

AUGUST 2006

Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina

Edited by Jessica Varat and Allison Garland¹

INTRODUCCIÓN

Alberto Föhrig

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de las sociedades latinoamericanas y al mismo tiempo uno de los problemas que más afecta la calidad de las instituciones democráticas de la región.

Ningún sistema democrático se encuentra consolidado sin que funcionen adecuadamente las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la seguridad. De lo contrario, la desconfianza pasa a primar entre los ciudadanos al tiempo que se debilita la legitimidad de las instituciones estatales.

Los índices delictivos han aumentado en la región en forma sostenida durante la última década. América Latina es considerada una de las regiones más violentas del mundo.

Adicionalmente se ha ampliado la brecha entre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y las condiciones objetivas de delito y violencia. Diversos trabajos de investigación han demostrado la distancia que separa a los índices de delitos efectivamente acaecidos respecto de las sensaciones de inseguridad experimentadas por los ciudadanos. Este sentimiento de inseguridad es particularmente relevante para el análisis de las políticas de seguridad en la región, así como por sus efectos políticos y sociales. En efecto, este clima de inseguridad ha tenido consecuencias sociales negativas, que han profundizado la desafección política de buena parte social y disminuido la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Asimismo, se modificaron pautas de sociabilidad que

oscilan entre una cada vez mayor frecuencia de relaciones sociales aisladas de “desconocidos” hasta la aplicación de criterios de planificación urbana tendientes al establecimiento de áreas “homogéneas y seguras”.

De esta manera, la percepción subjetiva de inseguridad ha probado ser tan significativa como el delito mismo para posibilitar una adecuada comprensión de la problemática de la seguridad en América Latina.

El aumento de la inseguridad así como de la brecha entre la sensación de inseguridad y la ocurrencia real de delitos ha dado lugar a diversas iniciativas estatales para el control de ambos fenómenos. En muchos países, estas iniciativas han consistido en esfuerzos orientados hacia la reforma judicial o la reforma policial, tendiendo a implementar políticas que incrementen el grado de profesionalización en las fuerzas de seguridad y de administración de justicia.

El Programa Latinoamericano del Wilson Center ha desarrollado un conjunto de proyectos de investigación e intervención en el terreno orientados al análisis de la influencia de la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. Las diversas iniciativas de participación analizadas a lo largo de las distintas etapas del proyecto estuvieron orientadas hacia la comprensión de la relación entre la participación ciudadana y la disminución de los niveles de percepción de la inseguridad. Por otro lado, los proyectos desarrollados buscaron indagar acerca de la influencia que la participación ejerce sobre la relación entre los ciudadanos y el estado, y en particular las fuerzas policiales.

1. The editors would like to thank Julia Pomares, Lisa Kraus, and Daniel Budny for their assistance in editing this document.

INSIDE

ALBERTO FÖHRIG

Action research project: Conclusiones para el caso Argentino (page 4)

CLAUDIO BEATO

Medo e criminalidades nos centros urbanos brasileiros (page 7)

HUGO FRÜHLING Y LILIANA MANZANO

Introducción a un proyecto de intervención en materia de prevención comunitaria del delito en Santiago de Chile (page 10)

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS

Un intento de hacer políticas de seguridad ciudadana en y para la democracia en el Perú (page 15)

LILIAN BOBEA

El caso República Dominicana (page 20)

ARTURO ALVARADO, LAURA OLIVIA MARTÍNEZ, AMPARO TORRES Y M. ULISES PÉREZ URUSQUIETA

Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la ciudad de México (page 24)

CATALINA SMULOVITZ

Seguridad ciudadana: Comparando intervenciones en seis ciudades (page 29)



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars



Este conjunto de iniciativas llevado adelante durante el último lustro se ha caracterizado en primer lugar por la realización de investigaciones de carácter comparativo y aplicado. En efecto, a lo largo de los últimos cinco años se han desarrollado investigaciones simultáneas en Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y la República Dominicana. Cada etapa de los proyectos realizados fue documentada y objeto de difusión a través de informes de investigación, documentos de recomendación de políticas públicas, artículos especializados y libros. En 2003, fueron publicados dos títulos *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State* (Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press), y *Entre el Crimen y el Castigo: Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe* (Editorial Nueva Sociedad). Un tercer volumen se encuentra actualmente en prensa bajo el título *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America* y será publicado por Woodrow Wilson Center Press.

Este esfuerzo sostenido en el tiempo de proyectos de investigación ha permitido acumular conocimiento respecto de distintos contextos y herramientas de intervención en materia de

seguridad pública y participación ciudadana. Además ha contribuido a la creación de una comunidad de investigadores pertenecientes a los países mencionados que conforman un entramado rico de interconexión en materia de intercambios de trabajos y resultados de investigación, docencia, realización de conferencias públicas y especializadas, e intercambio de investigadores entre universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil en países de América Latina y los Estados Unidos. Asimismo se han generado en cada uno de los países equipos conformados por profesionales con experiencia de investigación en materias de seguridad pública e investigadores jóvenes que permiten avizorar un aumento en la cantidad y profundidad de las investigaciones sobre seguridad en América Latina en un futuro cercano.

Esta serie de etapas de trabajo conjunto ha contribuido además al desarrollo de patrones convergentes de abordaje empírico a la investigación en materia de seguridad ciudadana, constituyendo un caso único de trabajo multicéntrico de estudio y producción de investigaciones comparadas en materia de seguridad en América Latina.

Sin lugar a dudas, las intervenciones de cada uno de los equipos de investigación en cada país

The Latin American Program serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program also provides a nonpartisan forum for discussing Latin American and Caribbean issues in Washington, D.C., and for bringing these issues to the attention of opinion leaders and policy makers throughout the Western hemisphere. The Program sponsors major initiatives on Democratic Governance, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community in the Americas, U.S.-Brazilian relations and U.S.-Mexican relations.

The Citizen Security Project examines public policies that address crime and violence in Latin America, focusing on policy mechanisms that increase citizen participation and improve the relationships between forces of law and order and the communities they serve. This phase of the project was supported by a generous grant from the William and Flora Hewlett Foundation.

Latin American Program Director: Cynthia J. Arnson
 Citizen Security Project Director: Joseph S. Tulchin
 Citizen Security Project Managers: Alberto Föhrig and Allison Garland
 Latin American Program Assistant: Jessica Varat

Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027
 tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

contribuyeron a enriquecer los diversos debates nacionales en materia de seguridad pública a través del diálogo con autoridades públicas, cuerpos de policía, organizaciones no gubernamentales y la realización de otras tareas de difusión de los resultados de investigación obtenidos a nivel nacional y comparado.

El hilo conductor de las diversas fases que ha tenido este proyecto conjunto ha sido el rol de la participación ciudadana en materia de seguridad. Este volumen intenta presentar los resultados de la última etapa de este proyecto. En él se han seleccionado en cada uno de los países reseñados más arriba dos localidades con distinta composición económica-social. El objetivo ha sido el de evaluar la utilidad de distintas herramientas de intervención y las diversas modalidades de participación en políticas públicas de seguridad.

A consecuencia de ello se buscaron clarificar los roles que diversas áreas estatales deben desarrollar, tales como las policías y organismos públicos encargados de las políticas sociales, laborales y de

relación con la juventud. El enfoque multiagencial que resguarde la especificidad de las acciones de cada organismo, así como la profesionalización de los cuerpos policiales, son algunas de las líneas de acción que indagan los casos del presente proyecto.

En lo que hace a la participación ciudadana, las iniciativas relevadas en los casos nacionales buscan evaluar su impacto sobre la sensación de inseguridad en las poblaciones involucradas. Los casos analizados indagan también acerca de la influencia de los procesos participativos respecto de las relaciones entre los ciudadanos con las autoridades estatales y en particular con la institución policial. A consecuencia del diseño de investigación implementado, se permite contrastar contextos de menor conflictividad entre la policía y la población con otros donde el patrón de relaciones ha estado signado por conflictos.

Finalmente, los casos presentados en este proyecto proveerán líneas de análisis respecto de las relaciones de participación establecidas entre agencias estatales y distintos estratos socioeconómicos. ■



Action Research Project: Conclusiones para el caso Argentino

Alberto Föhrig

La hipótesis general del *Action Research Project* se confirmó para el caso argentino: *la mayor participación de los ciudadanos en acciones preventivas incide en la baja de la percepción de inseguridad de los actores involucrados.*

Las siguientes líneas intentarán delimitar las condiciones sobre las que se asienta la disminución de la percepción de inseguridad de los ciudadanos. Más específicamente, se argumentará que las modificaciones en las percepciones de inseguridad están vinculadas esencialmente a dos variables: las *condiciones sociales* sobre las cuales se asienta la participación de los ciudadanos y el *grado de desarrollo* de las capacidades estatales.

posibilidad de influir sobre la agenda y modificar políticas es particularmente importante en políticas públicas de seguridad que presentan fuertes inercias institucionales de resistencia al cambio.

La participación en políticas de seguridad abarca dos grupos: los ciudadanos con un interés general y la de víctimas directas o indirectas de delitos. Las intervenciones muestran que en el caso de ciudadanos con un interés general, su participación es poco sostenible en el tiempo. La sustentabilidad es aún menor cuando se combina con esquemas participativos con escasa influencia sobre las políticas implementadas. Asimismo, la convocatoria a no afiliados a grupos que ya se encuentren participando es dificultosa.

La sustentabilidad de la participación está fuertemente correlacionada con la victimización directa o indirecta de los participantes. Esta característica dota a la participación en seguridad de sesgos asociados a reivindicaciones directas de las víctimas. Su incidencia aumenta cuanto menor es la legitimidad de los actores estatales.

La participación en materia de seguridad conlleva una paradoja: quienes más requieren participar en esta materia, menores recursos individuales y organizacionales poseen para hacerlo. El caso correntino ilustra que los problemas de seguridad están más extendidos en los sectores con mayores problemas de acción colectiva. Problemas como la desarticulación de modelos tradicionales de familia no reemplazados por patrones claros de rearticulación, problemas de violencia familiar e interpersonal que inciden directamente en las representaciones de los jóvenes para la resolución de sus propios conflictos y la fragmentación de las organizaciones tradicionales de los sectores populares generan una retracción sobre la esfera de lo íntimo. En consecuencia, hay un aumento de la atomización, un crecimiento de la desconfianza interpersonal y un marcado deterioro en los vínculos sociales que redefinen—disminuyéndola al mínimo—la noción misma de comunidad. Operacionalmente este fenómeno se

4

La participación en materia de seguridad conlleva una paradoja: quienes más requieren participar en esta materia, menores recursos individuales y organizacionales poseen para hacerlo.

Las intervenciones en las ciudades de Buenos Aires y Corrientes ilustran en distintos grados la relevancia de estas variables para el análisis de la percepción de inseguridad.

CONDICIONES Y EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CONTEXTOS DE ALTA FRAGMENTACIÓN SOCIAL

El análisis de procesos participativos requiere considerar su influencia efectiva sobre las políticas públicas. También debe considerarse si para el logro de determinados efectos de una política, la participación debe sostenerse en el tiempo.

En los casos analizados, los procesos de participación han tenido dos efectos centrales: han colocado en la agenda pública ciertas temáticas y en ciertos casos han dado lugar a la apertura de procesos de cambio en la implementación de políticas. La

observa bajo la forma de una disonancia cognitiva en las percepciones de inseguridad: proximidad en el barrio produce mayor sensación de seguridad. Sin embargo, dichos lazos sociales de proximidad quedan disminuidos a pequeñas zonas. “El barrio” como espacio de referencia respecto de la percepción de inseguridad, y más genéricamente, de la construcción de identidades sociales, ha perdido vigencia.

En términos prácticos, el “mapa” social sobre el que se asienta la participación se encuentra fuertemente delimitado por las características señaladas en el párrafo anterior: escasos márgenes para la acción colectiva, desconfianza interpersonal y la aparición de los jóvenes como emergentes conflictivos de un orden social con pautas de autoridad, solidaridades y relaciones familiares en transición.

A esto se suma que la ausencia de políticas preventivas y la consideración de la seguridad como un problema exclusivamente policial aumentan la sensación de inseguridad en estos sectores. En efecto, la ausencia de políticas preventivas incide directamente en la potenciación de los factores de base, que obviamente no son policiales, pero que generan modificaciones en los objetivos y rutinas de las policías. El aumento de la “securitización” de estas políticas—esto es, la acción exclusivamente policial sobre políticas públicas sociales—incide en la no resolución de los factores de base de estas problemáticas por parte de burocracias especializadas y coordinadas con la acción policial. Fenómenos como las adiciones, los conflictos interpersonales, la violencia familiar, conflictos en el marco de instituciones educativas y el tratamiento policial de menores detenidos son algunos ejemplos.

Los grupos involucrados en la participación poseen enormes asimetrías de poder. Los “grupos” varían desde pequeños grupos de barrios populares a cámaras empresariales de grandes ciudades. Las medidas de participación de unos y otros varían; en consecuencia, no pueden diseñarse instrumentos homogéneos de intervención. Su incidencia sobre las políticas públicas es función directa de estas asimetrías de poder. Con lo cual puede darse el resultado paradójico que políticas que incentiven la participación pueden redundar en la profundización de las desigualdades entre los destinatarios de las políticas de seguridad.

CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Enfoques como el del *New Public Management* (Hood, 2002) reducen las capacidades estatales a las actividades de gerenciamiento estatal. Estos diagnósticos centran el problema de la acción estatal en el análisis de la administración de los recursos públicos. En este trabajo seguimos una concepción alternativa que considera a las capacidades estatales como compuestas por dos dimensiones centrales: *la capacidad administrativa y la capacidad política*. La dimensión administrativa se refiere a los diversos patrones de organización interna de las burocracias públicas, y en particular a su cohesión interna. Por otro lado, la capacidad política implica centralmente un proceso de conectividad externa de las acciones estatales con demandas ciudadanas. Tal proceso refiere a la capacidad de los gobiernos de articular las demandas ciudadanas dentro de la agenda pública que den lugar a políticas públicas que las representen y que expresen sus intereses y visiones ideológicas. Estas dos dimensiones se integran bajo un estado con legitimidad democrática y autonomía en su accionar (Repetto, 2004).

La construcción de capacidades estatales no sólo requiere la consolidación de burocracias eficientes y coordinadas; también implica la construcción de mecanismos de rendición de cuentas a los ciudadanos así como la flexibilidad para la adaptación de estas instituciones a nuevas demandas políticas, sociales y económicas. Tanto la intervención de la ciudad de Buenos Aires como la de Corrientes ilustran grados diversos de debilidad de las capacidades estatales con respecto de estas dimensiones. La más significativa de estas debilidades no es la de los propios cuerpos policiales—que presentan serias deficiencias—sino la de agencias ligadas a temáticas conexas a la seguridad que redundan en una injerencia desproporcionada de la policía en la solución de problemáticas no esencialmente delictuales. Tal es el caso de los centros de Gestión y Participación en Buenos Aires con fuertes déficits de implementación y eficiencia. En el caso de Corrientes, las políticas sociales y educacionales carecen de burocracias con la flexibilidad reseñada más arriba para dar cuenta de problemáticas de desestructuración social novedosas. En algunas políticas específicas se trata lisa y llanamente de la inexistencia de burocracias



especializadas en políticas específicas. Por último, las dificultades de coordinación entre diferentes instancias burocráticas estuvieron presentes en ambas jurisdicciones.

Como conclusión, para que la participación en políticas públicas de seguridad pueda operar de manera homogénea sobre la percepción de

inseguridad, debe estar basada en capacidades estatales burocráticamente estructuradas y políticamente flexibles. La participación en contextos de alta fragmentación social requiere políticas sociales específicas no implementadas por parte de la policía sino por burocracias especializadas. ■

Medo e criminalidades nos centros urbanos brasileiros

Claudio Beato

Há quase três décadas que o medo vem se tornando um dos sentimentos mais proeminentes entre os habitantes das grandes metrópoles brasileiras. Estampado na face daqueles que tiveram o infortúnio de ser vítimas diretas ou indiretas da violência ou na atitude cautelosa daqueles que temem vir a ser, a violência e criminalidade vêm assumindo extenso espaço na mídia e no cotidiano da população das grandes cidades. Isto tem levado a uma reorganização do espaço urbano, em virtude de processos de realocação de grupos e redefinição na geografia urbana, acarretando deterioração da qualidade de vida nas cidades. Condomínios fechados, prédios com vidros à prova de bala, largas áreas sob monitoramento permanente de câmaras e crescimento contínuo da vigilância privada são apenas alguns aspectos deste processo.

Em parte, isto decorre da constatação de que o panorama da violência no Brasil é dos mais deploráveis na América Latina: somos um dos países mais violentos na região mais violenta do mundo. Este é um dos maiores desafios para nosso desenvolvimento, pois seus efeitos são sentidos no impacto na vida econômica e política, deterioração e limitação de acesso de serviços públicos de saúde e educação, e na diminuição da oportunidade de emprego a pessoas que vivem em locais estigmatizados.

Um dos aspectos mais perversos deste processo é a corrosão da capacidade de convivência entre as pessoas devido ao medo e desconfiança, bem como a restrição da mobilidade em certos locais do espaço urbano, comprometendo desta maneira a institucionalização de mecanismos de auto controle e controle externo. A insegurança passa a traduzir-se na expressão “ecologia do medo” para ilustrar a influência deste sentimento nas relações sociais e interações sociais, bem como na conformação do espaço urbano (Davis, 1998). A segregação espacial e as formas de organização do espaço urbano com base na insegurança e medo levam ao insulamento de parcelas das populações seja em áreas de isolamento e segurança, seja em áreas de alto

risco e segregação social. A arquitetura de presídio nos condomínios fechados das classes altas é o contraponto das áreas de “implosão” da violência em alguns guetos urbanos pobres. Ambos complementam-se na “ecologia do medo” dos grandes centros urbanos. Se adicionarmos ainda a desestruturação de lares de milhares de famílias assoladas pela violência, a deterioração de serviços públicos incluindo-se aqui a polícia e a justiça, a segregação espacial e social e os mecanismos de exclusão e miserabilidade, teremos muitos dos elementos para a compreensão da geografia do medo, e da erosão crescente de mecanismos de controle social em várias de nossas comunidades urbanas.

CRIME E INSEGURANÇA COMO PROBLEMAS URBANOS

De onde provém este sentimento de insegurança que passa a predominar nos grandes centros urbanos? Em parte, ele explica-se pela própria evolução da violência no Brasil ao longo das últimas décadas. Se observarmos a dinâmica temporal dos homicídios após a década de 80 constataremos um movimento que inicialmente concentrava-se nas regiões Centro-Oeste, Oeste e Norte, especialmente em regiões como sul do Pará, Roraima e Mato Grosso, e posteriormente irá se instalar no interior de Pernambuco e no estado do Espírito Santo. Durante os anos 80, observamos uma dinâmica que vai se deslocando crescentemente em direção às principais regiões metropolitanas do país como Rio de Janeiro em meados na década, e mais para o final dos anos 80 e início dos 90 para São Paulo. A partir dos anos 90 começamos a observar uma dispersão dos homicídios em direção a outras regiões metropolitanas tais como Belo Horizonte, Curitiba e também para as cidades maiores do interior de São Paulo na região Sul e Sudeste.

A explicação para esta concentração gradativa nas grandes cidades é inseparável do próprio processo de urbanização brasileiro. A desorganização social em



largas áreas de nossos centros urbanos deve ser analisada mais detidamente para compreendermos este processo (Bursik, 1988; Sampson, 1987). A capacidade regulatória e de supervisão de comportamentos desviantes em algumas das áreas de alta incidência da violência relaciona-se a processos de mudança na composição populacional, e da estrutura de empregos e ocupação entre jovens nesses locais, que deve ser analisada em largos períodos de tempo. A soma de redes de controle informal com a presença rarefeita de instituições formais de controle externo são o componente essencial para compreendermos esta lógica privada de ordenação da vida social que passa a reger grupos de jovens habitantes dos centros urbanos.

Contudo, a geração do sentimento de insegurança obedece ainda a outros fatores que merecem ser compreendidos mais detalhadamente.

Embora o medo seja universalmente distribuído, as vitimizações de fato são altamente concentradas em poucos locais e grupos sociais específicos.

A GEOGRAFIA DA INSEGURANÇA E PERCEPÇÃO DO RISCO

Os resultados de análises da distribuição espacial de crimes contrariam a percepção de senso comum segundo a qual crimes distribuem-se aleatoriamente no tempo e no espaço, e vítimas são recrutadas igualmente em todos os locais e grupos sociais. Embora o medo seja universalmente distribuído, as vitimizações de fato são altamente concentradas em poucos locais e grupos sociais específicos. Homicídios apresentam perfis característicos de vitimização (Mello, et al. 1997). Um dos grupos mais vulneráveis à essa violência, seja como agressor, seja como vítima, são os jovens. A morte violenta é a principal causa de mortes para jovens entre 15 e 25 anos no Brasil. Na década de 80, morriam 33 jovens para cada grupo de cem mil, vítimas por arma de fogo. Hoje, temos uma taxa de 55 para cem mil. Além disso, a análise desagregada dos dados mostra grande concentração em grupos específicos da população: há um padrão de mortalidade extremamente elevado para homens, jovens negros que vivem nos municípios com mais de 250 mil

habitantes. Ou seja, risco e insegurança não são necessariamente equivalentes, embora possam coincidir em alguns casos. As chances de ser vítima de homicídio, quando se é um homem jovem habitante da periferia chega a ser de até trezentas vezes mais do que um senhor de meia idade que habita bairros de classe média. Não por acaso, a violência é hoje a maior preocupação de jovens, especialmente os que habitam a periferia urbana.

Esta concentração em torno de locais e grupos de risco é um fenômeno bastante conhecido em estudos criminológicos: muitas coisas acontecem em poucos lugares e envolvem poucas pessoas. Estudos usando técnicas de análise para a detecção de “áreas quentes” de criminalidade mostram que crimes são fenômenos bastante concentrados no tempo e no espaço. Duas cidades no Brasil concentram quase um terço dos homicídios; cerca de 20% dos homicídios concentra-se em menos de 2% da área geográfica de um centro urbano; a maioria dos assaltos ocorre em poucos locais e assim por diante. Trata-se de um fenômeno estatístico, conhecido distribuição de Pareto ou lei de Zipf, observado também em fenômenos sociais, lingüísticos e econômicos.

Existe uma distinção analítica entre risco de vitimização, percepção de risco e medo do crime (Skogan, 1984; Davis e Fernandes, 2004). Frequentemente o medo é maior entre pessoas que tem poucas chances de vitimização. Contudo, os resultados apresentados na análise empírica realizada pelo “Citizen Security Action Research Project” no Brasil mostram que a percepção de risco e as chances de vitimização coincidem. Nos bairros de classe baixa foi maior a intensidade na mudança de hábitos entre seus habitantes. A geografia da insegurança, portanto, segue padrões diversos, embora seja muitas vezes coincidente com os de risco de vitimização. Além dos fatores tradicionais relacionados às variáveis de ordem sócio-demográficas, muito da violência urbana e da insegurança é expressão da desorganização social traduzida na violência em bolsões de miséria e pobreza nas grandes cidades. Variáveis ecológicas relativas à desordem e desorganização social são fatores que se refletem positivamente na percepção de risco e vitimização efetiva de crimes como roubo e agressão. Os resultados apresentados vem a corroborar outras análises e pesquisas de vitimização e medo realizadas (Beato, 2002; Rodrigues e Fernandes, 2004). A população tende a ser muito sensível a variáveis

ecológicas relativas à desordem e desorganização social tais como prostituição, venda de drogas, pichação, lotes vagos, sujeira nas ruas e etc. Hoje, este tipo de variáveis deverá ser levado cada vez mais em consideração pelos gestores de políticas públicas de segurança seja pelo impacto nas taxas de criminalidade, seja pelas conseqüências na percepção de segurança da população. ■

BIBLIOGRAFIA

- Beato, Claudio. 2002. *Pesquisa de Vitimização em Belo Horizonte*. CRISP/UFMG.
- Bursik, Robert J, Jr. 1988. "Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects." *Criminology*. 26: 519–552.
- Davis, Mike. 1998. *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. Vintage Books. New York: Random House, Inc.
- Rodrigues, Corinne Davis e Rodrigo Fernades. 2005. "Medo do Crime—Percepção ou realidade? Uma Análise Comparada do Risco Percebido e Risco Objetivo de Vitimização Local e Não Local". SBS—XII Congresso Brasileiro de Sociologia Grupo de Trabalho 25: "Violência, Criminalidade e Segurança."
- Sampson, Robert J. "Communities and Crime," in Michael Gottfredson and Travis Hirschi eds., *Positive Criminology*. 1987. Beverly Hills, CA: Sage.
- Skogan, Wesley G. "Fear of Crime and Neighborhood Change," In: Albert J. Reiss, Jr. and Michael Tonry, eds., *Communities and Crime*. Chicago: University of Chicago Press.



Introducción a un proyecto de intervención en materia de prevención comunitaria del delito en Santiago de Chile

Hugo Frühling¹ y Liliana Manzano²

INTRODUCCIÓN

Al igual que otros países de América Latina, Chile experimenta una alza de los delitos registrados por la policía, así como altos niveles de temor, pese a que sus tasas de criminalidad violenta son más bajas que las de muchos países de América Latina. Si bien este hecho podría considerarse como una contradicción, en efecto no lo es, puesto que más allá de las cifras la simple percepción del agravamiento de los problemas delictuales conduce a que la población desarrolle una sensación de temor. Agravamiento que es corroborado por la tendencia de incremento en las tasas de denuncias de la última década. Contribuye sin duda a esa sensación el que las políticas de seguridad existentes para reducir el delito no se hayan mostrado suficientes para obtener ese propósito.

