

## Experiencias de Prevención del Delito en América Latina

**E**l día 9 de agosto del presente año se realizó en Santiago de Chile, el Seminario “*Experiencias de Prevención del Delito en América Latina*” organizado en conjunto por la División de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior chileno, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center y el Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. La confluencia de estas tres entidades en el tema de la Seguridad Ciudadana, así como la participación de investigadores nacionales y extranjeros de Argentina y Brasil, da cuenta de un proceso de reflexión científica y de implementación de estrategias de acción coordinadas entre distintos sectores de la sociedad.

Novedosas experiencias fueron compartidas y debatidas durante el Seminario, contando con la asistencia de un público masivo y heterogéneo, compuesto mayoritariamente por miembros de la Policía de Investigaciones de Chile y del cuerpo de Carabineros de Chile. En segundo lugar, se contó con la valiosa, interesada y motivada participación de organizaciones civiles que están actualmente abocadas al tema de la Seguridad Ciudadana desde sus propias comunidades. En tercer lugar, el público estuvo conformado por miembros del mundo académico, entidades municipales y Organismos No Gubernamentales. Finalmente, también acudió un pequeño grupo de representantes de ministerios públicos tales como el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El programa del Seminario contempló tres paneles: primero, “la planificación de la preven-



Claudio Beato, Catalina Smulovitz, Alberto Föhrig, y Joseph S. Tulchin

ción del delito;” segundo, “estrategias innovadoras de acción policial;” y, tercero, “estrategias innovadoras en prevención social.”

Las palabras inaugurales estuvieron a cargo del Director Ejecutivo del Centro de Estudios para el Desarrollo, Sergio Micco, y del Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center, Joseph Tulchin. Ambas intervenciones enfatizaron que la seguridad ciudadana es una problemática que preocupa a diversos actores sociales, debido a los apremios a corto plazo que produce el fenómeno subjetivo del miedo y la inseguridad en la sociedad. Dicha situación debe ser entendida en el contexto de las llamadas “Transiciones a la Democracia” en el Cono Sur de América Latina. Aquí resulta útil considerar la distinción entre la percepción de inseguridad de carácter subjetivo y las tasas reales y objetivas de criminalidad, las que efectivamente han ido en aumento en la región, pero no al nivel que arrojan los sondeos realizados entre la población civil.

Para dar respuesta a esta situación y hacer frente a las demandas de los ciudadanos hacia sus representantes democráticos, existe consenso con respecto a que es la prevención la estrategia

*Este boletín fue escrito por Ximena Tocornal Montt, una estudiante posgraduada en el Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.*



Woodrow Wilson  
International Center  
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM



adecuada para reducir tanto los índices de criminalidad, como la percepción subjetiva de inseguridad. El trabajo a nivel de prevención de la inseguridad social se entiende de manera integral (salud, trabajo, educación, gestión local, etc.) y tiene importantes efectos a nivel de la participación social de los distintos actores e instituciones democráticas. Sin embargo, sus costos y tiempos son altos y requieren de una actividad científica y seria de planificación en prevención social del delito.

Otro aspecto crucial en que están de acuerdo los expertos, es el rol que juega la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones encargadas de mantener el orden social en un régimen democrático. En otras palabras, cómo la sociedad percibe que los cuerpos policiales y las instituciones judiciales realizan su trabajo, en qué medida este trabajo es realizado de manera responsable, honesta y transparente. El logro de estos objetivos no es una tarea fácil en países donde la historia de las policías está ligada a la persecución y represión política, como por ejemplo en Argentina, donde la población civil mantiene una actitud de distancia y desconfianza hacia sus diferentes policías, debido al grado de corrupción y brutalidad con que es percibido el trabajo policial. En este sentido, la confianza mutua entre la sociedad civil y sus instituciones judiciales y policiales, no se instala por decreto, si no que se construye en la experiencia cotidiana y a largo plazo.

The **Latin American Program** seeks to improve communication between the United States and Latin America and to enhance understanding of hemispheric relations among the policy and academic communities of the region. The Program sponsors major initiatives on Decentralization, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community among Neighbors, U.S.-Brazilian relations, and U.S.-Mexican relations.

The Woodrow Wilson Center's Project on Citizen Security is supported by a generous grant from the Hewlett Foundation.

Esta conferencia fue patrocinada por el Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, D.C.; El Centro de Estudios para el Desarrollo in Santiago, Chile; and, La División de Seguridad y Participación Ciudadana, Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

Latin American Program Director: Joseph S. Tulchin  
Citizen Security Project Coordinator: Heather A. Golding

La desconfianza en las instituciones públicas encargadas de mantener el orden social, produce entre los ciudadanos una fuerte demanda por conseguir seguridad, como si ésta fuera un producto, ya sea demandándola a sus representantes políticos, o adquiriéndola como un bien de consumo para quien puede costearlo. De esta forma, la segregación social aumenta y se ve reforzada, gracias a la brecha que genera la nueva empresa de la seguridad privada.

