales problemas que afectan la seguridad y los derechos de la ciudadanía (Pontón 2004).

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años en la región muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, a nivel de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas y en algunos casos contradictorias que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido, si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

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

Desafíos

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina. Muchos son los avan-

ces alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a la incorporación de la prevención en el discurso político, que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y, sobretodo, de incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad.

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

En este contexto es necesario establecer los desafíos centrales a los que se enfrentan las políticas de prevención en América Latina.

Financiamiento a pesar del “riesgo”

La importancia que se da en el discurso a las políticas de prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el interés en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la reforma de los procesos penales.

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

Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en los gobiernos sobre la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando me-

canismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que ha permitido su sostenibilidad en el tiempo.

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

Sostenibilidad política

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

De las experiencias analizadas, se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel local. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva, así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad.

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien, los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De

esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o regionales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial de influir directamente en los problemas locales, así como de captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

Reforma policial y judicial

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

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

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

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

Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera 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: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente, la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. Es importante entonces alentar la participación de los considerados “diferentes”, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

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

Minimizando el discurso ciudadano autoritario

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro, caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia por mano propia, ejemplari-

zada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región.

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

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

Evaluación y monitoreo

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

Es también necesario poner hincapié en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmi-

ten o dialogan con aquellos que están implementando las iniciativas a nivel local.

Intercambio de experiencias

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

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

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