Aunque el temor al delito es en esencia un fenómeno subjetivo sus efectos son tan reales y significativos como los causados por la ocurrencia del delito, y, en efecto, las consecuencias de éste suelen repercutir sobre un rango importante de situaciones y grupos sociales.

escasa participación. En otras palabras, podría decirse que la relación entre inseguridad ciudadana y participación se expresa en dos direcciones generando situaciones que por ello son difíciles de abordar. Este hecho pone en duda la viabilidad de las políticas de seguridad que pretenden disminuir la sensación de inseguridad sin antes enfrentar las causas de dicha crisis participativa.

En este contexto, a mediados del 2003, se desarrolló el proyecto *Action Research* patrocinado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars. Dicho proyecto investigó la realidad de dos barrios pobres de Santiago, a través de una metodología cualitativa, y diseñó e implementó una breve intervención. Ésta se propuso inicialmente como objetivo general la disminución de la inseguridad de estos barrios a través de la participación de la comunidad en una acción concreta. Sin embargo, una vez desarrollada la investigación en los sectores a intervenir, se constató que la debilidad de la participación (sobre todo en uno de los barrios) y la alta desconfianza ciudadana en las instituciones públicas sería un importante obstáculo para cualquier acción que se intentase concretar. Esta constatación obligó a modificar los objetivos iniciales, desplazando el foco de la intervención hacia la generación de un espacio de encuentro para la discusión de los problemas de seguridad del barrio. En este espacio se buscó fortalecer la convivencia entre vecinos y policía, en un caso, y entre organizaciones de adultos y jóvenes, en el otro. Asimismo, la intervención se propuso contribuir al fortalecimiento de los programas de prevención de la criminalidad “Comuna Segura” y “Plan Cuadrante”, a través de la difusión de sus acciones y de los mecanismos para participar en ellos. Todo esto se realizó bajo el reconocimiento de

El temor tiende a asentarse y reproducirse en contextos caracterizados por la desconfianza ciudadana

La literatura internacional destaca que la inseguridad ciudadana tiende a acrecentar el inmovilismo y atomización social, pero también es posible afirmar que el temor tiende a asentarse y reproducirse en contextos caracterizados por la desconfianza ciudadana (en las instituciones y entre las personas), la debilidad de las instituciones y la

1. Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

2. Investigadora, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

que la seguridad es un problema respecto del cual la comunidad puede cumplir un rol significativo, aunque se reconoce que la participación está debilitada y que en lo que respecta a programas dirigidos a reducir el delito está siendo permanente enfrentada por amenazas y temor.

CRIMINALIDAD, VICTIMIZACIÓN Y TEMOR

El caso chileno se caracteriza por un incremento sostenido de las denuncias por los llamados “delitos de mayor connotación social” (DMCS)—entre los que se incluyen el robo con fuerza, robo con violencia, hurto, homicidio, lesiones y violación, y se añade violencia intrafamiliar. Entre estos delitos los más denunciados son los robos con fuerza y las lesiones; sin embargo, mientras las lesiones han presentado grandes fluctuaciones (alzas y bajas), el robo con fuerza ha mostrado una clara tendencia al alza que lo llevó a cuadruplicar su tasa hacia el 2003 (902,1 casos cada 100.000 habitantes). Aunque el robo con violencia no se encuentra entre los delitos más denunciados (tasa de 103,1 en el 2003) también suele ser destacado, ya que en dicho período aumentó casi ocho veces (Ministerio del Interior, 2004a), además preocupa el que la tendencia al alza se haya iniciado en 1995 y que ninguno de los gobiernos democráticos haya conseguido detener este crecimiento.

Todo ello explica, en importante medida, porqué la seguridad ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda pública chilena, así como porqué ha llegado a ser uno de los tres o cuatro problemas respecto de los cuales la ciudadanía ha expresado mayor preocupación durante la última década.

Frente a esta situación la ciudadanía expresa pesimismo en relación con las políticas que se llevan a cabo para enfrentar el delito. Por ejemplo, en el 2004 sólo 14% de los chilenos estuvo “muy de acuerdo” o “de acuerdo” en que “se está ganando la batalla contra la delincuencia”, siendo el porcentaje más bajo de la región junto con el de Argentina (Corporación Latinobárometro, 2004). Este pesimismo respecto de las políticas que implementa el Estado se ve acompañado de elevados niveles de temor ciudadano, como lo atestigua el Índice de Temor aplicado semestralmente por la Fundación Paz Ciudadana. A partir de estas cifras es posible concluir, por una parte, que la sensación de temor

en Chile está vinculada con el incremento de la victimización, pero que la relación entre ambas variables no es lineal.

Adicionalmente, en las sociedades actuales el incremento del miedo es una expresión de un fenómeno mucho más profundo que las inseguridades básicas anteriormente mencionadas, las que en general son provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y finalmente de la noción de orden. Ello implica que si bien el temor y la inseguridad ciudadana devienen con fuerza como fenómenos propios de nuestra época—provocados en parte por el recrudecimiento de la violencia y la criminalidad—es necesario reconocer que el contexto cultural de pérdida de lazos de afectividad y de debilitamiento de valores comunitarios contribuyen a la consolidación de este sentimiento.

Sólo a partir del gobierno de Ricardo Lagos iniciado en 2000 es posible vislumbrar un esfuerzo más sistemático por poner en práctica una política de seguridad ciudadana comprensiva, que incluye incentivos para la participación ciudadana.

Frente a esta realidad que no se diferencia demasiado de la que prevalece en otros países de América Latina, los gobiernos democráticos reaccionaron con lentitud. Sólo a partir del gobierno de Ricardo Lagos iniciado en 2000 es posible vislumbrar un esfuerzo más sistemático por poner en práctica una política de seguridad ciudadana comprensiva, que incluye incentivos para la participación ciudadana.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

En el 2001, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, se creó la División de Seguridad Ciudadana, en el Ministerio del Interior. Este organismo intenta dar coherencia a las políticas de seguridad, recopilando la información estadística respecto del crimen proveniente de ambas policías, y estableciendo los primeros programas preventivos con características



nacionales. Entre ellos destacan el “Programa Comuna Segura-Compromiso 100”, que busca promover la participación ciudadana en la prevención de la delincuencia y la disminución del temor, a través de la coordinación de acciones de actores públicos y privados en el ámbito local.

Este consiste en la constitución de Consejos Comunales de Seguridad, los cuales son conformados por diversos actores locales (policías, autoridades y representantes de la sociedad civil) y son gestionados por un Secretario Técnico, profesional dependiente de la División de Seguridad del Ministerio del Interior. El Consejo, presidido por el alcalde, constituye un directorio vecinal que se reúne periódicamente para evaluar el problema delictual y tiene como función principal la realización de diagnósticos y del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, dentro del cual se ejecutan acciones preventivas. Además, éste debe seleccionar los proyectos a ser financiados por un fondo concursable financiado por el Ministerio. Aunque a participar en los consejos se invita a actores representativos de la comunidad e interesados en la temática, la participación queda restringida a ciertos representantes (los que no siempre cuentan con legitimidad) y a ciertas tareas definidas lo que deja un espacio muy pequeño para las iniciativas de los vecinos. Respecto de los proyectos comunitarios financiados, evaluaciones realizadas indican que las organizaciones convocadas y que se han adjudicado proyectos tienen en promedio 14 años de existencia y son en su mayoría juntas de vecinos. Esto limita la capacidad de convocatoria y por ende el impacto de los proyectos puesto que estas organizaciones hoy día carecen de suficiente apoyo ciudadano. Por lo mismo, la participación comunitaria presente en la mayoría de los proyectos se restringe a una participación de tipo consultiva pasiva.

De manera paralela al desarrollo del “Programa Comuna Segura,” en el 2002 se comenzó a implementar el programa “Barrio Seguro”. Su objetivo principal es contribuir a disminuir la violencia (especialmente armada) y el temor, en barrios caracterizados por la presencia organizada de grupos ligados al narcotráfico que vulneran la seguridad y la convivencia de sus comunidades. En sus dos primeros años el programa se caracterizó por ser una estrategia reactiva frente a la magnitud de la violencia organizada, que emergió a la luz pública a

través de hechos destacados en los medios de comunicación. Así ocurrió en la población La Legua de Emergencia, en septiembre de 2001, y en la población La Victoria, en abril de 2002. El programa quedó definido como una estrategia que combina iniciativas de control y de inteligencia policial con medidas de prevención social e inversión. Estas estrategias actúan buscando realizar proyectos comunitarios y situacionales que se espera arrojen resultados en el largo plazo. Por ello la intervención completa requiere de un tiempo no inferior a 18 meses y contiene cuatro componentes esenciales:

Mobilización comunitaria: su objetivo es recuperar espacios comunitarios, fortalecer redes y promover actividades económicas.

Prevención de grupos de riesgo: su objetivo es contrarrestar la incorporación de grupos de riesgo (niños y jóvenes, entre 7 y 18 años) a las redes del narcotráfico, por medio de planes de prevención y contención psicosocial.

Reinserción social: su objetivo es reinserir a personas que han estado en conflicto con la justicia (infractores de ley), a través de un plan personalizado.

Acceso a la justicia: su objetivo es procurar la plena vigencia de los derechos de quienes habitan en estas localidades, a través de la presentación de querellas por parte del Ministerio del Interior y del apoyo integral a víctimas de delitos.

Finalmente, en el 2003 se inició el proceso de formulación de una política de Estado de seguridad ciudadana, y se conformó un comité asesor del Ministerio del Interior para generar un diagnóstico nacional de seguridad y una agenda de trabajo. Dicha política se concretó en el documento “Política Nacional de Seguridad Ciudadana” y en la construcción de metas e indicadores para las instituciones públicas.

ALGUNAS LECCIONES PROVENIENTES DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN REALIZADO CON APOYO DEL WOODROW WILSON CENTER

En la investigación desarrollada en el marco del “Action Research” se constató que el conocimiento de los vecinos de La Pincoya y Lo Hermida sobre

algunos de los planes gubernamentales es limitado. Eso es lo que sucede con el Programa Comuna Segura, aunque el conocimiento es mayor respecto del Plan Cuadrante de Carabineros de Chile, consistente en una focalización del patrullaje preventivo en áreas pequeñas y la intensificación de relaciones con la comunidad. Este mayor acercamiento no implica que la comunidad esté totalmente conforme con el accionar de Carabineros. Entre las críticas más comunes se encuentran su lentitud ante los llamados del público y poca eficiencia, aunque también se vocearon sospechas respecto del involucramiento de personal subordinado con grupos de microtráficoantes y se denunciaron abusos policiales.

Frente a esta negativa visión, la intervención en los dos barrios³ intentó generar espacios de diálogo entre los vecinos y la policía logrando positivos resultados en La Pincoya. Entre otras cosas la intervención consiguió:

1. Aumentar el conocimiento acerca del Plan Cuadrante, lo que permite a los vecinos acceder rápidamente al carabinero asignado a su sector a través de su celular personal y mantener un contacto más cercano y directo con este policía;
2. Aumentar el apoyo a las organizaciones que trabajan con niños y jóvenes a través de la realización de charlas por parte de carabineros, en temas como violencia intrafamiliar y consumo de drogas;
3. Aumentar la coordinación para la realización de actividades recreativas dirigidas a la prevención de conductas violentas y de consumo de drogas en niños y jóvenes.

Sin embargo, debe señalarse que estos resultados no sólo se deben al desarrollo de las reuniones, sino que se enmarcan en un proceso mayor de acercamiento a la comunidad que desde el 2003—o quizás antes—ha venido desarrollando Carabineros de la subcomisaría de Huechuraba, en un esfuerzo mayor de lo que se ha hecho en otras poblaciones de condiciones delictuales similares y que también cuentan con el Plan Cuadrante. En Lo Hermida

aunque no se logro cumplir con los objetivos, producto de la falta de compromiso mostrada por la policía del sector, la información aportada por la intervención y el desarrollo del Plan Cuadrante, en los últimos años, han permitido que algunos entrevistados perciban un cambio relativo en el acercamiento de Carabineros a la comunidad.

A la luz de los resultados de las intervenciones desarrolladas y de los logros y debilidades de las políticas de seguridad preventivas descritas en esta introducción, es posible derivar algunos desafíos y lecciones que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de estrategias locales de seguridad.

Una *primera lección* que debe ser considerada en el diseño de cualquier política pública a nivel local es que se deben asumir los obstáculos y debilidades existentes en el contexto donde va a implementarse, ya que es sumamente difícil consolidar practicas preventivas en un contexto de debilidad del tejido social y de escasa participación, o donde el liderazgo policial carece de contactos frecuentes con las agrupaciones ciudadanas.

Una *segunda lección* es que los programas de prevención comunitaria del delito deben comunicar de manera realista y persuasiva sus intenciones y objetivos, ya que la demanda en materia delictual proveniente del público suele ser autoritaria y exigir la intervención asistencialista del Estado. No se encuentran asentadas las ideas de prevención comunitaria y coproducción de la seguridad por parte de los organismos públicos y privados.