En este marco, las respuestas públicas o estatales, debido a los diversos factores que operan a corto plazo, no siempre han contribuido a mejorar sustancialmente el diagnóstico que hemos descrito. A partir de la experiencia norteamericana y europea, es posible distinguir tres condicionantes en el análisis de las respuestas estatales frente a las demandas civiles de seguridad:

- 1. Tensión largo/corto plazo:** los gobiernos democráticos, por definición, no deben extenderse por más de 5 o 6 años, lo que no favorece la planificación a largo plazo de estrategias de seguridad ciudadana. La tendencia de todo gobernante será emprender acciones cuyos efectos puedan ser evaluados positivamente por la sociedad mientras él se encuentra en el poder, lo que reportaría apoyo electoral. Esta situación impide planificar y tomar decisiones de políticas adecuadas a largo plazo.
- 2. Recursos humanos y trabajo intersectorial:** si bien la estrategia más adecuada, desde todo punto de vista, es la prevención, ésta requiere de la acción concertada de diversos sectores (educación, creación de empleos, salud pública, etc.) y la capacitación de su personal en habilidades de trabajo en equipos intersectoriales. Para el logro de estas metas se necesitan recursos económicos, voluntad política, y una infraestructura adecuada y eficiente, cuestión que hasta ahora ningún gobierno ha conseguido.
- 3. Presupuestos limitados:** los recursos económicos en democracia resultan, generalmente, estrechos, considerando todas las demandas sociales. Además, en su mayoría, los presupuestos estatales, están ya consignados rígidamente, considerando un margen muy limitado que puede ser empleado en materias como la seguridad ciudadana hoy en día.

## PREVENCIÓN DEL DELITO: PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIAS INNOVADORAS

En América Latina, de acuerdo a la ponencia del Dr. Hugo Frühling, Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Chile, las policías no siempre cumplirían con determinadas características esperadas en el contexto occidental, es decir, ser consideradas entidades publicas, especializadas y profesionales. Actualmente en la región, se llevan a cabo procesos de la profesionalización de los cuerpos policiales, mediante reformas de considerable envergadura, como por ejemplo las que se llevan a cabo en São Paulo, Argentina, Brasil o en Colombia. Los factores gatillantes de estas reformas varían de acuerdo a los contextos particulares de cada país, no obstante podemos agruparlos en tres casos: 1) contexto de guerras civiles terminadas (América central, Guatemala y El Salvador), 2) importantes niveles de descrédito y desconfianza hacia los cuerpos policiales (São Paulo, Argentina, Brasil) y 3) aumento considerable y apremiante de la percepción de miedo e inseguridad ciudadana (Argentina y Chile).

El expositor nos propone la siguiente metáfora: pensar el trabajo de las policías en materia de planificación de prevención del delito como la labor que cumplen los expertos en salud pública, de manera global e integral, abandonando la figura del médico del sistema de salud privado. Resulta central la creación de políticas a largo plazo y la promoción de conductas saludables y la participación de la sociedad civil que las soluciones aisladas a problemáticas contingentes.

En vistas a profesionalizar el trabajo de las policías, resulta indispensable desmilitarizar su imagen y su actuación. Se comienza a hablar de “servicio”, “cliente” o “satisfacción del usuario”, términos que permiten la integración de la sociedad civil y su participación activa en la tarea de seguridad, al menos por ahora, como usuarios o clientes. Al respecto, se subraya el valor de la información, puesto que se considera que éste sería uno de los factores principales a la hora de disminuir los índices de inseguridad ciudadana.

La experiencia argentina, descrita por el Sr. Alberto Föhrg y la Sra. Julia Pomares, Asesores del Ministerio del Interior, Argentina, y la Dra. Catalina Smulovitz, Profesora de la Universidad Torcuato di



El público en el Centro Diego Portales en Santiago

Tella, Buenos Aires, Argentina, nos permite pensar acerca de la importancia del papel desempeñado por la sociedad civil, cuando ésta participa en distintas instancias que regulan y fiscalizan la actuación de los cuerpos policiales. Sin embargo, el cuestión de la participación social y política es hoy día, un tema complejo de ser analizado en el contexto mundial, globalizado y, más aun, en países por largo tiempo sometidos a regímenes autoritarios que sepultaron grados de participación social y local importantes.