La *tercera lección* es que para abordar el temor se requieren estrategias específicas elaboradas a partir de un diagnóstico consistente respecto de los factores causales del temor en ese lugar o territorio y de los grupos más afectados por él.

La *cuarta lección* refiere a la importancia de evaluar de manera permanente las políticas de seguridad, de manera que se puedan ir solucionando las deficiencias de diseño e implementación, y se puedan hacer los ajustes pertinentes frente a un contexto que suele ser afectado por la contingencia (por ejemplo, la ocurrencia de un hecho delictual de gran magnitud). Este proceso evaluativo debe considerar tanto la visión interna del programa (gestores) como la visión de los beneficiarios directos. ■

3. Para conocer más sobre la intervención en dos barrios de Santiago de Chile, ver los informes de investigación de Dammert y Manzano ubicado en <http://www.wilsoncenter.org/lap>.



BIBLIOGRAFIA

- Barbero, M. (2000), “Los medios y los miedos.” En: Rotker, S., ed., *Ciudadanías del miedo. Editorial Nueva Sociedad*. Buenos Aires, Argentina.
- CESEC (2004a), “¿Cuál es el papel de la comunidad en la Prevención del delito?” En: *Boletín + Comunidad + Prevención*. Año I, N°1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. www.cesc.uchile.cl
- CESEC (2004b), “Experiencia de prevención en terreno: Programa Comuna Segura Compromiso 100”. En: *Boletín + Comunidad + Prevención*. Año I, N°1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. www.cesc.uchile.cl
- Corporación Latinobarómetro (2004), *Informe- Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. www.latinobarometro.org
- Dammert, Lucía (2004), “El gobierno de la seguridad en Chile 1973–2003.” En: Dammert, L., ed., *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile. p. 259–282. www.urbalvalparaiso.cl
- Dammert, L. (2003), *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina, ¿De qué participación hablamos?* Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago. www.policiaisociedad.org
- Frühling, Hugo (2003), *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto*. Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. www.cesc.uchile.cl
- Frühling, H. (2001), “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”. En: Candina, A. y Frühling, H., eds., *Policía, sociedad y estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago. pp.13–38.
- Fundación Paz Ciudadana (2004), *Índice Paz Ciudadana - Adimarck*. Noviembre - 2004. www.pazciudadana.cl
- Hough, Michael (1995), *Anxiety About Crime: Findings From the 1994, British Crime Survey*. Home Office Research and Statistics Department Research Findings N°25.
- Karmy, R. y Manzano, L. (2004), *El impacto del temor en la confianza ciudadana, y sus implicancias en la construcción de ciudadanía en Chile*. CESC, INAP, Universidad de Chile. Presentado en el 1° simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia. Organizado por Fundación Paz Ciudadana. www.pazciudadana.cl
- Lunecke, Alejandra (2004a), “La prevención del delito en América Latina: Hacia una evaluación de las experiencias prometedoras.” En: Vanderschueren, et. al., *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, lecciones y desafíos*. Serie Libros de la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Chile. pp. 160–245
- Lunecke, Alejandra (2004b), *Programa Barrio Seguro*. Mimeo aún no publicado.
- Manzano, Liliana (2003), “Prevención Comunitaria del delito en Chile: Programa Comuna Segura-Compromiso 100.” En: *Boletín Policía y Sociedad Democrática*. Año III, N° 12. Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior (2004b), *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2003*. Ministerio del Interior e Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago de Chile.
- Ramos, M. y Guzmán, J. (2000), *La guerra y la paz ciudadana*. Lom ediciones, Santiago de Chile.
- Sandoval, L. (2001), “Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile”. En: Candina, A. y Frühling, H., eds., *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile. pp. 57–83.
- Sozzo, M. (2004), “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”. En: Dammert, L. ed., *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile. p. 103–136. www.urbalvalparaiso.cl
- SUR Profesionales Consultores—Universidad Alberto Hurtado (2004), *Consultoría de Evaluación Programa Comuna Segura—Compromiso 100, fase 1, y Sistema de Evaluación General*. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Santiago de Chile.

Un intento de hacer políticas de seguridad ciudadana en y para la democracia en el Perú

Carlos Basombrío Iglesias

El Perú ha sufrido dos procesos de transición muy importantes en la última década, que son relevantes de recordar aquí, en la medida en que influyen en cómo se enfrenta ahora el problema de la seguridad ciudadana. En primer lugar, el de la guerra a la paz y, en segundo lugar, del autoritarismo a la democracia.

El Perú vivió por dos décadas un conflicto armado interno de proporciones muy grandes. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, más de 69,000 personas perdieron la vida y la cifra de personas desaparecidas pasa largamente las 5,000. En términos generales, el conjunto de la lógica de seguridad del país estuvo concentrada en este problema. La Policía Nacional del Perú asediada por los grupos subversivos, se replegó en gran medida a sus cuarteles; a la par de ello, las Fuerzas Armadas concentraron las responsabilidades de la seguridad en el Perú y, por lo menos hasta mediados de los noventa, el enfrentamiento a Sendero Luminoso fue el único tema de la agenda de seguridad en el país.

Eso empezó a cambiar paulatinamente desde mediados de los noventa con la derrota militar y política estratégica de Sendero Luminoso. En esos años empezó a visibilizarse otro asunto que había estado presente, pero subordinado en las preocupaciones ciudadanas debido al impacto de la violencia política; a saber, que había un problema importante de inseguridad que no respondía a la dinámica del conflicto: delitos comunes y violencia en las calles, pandillas juveniles y violencia familiar. Hay que decir, sin embargo, que hoy, más de diez años después de haber finalizado la mayor parte de los enfrentamientos, el trauma de la violencia política aún persiste en las mentes de los peruanos y muchos de los problemas que ésta generó siguen siendo una agenda pendiente en el país. Pero a la vez a estas alturas, se ha producido un total desplazamiento de la agenda de seguridad, de la violencia política a la seguridad ciudadana,

convertida hoy en el problema principal de seguridad de los peruanos.

Un segundo proceso extremadamente relevante para nuestro tema tiene que ver con el tránsito del autoritarismo a la democracia. En mucho por los efectos de la violencia interna, pero también por un pésimo manejo económico, la democracia peruana colapsó a comienzos de los noventa. Se instaló, como es conocido, un gobierno autoritario con amplio apoyo militar que gobernó al Perú por casi una década, hasta que, al final, se derrumbó en medio de un escándalo de corrupción de proporciones.

Al igual que en el caso de la guerra interna—cinco años después de la caída de Fujimori y Montesinos—los efectos de este régimen siguen siendo un factor gravitante en la vida nacional y son uno de los factores que contribuyen a explicar la crónica debilidad de nuestra democracia. Fue a mediados de los noventa cuando el régimen autoritario estaba en su apogeo cuando aparecieron con fuerza en el Perú los problemas de seguridad ciudadana de los que hablábamos arriba.

El gobierno de Fujimori reaccionó con las únicas armas que conocía, a saber aplicar los métodos que había puesto en práctica en la guerra: leyes draconianas restrictivas de derechos y mayores atribuciones a los militares y servicios de inteligencia.

El ejemplo más claro de esta asimilación entre dos problemas que no tienen nada en común fue la aprobación por el Congreso de entonces de leyes que, por un lado, definían en algunos supuestos delitos como el secuestro, el robo agravado y el homicidio calificado como, literalmente, “terrorismo agravado.” Esto les permitía, entre otras cosas, que los acusados fueran juzgados en tribunales militares. Por otro lado, aprobó leyes sobre “pandillaje pernicioso” que establecían penas privativas de la libertad no menor de veinticinco años para jóvenes entre los 16 y 18 años. En general, primó una visión bastante simplista que asumía que sólo podría solucionar el problema



con la represión y el poner en la cárcel a los infractores por más leves o iniciales que fueran sus responsabilidades. Como suele suceder, esto fue inicialmente bien recibido por la población que usualmente está a la espera de medidas que le brinden seguridad simbólica; pero, como es también frecuente, el problema no mejoró en lo absoluto.

Todo ese régimen y su arquitectura legal y política colapsó en el 2000. La llegada del siglo XXI en el Perú coincide con el restablecimiento de la democracia. En diferentes ámbitos se intentan reformas del Estado para abordar de otra manera los problemas nacionales. El campo de la seguridad no fue una excepción. Así, en el caso del sector interior, se inició un ambicioso proceso de reformas en la Policía Nacional. Las medidas estaban orientadas a adecuar una institución que había estado profundamente comprometida en el proyecto autoritario de la década anterior y que había vivido el trauma del conflicto interno—como perpetrador y como víctima—a las nuevas realidades de una democracia y, sobre todo, al nuevo desafío de poner las prioridades del ciudadano por adelante.

En el Perú no está perdido el debate sobre la necesidad de enfrentar la inseguridad con formas y métodos compatibles con la democracia y que no conlleven la premisa de que hay una contradicción básica entre los derechos de las personas y la seguridad cotidiana.

Entre los ejes de la reforma se encuentran la lucha contra la corrupción, la dignificación de la función, la modernización de la gestión y la profesionalización de sus integrantes. Pero también, más específicamente pensando en la seguridad ciudadana, la reforma incluía propuestas de desmilitarización del cuerpo policial (en el sentido de diferenciar su rol, misiones, métodos y herramientas de aquellas de los militares); medidas orientadas a un mayor acercamiento con la comunidad, reivindicando y potenciando las experiencias de participación ciudadana que ya venía promoviendo la propia policía; asimismo, una nueva relación con los alcaldes, quienes tienen en el Perú un creciente rol constitucional y legal en temas de seguridad ciudadana y cuentan con cuerpos propios con funciones parapoliciales, conocidos como los serenazgos.

En el marco de la reforma también se insistió muchísimo en la necesidad de reevaluar las prioridades de la institución. Si antes las unidades especializadas eran el centro de la vida policial, ahora la unidad territorial, la comisaría, tenía que convertirse poco a poco en el eje de su funcionamiento, concentrando allí los mayores recursos económicos y los mejores recursos humanos. Ello en el entendido de que es en los escenarios locales en donde se da la pelea cotidiana por la seguridad de la población y que cada escenario local tiene sus propias particularidades. Esta propuesta organizativa vino acompañada de la necesidad de promover una filosofía de policía comunitaria y reivindicar la prevención como estrategia fundamental. Asimismo, se introdujo con fuerza el concepto de penas alternativas, limitativas de derechos y de servicios comunitarios, como forma de romper el péndulo entre impunidad y sobrecriminalización.

Cabe aquí un paréntesis para dar cuenta de que en el Perú, a diferencia de otros países de América Latina, los niveles de criminalidad si bien están aumentando son aún relativamente bajos. De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud, en el 2005, la tasa de homicidios por cien mil habitantes en el Perú es de 4,5; inferior incluso a la de Chile que es de 5,3 y la de Uruguay que es de 5,2; y, por supuesto, muy distante de la de Brasil, con 31,0, Venezuela 32,4 o Colombia 84,6. Los secuestros no son tan frecuentes como en Argentina, Colombia u otros países de la región. El uso de armas de fuego es aún relativamente bajo y la criminalidad organizada como responsable directo del crimen de la calle es aún incipiente. Las pandillas no tienen la magnitud, ni ejercen los niveles de violencia, que por ejemplo tienen las maras en Centroamérica.

Los principales problemas en el Perú están vinculados al delito patrimonial, específicamente a los robos en las calles seguido de los robos a domicilios. Para el caso de los robos en las calles los niveles de victimización en Lima Metropolitana son altísimos. La encuestadora IMASEN encuentra, en abril del 2005, que el porcentaje de los limeños que afirma que el encuestado o alguien de su familia ha sido víctima de un robo o un intento de robo en los seis meses precedentes llega al 41,1%. La misma encuesta señala que el 73,7% de la población considera que la violencia delincriminal está empeorando y el 84,7% que los robos en las calles están aumentando.

Preocupa, también, a los ciudadanos la acción de las pandillas, la violencia familiar y los llamados secuestros “al paso.” Es decir el Perú se encuentra en una situación intermedia y no descontrolada de seguridad; pero a la vez la población está muy asustada por los robos y reclama acción del Estado.

Así, el tema de seguridad se ha instalado en el centro de la agenda del debate público. A estas alturas ya no es una cuestión que se pueda circunscribir a las páginas policiales, sino que forma parte del debate político y académico. Aquí cabe señalar que si bien existe también en el Perú una demanda de medidas típicas de “seguridad simbólica,” como leyes draconianas restrictivas de derechos y que sean las Fuerzas Armadas las que suplan a la policía en esta labor, esta presión no es todavía tan fuerte como en muchos otros países de la región.

Creo que ello ocurre por una doble razón. En primer lugar porque el problema, con toda su importancia, no tiene los niveles de gravedad que en otros lugares. En segundo lugar porque hay una propuesta de intervención, que se inició en el marco de reforma de la policía, que intenta dar una respuesta diferente al tema, a partir de una combinación de diferentes dimensiones, lo que de alguna manera está funcionando en algunos escenarios locales o, por lo menos, permitiendo tener un discurso alternativo sobre el problema con cierta legitimidad y audiencia. Así, en el Perú no está perdido el debate sobre la necesidad de enfrentar la inseguridad con formas y métodos compatibles con la democracia y que no conlleven la premisa de que hay una contradicción básica entre los derechos de las personas y la seguridad cotidiana. No por ahora, por lo menos.

Es cierto que el impulso de la reforma policial ha sido completamente abandonado en los últimos años del gobierno de Toledo y que vuelve a ser una asignatura pendiente para el próximo, pero a la vez, muchas de las ideas que se generaron en ese proceso hoy están legitimadas en la población o, por lo menos, en los actores del tema de la seguridad. Incluso algunas de sus principales propuestas se han convertido en ley, como es el caso del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que existe formalmente en el Perú desde el 2003.

Lo más importante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es que provee institucionalidad en espacios territoriales, creando los comités locales de seguridad ciudadana en cada lugar y en cada nivel

(distritos y provincias, los más importantes). Los comités tienen atribuciones legales y funciones muy amplias en la materia, los que empiezan con el diagnóstico de los problemas de seguridad locales, pasan por la responsabilidad de elaborar e implementar planes específicos de seguridad, por conseguir y canalizar recursos, organizar y monitorear la participación ciudadana y llegan hasta atribuciones para evaluar la gestión de la policía. Los comités están presididos por las autoridades locales elegidas—alcaldes o presidentes regionales, según el caso—y están integrados por la máxima autoridad policial de la localidad y los representantes sectoriales del Estado en ámbitos de salud, educación, mujer, programas sociales, infraestructura, etc.; asimismo, por representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público, además de los delegados de la comunidad organizada. La racionalidad detrás de esta propuesta es que la seguridad ciudadana es una política intersectorial de carácter eminentemente preventivo y que se ejecuta desde el nivel local.

A la fecha los comités locales y provinciales y regionales de seguridad ciudadana se han instalado en ya casi la totalidad de las circunscripciones de la república, aún cuando hay que señalar que siendo una experiencia muy nueva hay mucho desconocimiento de sus potencialidades y muy pocas experiencias exitosas demostradas.

Es ese el marco general y específico en que se da la intervención en escenarios locales que Gabriel Prado presenta en las páginas que siguen. El propósito general de la estrategia de sociedad civil en la que se inserta el trabajo de Prado es identificar espacios locales específicos en los que se pueda poner en práctica el conjunto de estas ideas y planteamientos de seguridad ciudadana en y para la democracia, en el marco de los comités locales de seguridad ciudadana.

Lo que se busca es tener experiencias pilotos en barrios muy diferentes entre sí para sacar lecciones que permitan luego ser comparadas y eventualmente puestas en práctica en otros lugares. Los barrios escogidos son muy significativos y expresivos de la realidad actual del Perú: San Juan Bautista distrito de Huamanga, capital de Ayacucho y Nuevo Chimbote, distrito de Chimbote en el departamento de Ancash. Como dice Gabriel Prado en uno de los informes para este proyecto: “Las ciudades de Chimbote (en la costa norte del Perú) y de Ayacucho (en la sierra central), se constituyeron,



de un lado en dos polos migratorios y de urbanización de una intensidad y extensión masivos, de otro, en dos teatros socioculturales en los que el desarrollo capitalista el caso de Chimbote y el conflicto armado interno y el genocidio en el caso de Ayacucho, han pintado contornos muy singulares con relación a otras ciudades del país. Se trata de puntos críticos de inseguridad ciudadana que han marcado las recientes cuatro últimas décadas de la historia de la República”.

La modalidad de intervención pasa por encuestas de victimización de entrada y salida, encuestas a actores claves, talleres de capacitación con los comités locales. La propuesta apunta a que una vez identificados los problemas fundamentales en cada uno de los lugares, se busque en el marco de los comités distritales de seguridad ciudadana la puesta en práctica de algunos proyectos muy específicos que puedan ser implementados por el comité en el campo de la prevención, para que se puedan luego medir resultados y cambios de percepciones.

El trabajo concluye con un acápite de lecciones aprendidas entre las que cabe destacar, pensando en una reflexión más amplia, las siguientes:

- El enfoque territorial sobre la base del cual se ha diseñado el sistema es absolutamente acertado. Es en el núcleo básico del distrito y en sus diferentes sectores (dependiendo de la extensión y de la población) que se articulan los diferentes actores, los que diagnostican problemas de seguridad que varían muchísimo de distrito en distrito y que elaboran planes para prevenir y para enfrentar a la delincuencia local.
- La presencia de una nueva institución, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC), permite coordinar los esfuerzos de prevención y enfrentamiento de la delincuencia de mejor manera a nivel del distrito, ya que obliga a las diferentes instituciones a identificar sus responsabilidades y capacidades institucionales para tal efecto. La existencia del CODISEC en los distritos en que trabajamos, el impulso a la organización de juntas y las actividades de prevención resultan en la disminución de la percepción de inseguridad y aún en la victimización. Mientras más pequeña es la jurisdicción, mayor posibilidad de evaluar el impacto inmediato.
- Es indispensable manejar un enfoque de seguridad ciudadana orientado fundamentalmente a la prevención del delito. En los dos distritos de intervención se asocia con frecuencia la inseguridad vecinal con la presencia de pandillas juveniles, por lo que urge la aplicación de una política y actividad cultural recreativa y ocupacional cuyos actores principales sean los jóvenes. Por ello, se busca concertar la solidaridad con las autoridades locales y nacionales, las iglesias, los empresarios y la cooperación internacional.
- El rol de la sociedad civil local organizada es fundamental, en particular el de las juntas vecinales. El aporte de los vecinos y vecinas organizados en la provisión regular de información resulta ser un insumo importantísimo para cualquier diseño de plan distrital, para la representación cartográfica de las situaciones de riesgo y de los hechos delictivos. Cada institución de la comunidad brinda información al comité. En algunos casos la información es deficiente o inexistente. Frente a ello, en el futuro se debe trabajar más finamente cuales mecanismos son los más apropiados para el acopio de información relevante que sirva para la elaboración del Plan Distrital, junto a los estudios especializados. Es fundamental despolitizar por completo el trabajo con las Juntas Vecinales de las autoridades municipales y también independizarlas de la Policía Nacional. Las Juntas Vecinales deben ser instituciones independientes que coordinan en el CODISEC y no brazos políticos de los alcaldes o alcaldesas ni sucursales de las comisarías de cada sector. Estos dos objetivos son centrales para fortalecer el tejido social especializado que se ha ido generando en el Perú para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana.

Los resultados de estos trabajos pilotos son muy iniciales y lo son también los esfuerzos estatales de implementarlos como política pública general a través del SINASEC, pero las experiencias ya tenidas indican que es una propuesta viable y que trabajando en las lógicas locales con una aproximación preventiva se puede impactar en los niveles de inseguridad. Por supuesto que quedan pendientes temas claves, como los de la sostenibilidad de las experiencias y la necesidad de que éstas vengán acompañadas de políticas públicas convergentes con

el esfuerzo local, tanto a nivel de la Policía Nacional—y en general del funcionamiento adecuado del sistema penal—como de políticas sectoriales adecuadas en educación, salud, servicios urbanos, atención de la juventud, etc.

El Perú es hoy un escenario abierto en términos de seguridad ciudadana, porque si bien aún no se ha producido una crisis grave en este campo como en otros países, nuestra historia de violencia, los problemas institucionales, las realidades sociales, económicas y culturales pueden influir para que la situación se deteriore dramáticamente en poco tiempo, si es que se cometen errores importantes o se cae en la inacción. A la vez, el Perú es un país que tiene alguna experiencia acumulada en enfrentar exitosamente problemas de violencia y que tiene ya experiencia concreta de cómo afrontar el problema de la inseguridad. Tenemos un gran desafío y una gran oportunidad que no debemos desperdiciar para producir cambios sustanciales en los próximos años o, por lo menos, para evitar una pendiente de deterioro de la que luego es muy difícil salir. ■

BIBLIOGRAFIA

- Ortiz de Zevallos, Gabriel, y Pierina Polarollo, eds. 2000. *Seguridad ciudadana*. Lima: Instituto APOYO.
- Basombrío Iglesias, Carlos. 1999. "Peace in Peru: An Unfinished task" En: *Comparative Peace Processes in Latin America*, Cynthia Arnson, ed.. Stanford: Stanford University Press; and Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- _____. 2003. "The Militarization of Public Security in Peru." En *Crime and Violence in Latin America* Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather A. Golding, eds. Baltimore y London: The John Hopkins University Press; y Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- _____. 2003. *Perú 2003. Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- _____. Libro en prensa. "Civilian Oversight of Security in Peru: The Testimony of a Participant." En: *Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America*, Tulchin, Joseph S. and Meg Ruthenburg, eds. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- _____. 2005. *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001–2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- CONASEC. 2003. *Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana–2003*. Lima: MININTER.
- Costa Santolalla, Gino y Carlos Basombrío Iglesias. 2004. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Reforma policial y gestión democrática de la seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Defensoría del Pueblo. 2003. "Hacia una política integral de seguridad ciudadana en el Perú." Documento de trabajo. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Frühling, Hugo. 2003. *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 1997. *Encuesta de victimización para Lima Metropolitana*. Lima: INEI.
- Ministerio del Interior del Perú. 2002. *Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima: Ministerio del Interior del Perú.
- The Bratton Group LLC. 2002. *Plan de Acción para la ciudad de Lima*.



El caso República Dominicana

Lilian Bobeia

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los resultados del Equipo de Investigación de Campo en la República Dominicana, adscrito al proyecto *Participación Ciudadana y Percepción de Inseguridad en América Latina*, coordinado por el Programa Latinoamericano de Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Sus hallazgos tipifican los momentos de la investigación de información e intervención en dos barrios distintivos y a la vez representativos de un sector de clase media baja y de un segmento importante de la población depauperada del Distrito Nacional: El Ensanche Ozama y Los Guandules.

En la primera etapa del proyecto se buscó: a) identificar los vectores promotores de inseguridad entre los moradores de ambos barrios; b) caracterizar la participación ciudadana; y c) calificar las acciones de los actores en el ámbito de la seguridad en función del tipo de relaciones existentes entre las autoridades encargadas de entregar servicios y los usuarios en las comunidades aludidas. En la segunda etapa, el equipo definió una intervención a partir de las áreas críticas identificadas y las propuestas de enfrentamiento articuladas por los entrevistados, orientadas a reducir los niveles de inseguridad en las dos localidades.

Los resultados de ambas intervenciones buscan validar los supuestos básicos del proyecto. Primeramente, que la participación ciudadana en los temas de seguridad constituye un factor esencial para la concreción de políticas públicas orientadas a impactar las tasas de criminalidad. En segundo lugar, que un catalizador esencial a dicho proceso lo constituye el trabajo conjunto entre las instituciones locales responsables de garantizar la seguridad y los ciudadanos afectados por la violencia y la criminalidad.

CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA EN EL DISTRITO NACIONAL Y EN LOS BARRIOS BAJO ESTUDIO.

La sociedad dominicana ha devenido más criminogénica en décadas recientes. El crecimiento abrupto y la complejización de la criminalidad se observan en el incremento de las tasas de homicidios del país que en los 80's se situaba en menos de 10 por cada 100,000 habitantes, en los 90's rondaba los 14 por cada 100,000 habitantes y ya para el 2004 dicha tasa oscilaba entre 20 y 25 homicidios.¹

Adicionalmente, el patrón de criminalidad actual se expresa a través del incremento de la violencia armada entre pandillas y grupos delincuenciales. Esto provocó en lo que va del presente año la dramática cifra de 112 menores fallecidos víctimas de "balas perdidas" en los barrios mas empobrecidos del Distrito Nacional.²

Esta nueva criminalidad y la creciente violencia que le acompaña se manifiesta cada vez más articulada al fenómeno del narcotráfico. A consecuencia, entre otras cosas, de convertirse el país, en el transcurso de una década, de un punto de tránsito a un receptáculo de porciones importantes de la droga que circula hacia otros destinos geográficos a lo largo de la región. Ello ha traído consigo la consecuente articulación de redes de distribución, venta y consumo locales, de las que no están exentos importantes sectores del ámbito económico, político e institucional del país.³

En términos causales, el incremento de la violencia y de la criminalidad se asocia a un proceso de urbanización excluyente, caracterizado por altas tasas de pobreza y marginalización social, agudizadas por el desempleo y el hacinamiento urbano.⁴ Paralelamente a estos fenómenos socioeconómicos, la sociedad dominicana ha venido padeciendo en

1. Informe de la Procuraduría General de la República, República Dominicana, 2005. www.procuraduria.gov.do.

2. "Saldo Fatal de Menores. El Caribe/CDN, 20 de noviembre, 2005. www.elcaribe.com.

3. Los casos de mayor repercusión han sido, el asesinato, aún pendiente de esclarecimiento, del senador Darío Gómez en el momento en que este trabajaba un proyecto de ley de tráfico de ilícitos a finales del año 2001. Más recientemente, el apresamiento y extradición a Estados Unidos del Capitán Quirino E. Paulino Castillo relacionado a la incautación de un cargamento de 1.387 kilos de cocaína en su posesión.

4. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002, la proporción de hogares con mayores niveles de pobreza en el Distrito Nacional, supera el 33% y la desocupación bordea el 11.45%, concentrada especialmente entre los grupos erarios de 18-29 años.

años recientes los efectos de una corrupción que adquiere características sistémicas, en la que aparecen involucrados funcionarios gubernamentales, partidos políticos, autoridades militares y policiales. Todo lo cual ha ido minando la confianza ciudadana en dichas instituciones y en buena medida ha socavado gran parte del capital social y de los recursos orientados al desarrollo y al combate de los flagelos sociales asociados a la criminalidad y a la inseguridad a nivel nacional.⁵

Amén de estos factores mencionados, la persistencia de formas autoritarias de ejercicio del poder político y de la administración pública no sólo han cooptado la participación ciudadana crítica y activa en la formulación, implementación y monitoreo de políticas sociales, incluyendo la seguridad, sino que también han tenido—con poca frecuencia—el efecto perverso de institucionalizar la violencia, en lugar de prevenirla. En este contexto, la demanda ciudadana por un abordaje drástico de la situación delincinencial ha dado carta abierta a la implementación de políticas de mano dura, a costa de sacrificar las libertades y los derechos civiles básicos.

A consecuencia de estos fenómenos, a nivel del ciudadano común existe la impresión de que el país está viviendo una ola de violencia sin precedentes. En un estudio reciente, 71% de los residentes en 22 provincias del país declararon sentirse inseguros y desprotegidos ante la ola de atracos, robos; y muertes violentas. El estudio de marras determinó que el 43.6% de los entrevistados habían sido víctimas de algún acto delictivo en los últimos 4 meses.⁶

LA REALIDAD EN LOS BARRIOS INTERVENIDOS POR EL PROYECTO

En el plano local, las fuentes primordiales de inseguridad identificadas por los entrevistados en los barrios bajo estudio fueron: a) el aumento del microtráfico y actividades relacionadas al consumo de drogas; b) la emergencia de pandillas juveniles como un nuevo sujeto violento armado con valores diferentes al resto de la comunidad; y c) la violencia proveniente de las fuerzas policiales a través del uso excesivo de la fuerza y de las redadas.

Como lo ilustra este informe, existe una intrincada relación entre estos vectores. En el escenario más marginado y afectado por las precarias condiciones sociales y económicas, el comercio de la droga en el barrio y su consumo conforman una especie de subcultura de sobrevivencia y convivencia tensa entre delincuentes y comunitarios, comunitarios y agentes del orden, entre éstos y los delincuentes y entre los propios perpetradores. Las pandillas, generalmente involucradas en el microtráfico, controlan los territorios y los horarios entre los que circulan los pobladores, “acortando el día” como ellos mismos lo declaran. También protagonizando enfrentamientos armados en disputa territorial por el control de los puntos de venta y provocando víctimas entre los moradores que terminan siendo atrapados en medio de las balaceras cotidianas. Los “frenos sociales” tradicionales, abalados por la pertenencia al barrio y a las redes sociales existentes y por el reconocimiento de las figuras representativas del barrio por parte de los delincuentes, se han ido disolviendo paulatinamente. Sin embargo, aunque parecen estar más presentes en el barrio de clase media, donde el sentido de comunidad paradójicamente es más difuso. Por otro lado, estas tendencias impactan negativamente en la integración y la cohesión social al interno de estos barrios empobrecidos, imponiendo limitantes a la socialización y al desarrollo de iniciativas asociativas de enfrentamiento a la inseguridad. En lugar de promover respuestas colectivas a los problemas, los moradores reaccionan ante la violencia acogiendo medidas individuales, incluyendo la tolerancia a los perpetradores.

En este contexto, la demanda ciudadana por un abordaje drástico de la situación delincinencial ha dado carta abierta a la implementación de políticas de mano dura, a costa de sacrificar las libertades y los derechos civiles básicos.

De cara a estos escenarios, los moradores no ven en la policía una respuesta a los patrones de violencia

5. El desfaldo bancario del BANINTER, por un total de 100,000 millones de pesos que tuvo lugar en el año 2003 desencadenó una crisis económica sin precedentes en la historia del país, llevando a la deuda a miles de ahorristas y agudizando la deuda pública.

6. Estudio realizado por la Fundación Justicia y Transparencia en 22 provincias del país, con un universo de 1,400 personas. Listín Diario 9/21/04.



predominantes, debido a varias razones: En primer lugar, la policía les parece mal informada, mal entrenada y mal equipada para enfrentar la delincuencia que acontece en los barrios. En segundo lugar, con frecuencia miembros de la institución son percibidos como asociados a los delincuentes, inhibiendo a los comunitarios de hacer denuncias por temor a infiltraciones. En tercer lugar, los moradores son víctimas de la violencia impuesta por la propia policía a través de las redadas y los ajusticiamientos extrajudiciales, generando desconfianza y acentuando la tendencia a alejar ese cuerpo del público al que están orientados a servir.⁷ Sin embargo, concomitante a estas percepciones, existe un sentimiento subyacente de respeto hacia la institución, basado en la autoridad conferida socialmente y en el reconocimiento de las limitaciones existentes en la comunidad para enfrentar por sí sola la violencia y la conflictividad interna. Por tanto, los valores que emergen alrededor de un patrón deseado de policiamiento refuerzan la honestidad, la profesionalidad, el respeto hacia la ley y el orden, el mayor contacto con la comunidad y la significación de la labor policial.

Desde el ámbito comunitario, los resultados arrojados por el estudio interpelan la solidez y la consistencia de los espacios y las capacidades organizativas y participativas vigentes, dada su laxitud en proyectar en una perspectiva estratégica que a su vez logre canalizar expectativas y concretar propuestas alternativas a las respuestas reactivas y unidimensionales desplegadas en el enfrentamiento de la violencia y la criminalidad. Pese a la multiplicidad de organizaciones existentes, y a sus experiencias previas que las vinculan a las preocupaciones de seguridad, éstas han visto desgastarse paulatinamente los niveles de legitimidad y credibilidad que gozaron en el pasado, en parte debido al carácter inmediateista de sus demandas, a la falta de apoyo y de recursos económicos, y al propio desencanto de los moradores sobre el impacto de su accionar. En última instancia ello ha limitado a su vez la posibilidad de desarrollar una relación constructiva y permanente con la policía en la arena local. Sin embargo, dichas organizaciones continúan

ejerciendo un rol preponderante como recurso de mediación y negociación entre los intereses comunitarios y las instituciones estatales, especialmente con la policía.

En consecuencia, la recolección de percepciones de los comunitarios y de los agentes policiales apostados en los barrios estudiados indicó la existencia de prejuicios mutuos respecto al acercamiento que tanto el uno como el otro tienen sobre las políticas de prevención de la delincuencia. Como un espejo de dos caras, la imagen proyectada a la comunidad de la policía constituye un reflejo invertido de la que tiene la policía de la comunidad. Estos prejuicios obstaculizan el reconocimiento mutuo de las causas y las consecuencias subyacente ante determinadas prácticas.

En función de esto, el equipo priorizó una intervención puntual, con una dimensionalidad preventiva, enfocada en el establecimiento de un diálogo que posibilitará la sensibilización y el entendimiento de las perspectivas hasta entonces cruzadas entre ambos actores claves. Su objetivo primordial se orientó a desmontar prejuicios y decantar valores relativos a la dignidad humana y al ejercicio de las prerrogativas ciudadanas y referidos a un ejercicio profesional, ético y responsable.

Como lo demostró la intervención realizada en este proyecto, orientada a fortalecer la confianza entre comunitarios e instituciones policiales a través de talleres de sensibilización, su impacto varía dependiendo de las particularidades socioeconómicas del medio y de las causas situacionales de la inseguridad. En un barrio de clase media como el Ozama donde se perciben alternativas de vida complementarias y los niveles y calidad de la vida no exponen a los individuos de manera directa a una violencia consuetudinaria, la relación con las instituciones de servicios es menos tensa y por lo tanto, hay una mayor proclividad a buscar un apoyo institucional. En el ámbito organizativo, en el caso del ensanche Ozama, una dinámica de seguridad ciudadana pudo llegar a convertirse en un catalizador importante de la participación comunitaria, especialmente en el ámbito de la seguridad, puesto que se observó una intención de autoprotección que

7. En una encuesta realizada a nivel nacional en el 2004, los entrevistados declararon que existe poca comunicación entre la sociedad y la policía como forma de prevención criminal (56%) y al mismo tiempo consideran que una mayor integración entre la policía y las juntas de vecinos facilitaría la prevención de crímenes (62%) Manuel de Jesús Pérez Sánchez, 2004. *Estrategias de Cambio Policial*, Santo Domingo: Pérez Sánchez y Asociados.

fomenta las relaciones entre los vecinos en su entorno inmediato pero que a la vez posee un potencial de mayor integralidad

Por su parte, en un barrio de clase baja como Los Guandules, las situaciones y percepciones de inseguridad obedecen más a causas de vulnerabilidad social (pobreza, marginación y falta de oportunidades) y sus proyectos y alternativas de vida se ven relegados o coartados por la inmediatez de las estrategias de sobrevivencia. Allí, el impacto de esta intervención se vislumbra más acotado y corre el riesgo de diluirse, en presencia de otros condicionantes. Por un lado los de carácter socio-estructural como la ausencia de servicios, la desigualdad de los ingresos, el desempleo, entre otros, los cuales tienden a perpetuar las condiciones de inseguridad. Por lo tanto, las iniciativas de programas conjuntos con la policía deben ser abordados consistente y complementariamente a través de políticas sociales y de seguridad más integrales que involucren un acercamiento multiagencial al tema de la inseguridad pública. Por otro lado, están igualmente presentes los de carácter institucional, que dan cuenta del necesario desarrollo de las capacidades organizativas y de liderazgo, a fin de acometer en una perspectiva de largo plazo los efectos desencadenantes de las intervenciones sociales y las políticas implementadas.

Con respecto a las percepciones de inseguridad desplegadas a la luz del referente de las relaciones con la institución policial, observamos un impacto positivo en ambos casos. Sin embargo también se notan diferencias, ya que en el Ensanche Ozama, se generó un mayor entendimiento entre la policía y la comunidad, cambiando ésta la percepción hacia la primera, de verla como un actor pasivo mas bien como un potencial aliado contra la inseguridad pública. Por su parte, en el caso de Los Guandules, dicho entendimiento sirvió para que los moradores disminuyeran su percepción de la policía como una fuente en sí misma de inseguridad. El reto planteado

a la institución en esta comunidad es el llegar a establecer la credibilidad hasta constituirse en una fuente incuestionable de seguridad a la cual los moradores acudan en lugar de ir a socorrerse en las pandillas.

Por último cabría acotar que la inseguridad, especialmente en su dimensión subjetiva, es esencialmente una construcción social, y adicionalmente una condición dinámica y cambiante, relativa y compleja. Así lo indican al menos las percepciones de los moradores acerca de sus barrios, identificados como el locus donde se genera la inseguridad pero también donde se ponen en práctica los recursos esenciales y primarios de control que eventualmente matizan ese sentimiento de inseguridad, *el recurso de los humildes y de los desamparados*. Más preocupante aún que la existencia de inseguridad es la pesistencia de una debilidad estructural para enfrentarla. Por lo tanto, hacia el fortalecimiento de estas capacidades deben orientarse las intervenciones futuras.

En ese sentido, en lo que respecta a los impactos esperados de más largo alcance de este tipo concreto de intervención experimental, ayudaría mucho el que los contenidos curriculares abordados en este ejercicio a través del curso en derechos humanos, valores y dignidad humana, pasasen a constituirse en un eje transversal al proceso formativo y evaluativo de los agentes policiales. A su vez, este tipo de entrenamiento podría llegar a constituirse en un catalizador de cambios y en un recurso de promoción de la participación, a través del desarrollo de indicadores que midan cambios de prácticas y actitudes en el relacionamiento policía-comunidad y que sean conducidos por los propios comunitarios. Consecuentemente, sería factible identificar poblaciones blanco (target populations) en los barrios, como por ejemplo, el sector de la juventud, a fin de ajustar los contenidos y metodologías que permitan acercar el trabajo y las políticas hacia esos sectores más vulnerables en las comunidades. ■



Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la ciudad de México

Arturo Alvarado, Laura Olivia Martínez,
Amparo Torres y M. Ulises Pérez Urusquieta¹

24

El presente reporte constituye la primera etapa de un proyecto que propone mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo una organización ciudadana y vecinal sólida, que adquiera capacidad de organizarse, diagnosticar sus problemas de seguridad, desarrollar programas y soluciones y establecer medidas preventivas y mejorar su relación con las policías, monitorear su trabajo y establecer mecanismos de rendición de cuentas.