Se plantean cuatro dimensiones en la proyección del tema de la seguridad ciudadana: 1) ¿cómo se fortalece la confianza mutua entre ciudadanía y policías? 2) las reformas al interior de las policías son considerables, lo que trae resistencias al cambio, 3) los obstáculos de un sistema burocratizado y la carencia de destrezas para trabajar en equipos intersectoriales, y 4) ¿es posible que se mantenga en el tiempo la participación social en este tema?

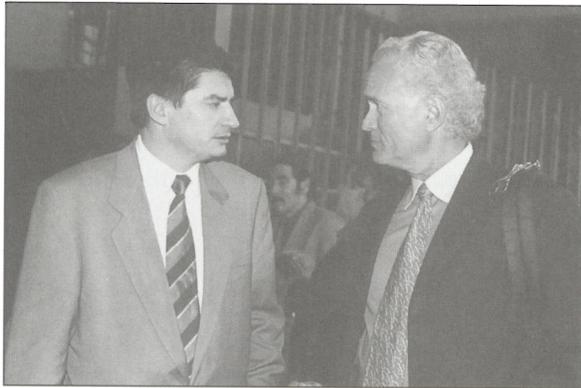
### Experiencias locales en prevención del delito

La planificación de la prevención en Chile ha tenido como resultado la puesta en marcha de un plan integral de seguridad ciudadana, cuyos antecedentes pasamos a revisar muy brevemente de acuerdo a la intervención del Sr. Jorge Correa Sutil, Subsecretario del Ministerio del Interior, Chile.

La noción de seguridad ciudadana en Chile es reciente, instalándose en la agenda pública en el curso de la última década. Durante los años del gobierno militar, la delincuencia era tratada como un tema de seguridad nacional y si bien, se registraban fenómenos de violencia social y política en la calle, éstos no eran percibidos por la sociedad como un problema de inseguridad debida a la delincuencia o

criminalidad. Una vez terminado el gobierno militar, en Chile han aumentado los datos duros de criminalidad en las ciudades a la par que la percepción de inseguridad civil.

En un inicio, las demandas por seguridad ciudadana fueron entendidas, principalmente por los partidos políticos de oposición, como una debilidad del gobierno de turno. El tema alcanzó un grado de politización importante, que amenazaba la generación de políticas a largo plazo, más allá de las urgencias coyunturales. No obstante, y debido a un esfuerzo concertado entre diversos sectores, hoy en día contamos con una estrategia de prevención, sistemas de información y reformas que están en proceso y cuyos resultados se esperan a mediano y largo plazo.



**Gonzalo García, Director, División de Seguridad y Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, y Joseph S. Tulchin**

Una de las reformas más importante emprendidas en el último tiempo es la Reforma al Sistema Procesal Penal, la que sin duda tendrá efectos sobre la delincuencia, haciendo de la justicia un sistema más justo y eficiente. Por otra parte, también hay intentos de trabajo intersectorial muy valiosos como por ejemplo la implementación de la Ley de Violencia Intrafamiliar, donde se ven implicados en un trabajo intersectorial el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el cuerpo de Carabineros de Chile, el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial.

Ciertos obstáculos dicen relación con la historia reciente de nuestro país, especialmente la percepción de los cuerpos policiales como represores ligados a las violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente. Otras dificultades que se evidencian son la falta de espacios públicos y la necesidad de recuperar la participación social a nivel local y nacional.

En Brasil la prevención social del delito, de acuerdo a las palabras del Dr. Claudio Beato, Profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, ha seguido caminos particulares de acuerdo a las características de cada localidad.

Actualmente en la ciudad de Belo Horizonte en el Estado de Minas Gerais, se realizan estudios sistemáticos de mapeo de la criminalidad por barrios, consignándose diversos factores, siendo uno de los más significativos el tráfico y consumo de droga. De esta forma se consigue una visión bastante fidedigna de la distribución espacial de la violencia y de los accesos más rápidos y oportunos a los lugares en los cuales ocurren episodios de violencia. La idea es reducir al máximo las oportunidades de violencia, controlando y monitoreando diversas variables.

Este tipo de estudios permite a las policías locales mantener un registro siempre actualizado de las características delictivas de la población a la que deben atender, estudiando cuidadosamente la realidad antes de actuar.

Como lo relató la Sra. Aixa Ortiz de Zarate, Representante de la División de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, Chile, en Chile a nivel comunal se está implementando una experiencia interesante, en la que convergen los esfuerzos de los gobiernos locales, los cuerpos policiales, el poder judicial —al menos en teoría— y la comunidad civil. Este proyecto se llama “Comuna Segura: Compromiso 100” y su nombre hace alusión implícita e indirecta al programa de la ciudad de Nueva York llamado “Tolerancia Cero”. La intención del proyecto chileno es aumentar el sentimiento de seguridad en la población, fortaleciendo la participación social y la asociatividad.