SÍNTESIS DEL REPORTE

El presente texto expone los avances de un estudio comparado de organización vecinal y de actuación policial en la Ciudad de México. Nos interesaba entender los problemas de criminalidad que enfrenta la población en sus lugares de residencia, así como las estrategias para enfrentarlos. El estudio forma parte de trabajos previos sobre victimización y delincuencia en la ciudad de México y comprende diversos aspectos de la organización y comportamiento policial en la capital.

Entre las preocupaciones que originaron el trabajo estaba la de explicar cuáles son las formas y tipos de las relaciones que se establecen entre la ciudadanía y las policías en la ciudad. Se realizó un estado del arte del conocimiento del trabajo policial en México, se hizo un diagnóstico exhaustivo de la situación actual de la organización policial en la Ciudad de México, y se evaluó el impacto en el bienestar de la comunidad que han tenido las políticas públicas implementadas y el gasto en los años recientes.

Comenzamos estudiando un programa de policía de proximidad creado por la Secretaría de Seguridad en 2003 que fracasó debido principalmente a la falta de continuidad del mismo. Revisamos también otro programa de policía de barrio en la delegación Cuauhtémoc. Y a partir de allí decidimos elaborar

una serie de encuestas sobre contactos policiales en la zona metropolitana de la ciudad de México.

En particular, se revisan la percepción y evaluación de la ciudadanía sobre el trabajo policial, la inexistencia de controles internos, de continuidad en el trabajo y de mecanismos de acercamiento de los policías a los ciudadanos. Se exploraron casos de uso de la fuerza y trato arbitrario.

Con los materiales producidos por los estudios, propusimos a los vecinos organizados en seis colonias de la capital un programa de entrenamiento en mecanismos de diagnóstico y monitoreo de sus problemas de convivencia y delincuencia. Elaboramos un diagnóstico detallado de los problemas delictivos que viven las comunidades y propusimos una agenda para solucionar estos problemas.

HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES

La actual forma de organización policial no permite establecer ni un mecanismo de mejoría contra la inseguridad en la ciudad (tanto contra la delincuencia como la mala percepción comunitaria), como tampoco es posible apoderar a los ciudadanos para que adquieran capacidad para supervisar a las policías y obligarlas a rendir cuentas. Cualquier reforma del trabajo policial tendrá éxito en la medida que produzca beneficios tangibles a la comunidad y a la ciudadanía. Estos beneficios deben observarse en tres dimensiones, a saber:

1. un acercamiento de las policías con los ciudadanos, la construcción de un vínculo de confianza, que se establece con una mejor comunicación, intercambio de información y colaboración mutua;
2. una reducción real y continua de los indicios delictivos en los barrios y,

1. Agradecemos a la Fundación Nacional para la Democracia el apoyo brindado por este proyecto "Desafíos para una reforma policial en la democracia mexicana".

3. una mejoría en la percepción de seguridad personal de los individuos de la comunidad. En la medida que la policía responda adecuadamente a las necesidades de la comunidad y le rinda cuentas se mejora el servicio.

El trabajo despliega un diagnóstico de cada uno de estos tres aspectos, para luego ofrecer formas concretas de mejorar la calidad de vida de la comunidad.

1. Para que el trabajo de las policías rinda frutos a la comunidad, se requiere reformar la organización policial, los esquemas de operación territorial y los mecanismos de rendición de cuentas. La piedra angular consiste en modificar la relación entre policías y vecinos, convertir al vecino en el principal sujeto del trabajo vecinal, y al policía en un agente que trabaje para su bienestar. En vez de que el policía de la localidad obedezca y rinda cuentas a sus mandos superiores, debe rendir cuentas a la comunidad y tener una presencia permanente en los barrios. Igualmente, los ciudadanos deben aprender a monitorear las actividades de sus policías y establecer mecanismos correctos de supervisión y rendición de cuentas.
2. El trabajo policial y las reformas a estas corporaciones son acciones necesarias, pero no suficientes, para combatir la delincuencia, para mejorar la percepción ciudadana del problema y aumentar la calidad de vida de la población capitalina. Por lo tanto, es necesario implementar mecanismos de acción de la ciudadanía que les permita organizarse y enfrentar el problema desde sus comunidades. Esto puede hacerse a través de la organización, entrenamiento, y el monitoreo de las acciones cívicas, vecinales.

Sobre este aspecto, deseamos destacar también que la solución del problema de inseguridad pública requiere una serie de acciones públicas combinadas, una estrategia multiagencial, que incluye reformas económicas (nuevas políticas de empleo, de salud, de vivienda, de infraestructura), políticas de atención a grupos en situación de riesgo (especialmente preventivas) y un programa de educación ciudadana (cívico) completo.

La reforma policial debe establecer una nueva policía organizada a partir de las comunidades

(barrios) y delegaciones, y la organización del trabajo, supervisión, rendición de cuentas, etc. deben partir del barrio y de la interacción entre los vecinos y los policías. De esta forma la policía de la capital comenzará a responder a las necesidades ciudadanas. Esta hipótesis concuerda con la propuesta general de que la descentralización de los servicios de gobierno y en particular de las policías, debe ser la estrategia real de fortalecimiento y mejoría de las acciones gubernamentales dirigidas a incrementar la calidad de vida de la población.

Nuestro trabajo muestra cuáles han sido los avances en materia de organización y de participación vecinal y sobre todo expresa la mínima respuesta y comunicación, el efecto mínimo en materia de seguridad pública. No obstante las adecuaciones administrativas, las reformas legales y las mejoras en la administración y los nuevos programas, hoy día la policía de la capital en las condiciones actuales no responde a las demandas ciudadanas.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que la participación ciudadana (y de hecho la atención a la ciudadanía) es relativamente nueva; se inserta en una nueva forma (insuficiente) de acción pública así como en el cambio de reglas básicas (las leyes de seguridad, los códigos penales, entre otras normas).

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO

Selección de la muestra

El trabajo partió de una selección aleatoria de los comités vecinales de la Ciudad de México, en donde se buscaron comités con rasgos comunes, tanto socioeconómicos como en su organización, su trabajo, logros y retos. Igualmente, se consideraron comités que enfrentaban niveles de delincuencia similares, así como también participaban en alguno de los programas policiales, ya fueran de proximidad, de barrio o similares.

Se seleccionaron tres delegaciones para levantar estudios en profundidad y se tomaron seis comités (dos en cada delegación, tres para intervención y tres como grupos de control) que cubrían las siguientes condiciones:

1. Un espectro socioeconómico típico de estratos medios y bajos de la ciudad, representativo del perfil socioeconómico de la Ciudad.²



2. Problemas de organización vecinal y participación ciudadana afines (ya sea por tener actividades ejemplares o conflictivas).
3. Problemas de criminalidad similares
4. Esquemas similares de acción policial en la Ciudad

Se seleccionaron comités con estas similitudes y que estuvieran en posibilidad de influir o al menos ser escuchados dentro del gobierno del D. F.; que tuvieran influencia en la política de seguridad pública de sus barrios, en virtud de su 'posición institucional.' Después de una búsqueda sistemática, logramos contactar seis comités en dos delegaciones.

Comites Seleccionados:

- *Grupo de Intervención:*
 - Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc
 - Ex Hipódromo de Peralvillo, Cuauhtémoc
 - Francisco Villa, Iztapalapa
- *Grupo de control:*
 - Xalpa norte, Santa Catarina, Iztapalapa.
 - Unidad habitacional Vicente Guerrero, Iztapalapa.
 - Algarín, Cuauhtémoc.

El reporte comprende:

1. Presentación de un diagnóstico general
2. Proceso de entrenamiento de los vecinos para crear su propia agenda de trabajo en materia de seguridad pública
3. Seguimiento de la agenda
4. Monitorear su propia policía
5. Elaboración de manuales de trabajo vecinal

La intervención

Una vez elaborado y presentado el diagnóstico sobre seguridad pública en las colonias, se hizo una propuesta de intervención a los comités vecinales

para la solución de sus problemas. Formulamos una agenda con tres temas delictivos que los vecinos consideran necesario resolver en su barrio, ordenados de acuerdo con la siguiente jerarquía:

1. problema delictivo o de convivencia social del barrio, que sea susceptible de resolverse con la intervención directa del comité, o con mediación de una tercera persona;
2. problema que requiera la intervención continua y sistemática de la policía del barrio y en donde el papel del comité es solicitar la intervención policial y monitorear el cumplimiento de la tarea; y
3. problema que requiere intervención de autoridades de otro orden (como delitos federales), y que requiere solución más compleja y de largo plazo.

Los programas de policía de proximidad y de barrio

El programa policía de proximidad es relativamente nuevo, creado por la propia Secretaría de Seguridad Pública para operar en 2004, trata de responder a demandas ciudadanas así como recomendaciones diversas por reformar la estructura de operación tradicional de la policía del D.F. Los objetivos de este programa son contribuir a construir una ciudad segura con el apoyo de la ciudadanía; reestablecer la confianza entre policía y sociedad; fomentar la eficacia en la prevención y en la respuesta rápida ante el delito y el comportamiento antisocial sancionable y mejorar la acción preventiva de la Secretaría (y mejorar el sistema de patrullaje).

De acuerdo con esto, la vigilancia policial debe estructurarse con un sistema de reacción inmediata y mejor comunicación con los vecinos. Se apoya en la Policía Auxiliar, adscrita a las delegaciones participantes, por medio de los módulos de vigilancia de la Secretaría, y sus propios centros de operación. Busca vincular la participación ciudadana por medio de lo que llaman células vecinales que son en realidad los comités. Con ellos se realizan diagnósticos de riesgo, información y orientación del barrio. Y se supone que la ciudadanía evalúa estos programas.

2. No se seleccionaron comités de barrios de clase alta debido a que la respuesta a los problemas delictivos es muy distinta, en virtud de su forma de organización, de sus recursos y su influencia (desproporcionada) en el gobierno y porque no representan los problemas que nos interesa observar en el estudio. Además, son una proporción mínima de la muestra y de la Ciudad.

Los módulos de esta policía coordinan las acciones de disuasión delictiva y vigilancia policial; proporcionar atención y servicio a los vecinos.

El programa estuvo a cargo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito creada el año pasado (su encargado era Segundo Superintendente Rodimiro Ruiz Rodríguez).

Descripción de los comités vecinales:

Qué son, quiénes están, qué hacen

El 4 de julio de 1999 los capitalinos eligieron por vez primera 1,352 comités vecinales. Esta era una nueva forma de participación y de representación de los vecinos.³ Estos comités se definieron como la primera célula o institución de participación y representación de los ciudadanos de la capital, representativas “a nivel” territorial, es decir de barrio, colonia o unidad habitacional de acuerdo con el tamaño de su población. Ellos son la “voz” de los vecinos frente a las autoridades locales y estatales de la delegación y del sector central del Gobierno del Distrito Federal. Sus principales funciones son monitorear, evaluar y proponer iniciativas vecinales al gobierno, iniciar solicitudes o demandas de los vecinos en materias tales como servicios públicos, información (de acciones gubernamentales), cambios en el uso del suelo (zonificación), autorizaciones para los cambios y uso de los espacios públicos. Cuenta también con funciones de monitoreo o verificación en materia de seguridad pública (en algunos casos se ha afirmado que están facultados para monitorear los policías de su demarcación), así como funciones de verificación o revisión de las licencias de comercios y negocios (Art. 80 de la Ley de Participación Ciudadana, 1998).

El comité se integra de manera proporcional, con los ganadores de las distintas planillas contendientes (de acuerdo con el número de votos que cada una obtiene, por lo que un comité puede llegar a integrarse hasta con miembros de tres planillas). La cabeza del comité la obtiene el grupo que más votos haya obtenido y por lo general se le llama “coordinador” (Arts. 92 y 97). De acuerdo con la Ley, está prohibido a los partidos políticos y a las autoridades gubernamentales involucrarse o participar en el proceso electoral para integrar estos

comités (Art. 94), pero en los hechos ocurre lo contrario.

Una función importante de los comités es su trabajo en seguridad pública. Para ello deben instrumentar un subcomité de seguridad, que trabaja con las autoridades delegacionales.⁴ Esta función forma parte también de las reglas y normas de trabajo de la administración delegacional. Pero no todos los comités ni tampoco todas las delegaciones han integrado a los vecinos en los comités delegacionales. En el estudio encontramos situaciones muy disímiles entre Iztapalapa y Cuauhtémoc. En la primera, hace tres años ni siquiera existía el comité delegacional y hoy todavía no había actividades regulares del mismo, mientras que en Cuauhtémoc el comité se integró prácticamente desde 2000 y ha tenido importantes actividades, programas y evaluación de los trabajos de seguridad, desde reuniones vecinales hasta reuniones mensuales en las sub-delegaciones. El comité delegacional integra casi todas las agencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública y una proporción de comités vecinales tiene presencia regular.

Nos interesa la visión desde los ciudadanos y vecinos que se encargan de la seguridad, qué opinan, qué ven ellos, cómo perciben lo que hace el gobierno (y no sólo los discursos oficiales o los informes).