Han sido creados los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, donde participan representantes de la comunidad, de los municipios, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile. Estos personeros se reúnen una vez al mes y tienen como tarea principal elaborar el Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. Este año tendrán como misión entregar financiamiento a proyectos elaborados desde la misma comunidad cuyos objetivos se enmarquen en la prevención del delito. Para ello, el Ministerio del Interior ha creado un fondo concursable de 1200 millones de pesos.



## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En términos generales, si bien se evidencian una serie de dificultades y obstáculos en la elaboración de estrategias de planificación de la prevención del delito, existe consenso con respecto a la necesidad de continuar un proceso de cambios en la forma en que se ha tratado el tema hasta ahora. Estos cambios dicen relación con la desmilitarización de la seguridad ciudadana en América Latina, la profesionalización de los cuerpos policiales y la incorporación de la partic-

ipación activa de la sociedad civil en la prevención del delito. De esta forma, el énfasis se traslada desde el Estado y sus instituciones, a una sociedad que ejerce democráticamente sus derechos y obligaciones con respecto a la convivencia social: el problema de la seguridad ciudadana es también un problema de convivencia entre diversos sectores marcados por las diferencias socioeconómicas, las que favorecen la aparición del delito en un contexto donde la integración social al sistema debe ser la regla.

### Las principales debilidades del proceso comentadas en el Seminario son las siguientes:

1. La complejidad del trabajo a largo plazo y en coordinación intersectorial.
2. Cómo mantener y fortalecer a largo plazo la participación social de la sociedad en materia de seguridad ciudadana.
3. La necesidad de producir un cambio a nivel del discurso público: redefinir positivamente la noción de seguridad como un estado de satisfacción de necesidades básicas y de convivencia armónica con el otro, que va más allá de la ausencia de delito, criminalidad o violencia.
4. La necesidad de contrarrestar los efectos de segregación y exclusión social de las iniciativas tendientes a mejorar la seguridad ciudadana para ciertos sectores, en desmedro de otros menos favorecidos.
5. Los jóvenes siguen siendo el grupo de riesgo que más preocupa y hacia el cual se dirigen con más énfasis se dirigen las políticas públicas de prevención del delito.
6. Los problemas de los estudios científicos que evalúan los planes y programas en materia de seguridad ciudadana: qué se evalúa, cómo se evalúa, son comparables los índices en distintos contextos, etc.

### Las principales fortalezas del proceso descritas en el Seminario son las siguientes:

1. Se ha avanzado considerablemente en la planificación de la prevención del delito, pensando iniciativas a largo plazo.
2. se entiende que la problemática de la seguridad ciudadana no es un problema del gobierno, ni de las altas autoridades estatales, sino de toda la comunidad.
3. Los niveles de participación civil en iniciativas de seguridad ciudadana, espontánea y organizada, van en aumento y tienen un efecto muy importante en la generación de vínculos y aumento de la sociabilidad.
4. Las relaciones entre la población y los órganos policiales, cuando se realizan campañas de información y acercamiento, mejoran sustancialmente.

## THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

### BOARD OF TRUSTEES

Joseph A. Cari, Jr., Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; William R. Ferris, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Carol Cartwright, John H. Foster, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Doris O. Matsui, Thomas R. Reedy, Nancy M. Zirkin.

### WILSON COUNCIL

Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, Lawrence E. Bathgate II, Joseph C. Bell, Richard E. Berkowitz, Thomas J. Buckholtz, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Donald G. Drapkin, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Sim Farar, Susan Farber, Barbara Hackman Franklin, Morton FUNGER, Chris G. Gardiner, Eric Garfinkel, Bruce S. Gelb, Alma Gildenhorn, Joseph B.

Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Raymond A. Guenter, Verna R. Harrah, Carla A. Hills, Eric Hotung, Frances Humphrey Howard, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Dennis D. Jorgensen, Shelly Kamins, Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, Steven Kotler, William H. Kremer, Denny LeVett, Harold O. Levy, David Link, David S. Mandel, John P. Manning, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Stephen G. McConahey, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. Steven Rhodes, John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Edwin Robbins, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Ron Silver, William A. Slaughter, Mark C. Treanor, Christine M. Warnke, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Norma Kline Tiefel, Herbert S. Winokur, Jr., Joseph Zappala



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue, NW  
Washington, DC 20004-3027  
[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)