BALANCE Y TAREAS FUTURAS

Las tres colonias estudiadas tienen extraordinarios problemas de seguridad y de orden público, que ocupan la mayoría del trabajo de los comités. A medida que se acerca uno a las comunidades estudiadas, los problemas delictivos se incrementan, adquieren una dimensión local que parece sobredeterminar todas las actividades cotidianas. Los problemas son persistentes y no obstante el trabajo vecinal y el de la propia policía, algunos delitos se mantienen como la venta de autopartes robadas y otros están aumentando, como la venta de drogas.

Para mejorar la calidad de vida en estas comunidades se requiere una estrategia más comprensiva, que incluya elementos de combate al delito, pero sobre todo de construir de un capital

3. Sus antecedentes son distintas formas de control ciudadano durante la regencia del gobierno autoritario de la capital. Desde los “jefes de manzana”, Presidentes de colonia, hasta el Consejo Consultivo de la Ciudad de México integrado por consejeros ciudadanos, en 1997.

4. Incluso, se llegó a plantear que los comités tuvieran acceso a los expedientes de los policías de su delegación, y que los comités vecinales deberán externar sus opiniones “ya que con la opinión de la ciudadanía, en el corto plazo se reestructurará el servicio policiaco” afirmó en entonces Secretario de Seguridad Pública del D.F. en la Del. Benito Juárez, en agosto de 1998.



social que fortalezca las comunidades y les proporcione oportunidades.

Sobre el programa policía de proximidad, encontramos que su puesta en marcha es reciente para evaluar sus efectos; empero, en la propia implementación han ocurrido problemas, debido a los obstáculos administrativos y burocráticos, también ha sido incorrecta a la manera en que se está estableciendo el contacto vecinal (proponemos hacerlo de distinta forma).

Al programa no se le conoce como policía de proximidad sino como de barrio y, de hecho, el programa parece operar de manera tradicional, con la única diferencia de que hay mayor contacto con el comité vecinal. Este programa muestra que el trabajo policial es insuficiente y debe mejorar, pero también pone de manifiesto que el rol de la policía no es sólo cumplimiento de la ley, sino la acción comunitaria, dado que el agente emplea la buena parte de su tiempo en actividades cívicas y no penales. Por ello también se requiere entrenar al policía de manera

cuenta estos aspectos, cualquier programa será limitado. Este programa como todos no cuenta con mecanismos de control externo sobre la función policial. No hay obligación ni responsabilidades de las policías para mejorar su conducta (incluso la delictiva y violatoria de derechos).⁵ La actuación policial tradicional hoy es insuficiente para atacar el complejo problema de la convivencia y el crimen en la capital.

Un alternativa para mejorar la supervisión del trabajo policial consiste en que los organismos de derechos humanos trabajando en estas tareas sirvan como una especie de contraloría interna de las organizaciones policiales (pero aun así no resuelven el problema estructural del funcionamiento de la policía).

Podemos concluir también que hasta hoy día no hay una propuesta de reforma policial. Tampoco hay coordinación policial, ni siquiera, como lo notamos en el programa de policía de barrio, cuyo objetivo es concertar acciones. Las propias decisiones en la Condesa son un ejemplo de como hay inconsistencias que contradicen el programa, no obstante que el cambio de agentes y forma de operar se haya hecho por motivos importantes, como el que la delincuencia no disminuyera o incluso por la posible colusión entre policías y ladrones.

Es paradójico que después de este doliente panorama de la vida comunitaria, sus habitantes mantengan los ánimos; hay una clara percepción de un progreso logrado, aunque esto no se relaciona con la cantidad y calidad de la información pública que se maneja, ni con los delitos registrados.

Sorprende el hecho que los vecinos si están de acuerdo con este tipo de programa y quieren mejorar su relación con las policías y, de hecho estos programas mejoran los vínculos. El problema es que el vínculo ni es permanente, ni reduce los índices delictivos. En la medida que las mismas policías tengan en sus manos el control de la información, que no se sujete a mecanismos de control externo y que no haya órganos de auditoría y monitoreo externo, esto no cambiara. Esta es una de las reformas que debe tener el programa policía proximidad, además de poner policías permanentes en el programa, nombrados por un buró vecinal o delegacional. ■

Para mejorar la calidad de vida en estas comunidades se requiere una estrategia más comprensiva, que incluya elementos de combate al delito, pero sobre todo de construir de un capital social que fortalezca las comunidades y les proporcione oportunidades.

distinta, como servidor público dedicado a fortalecer la vida cívica comunitaria y este entrenamiento no se le proporciona a los trabajadores en las escuelas de policía proponemos que de por organismos no gubernamentales (ONGs). Tres tareas centrales deberían cumplirse para hacer el programa efectivo: por una parte, un acercamiento del policía enfocado a servir a las comunidades y no obedecer órdenes superiores; un establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas hacia los vecinos (mediante un sistema de monitoreo o evaluación vecinal); y finalmente, esto requiere una asignación de los policías a los barrios de manera clara, consistente y permanente, o al menos programada con tiempos determinados en acuerdo con los vecinos y con evaluaciones periódicas. Mientras no se tomen en

5. Debe mencionarse que se creó una nueva división de asuntos internos en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para atacar este problema, pero sigue siendo interna y no hay transparencia. En la historia de la organización policial ya se conocen mecanismos internos de supervisión que terminaron por ser focos de corrupción y acciones criminales organizadas (la Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, DIPD, en el D.F.)

Seguridad ciudadana: Comparando intervenciones en seis ciudades¹

Catalina Smulovitz

La seguridad ciudadana es hoy uno de los principales problemas de política pública que enfrentan los países latinoamericanos. El problema es central al funcionamiento de la democracia en tanto incide en la confianza social, socava el desarrollo social sostenible y puede eventualmente afectar su estabilidad política. Todos los indicadores muestran que en años recientes la criminalidad ha crecido. El clima y la percepción de inseguridad han perjudicado la solidez del tejido social y afectado la participación en la vida social y política. Al igual que en otros contextos, en Latinoamérica también existe una importante brecha entre la “sensación de inseguridad” de los ciudadanos y las condiciones objetivas de criminalidad y violencia. Esta brecha alimenta la alienación social de sus ciudadanos y disminuye la calidad de vida ciudadana. Es indudable que el incremento de la criminalidad exige, por un lado, respuestas y políticas públicas específicas para enfrentar el alza de la criminalidad pero también demanda esfuerzos particulares para reducir la brecha antes mencionada, en especial aquellas que derivan de la desconfianza entre las fuerzas de la ley y el orden y la ciudadanía a las cuales estas deben servir.

En un esfuerzo por confrontar esta dimensión del problema, el Woodrow Wilson Center desarrolló un *Action Research Project*, orientado a reforzar la gobernabilidad democrática e incrementar la participación ciudadana en temas de seguridad. Para alcanzar este objetivo, el proyecto se propuso realizar una serie de intervenciones a nivel local, que debían a) fomentar la discusión sobre temas de seguridad ciudadana, b) acercar e incrementar la interacción entre ciudadanos y policías a fin de que las comunidades adquirieran habilidades en materia de participación comunitaria y c) involucrar a los ciudadanos y a las fuerzas de la ley y el orden en actividades conjuntas. Los integrantes del proyecto consideran que la participación ciudadana es un componente esencial en cualquier iniciativa de

seguridad pública y que por lo tanto es importante fortalecer el vínculo entre la comunidad y las fuerzas policiales a fin de mejorar la percepción ciudadana de la seguridad. El proyecto comprendió una serie de intervenciones específicamente diseñadas para las realidades de pequeñas comunidades urbanas de Argentina, Brasil, Chile, Perú, República Dominicana, y México.

En las páginas que siguen se analizan y comparan los resultados de las intervenciones realizadas. La comparación tiene en cuenta: a) los distintos tipos de intervención realizada, b) el contexto y la percepción de inseguridad existente en cada uno de los lugares en donde se realizó la intervención, c) las demandas políticas de los ciudadanos en relación al problema de la inseguridad, y d) los resultados obtenidos. El trabajo concluye con algunas notas en relación a las lecciones aprendidas como producto de las experiencias realizadas.

A. TIPO Y VARIEDAD DE INTERVENCIONES

Antes de analizar y comparar las distintas intervenciones realizadas, es necesario describir brevemente en qué consistió cada una de ellas. Como mencionamos el proyecto incluyó intervenciones en seis países: Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y República Dominicana.

- En *Argentina* hubo dos intervenciones, una en la Ciudad de Buenos Aires (Núñez) y otra en Corrientes (Cicheros). En Núñez, el objetivo fue sensibilizar a los vecinos y acercarlos a los cartoneros que trabajan en la zona a fin de disminuir la sensación de inseguridad que deriva de los prejuicios de los vecinos respecto de las conductas de estos. En el barrio de Cicheros, en la provincia de Corrientes, la intervención buscó crear canales de comunicación entre policías y

1. Agradezco la colaboración de Cecilia Rojo en la elaboración de este informe.



vecinos a fin de mejorar el acceso a la información de estos respecto de las fortalezas y debilidades de la policía, mejorar la percepción mutua y acercar a policías y vecinos. Para realizar estos objetivos, en el primer caso se organizó un taller orientado a enseñar a los vecinos el proceso de reciclado y mostrarles cuál es el rol que en dicho proceso cumplen los cartoneros. En el caso de Corrientes se organizó un seminario de entrenamiento para oficiales de policía y una serie de reuniones entre oficiales y directivos de una escuela. Las intervenciones realizadas en el caso argentino fueron diferentes entre sí, tuvieron lugar en barrios diferenciados por su condición socioeconómica y que no contaban con organización local previa y mientras que la experiencia de Nuñez no formó parte de un programa gubernamental, la intervención en Corrientes se apoyó en un programa provincial de policía comunitaria implementado por la Subsecretaría de Seguridad.

- En *Chile* la intervención comprendió la realización de un estudio cualitativo y una breve intervención en dos barrios pobres de Santiago. El objetivo inicial de las intervenciones fue mejorar la convivencia entre vecinos en la población Lo Hermida y facilitar las relaciones entre vecinos y policía en la población La Pincoya. Para realizar estos objetivos, en la población Lo Hermida se realizó un taller de sensibilización y una serie de charlas sobre seguridad ciudadana. En La Pincoya la intervención incluyó la realización de talleres de sensibilización, diálogos entre la comunidad y los carabineros sobre temas de seguridad ciudadana y una actividad recreativa y de convivencia en el barrio. En un caso, al final de la experiencia la intervención había conseguido crear un espacio para la discusión de problemas, sin embargo, la participación de los vecinos en el mismo fue muy escasa. En el otro la intervención consiguió involucrar a los vecinos en un plan para fortalecer programas de participación ya existentes. En el caso chileno las intervenciones tuvieron lugar en barrios de similar composición social, en donde ya existía un Consejo Comunal de Seguridad que funcionaba en el marco de un programa gubernamental. En ambos casos los objetivos iniciales fueron similares pero debieron ser moderados durante el proceso de intervención
- debido a la falta de participación por parte de los involucrados.
- En *Brasil* se realizaron dos intervenciones distintas, una en un barrio pobre (Jardim Europa) y otra en un barrio de clase media. En el barrio pobre el objetivo fue informar a los jóvenes acerca de los problemas que origina el consumo de drogas. En el barrio de clase media el objetivo fue reducir el número de robos de autos en la zona. Para realizar estos objetivos, en el primer caso, un grupo especial de la policía militar llevó adelante actividades educativas en escuelas. En el otro, la intervención incluyó la distribución de folletos entre los habitantes con instrucciones orientadas a evitar el robo de autos y la elaboración de un registro de automotores. Los casos elegidos comprendieron barrios de distinta composición social, las intervenciones se ajustaron a las demandas relevadas en los barrios seleccionados, contaron con la existencia en la localidad de un Consejo de Seguridad Pública Local y se desarrollaron en el marco de un programa de Gobierno preexistente.
- En *México* se realizó, con anterioridad a las intervenciones, un estudio comparado a fin de estudiar las experiencias de organización vecinal existentes en el D.F. Para realizar las intervenciones se seleccionaron 6 comités vecinales de características similares y con posibilidades de influir en la política del D.F. Dichos comités se encontraban funcionando en un programa nacional de seguridad ciudadana. Específicamente, las intervenciones incluyeron la elaboración de un programa de entrenamiento para diagnosticar y monitorear problemas de convivencia y delincuencia en seis colonias de la capital.
- En *Perú* hubo dos intervenciones diferentes. En el Barrio de Nuevo Chimbote se capacitó al personal policial en temas vinculados al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, participación vecinal, penas alternativas y policía comunitaria. En el distrito de San Juan Bautista se buscó fortalecer y acompañar el funcionamiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana para lo cual se capacitó a los pobladores y a miembros de diferentes instituciones. En los dos casos se trabajó en el marco del Proyecto Piloto de Comités Distritales

Tipo y variedad de intervenciones

	Localidad	Núñez	Cícheros
Argentina	Características de la localidad	Clase media. Ciudad de Buenos Aires.	Pobre. Ciudad de Corrientes.
	Tipo de intervención	Taller orientado a instruir a los vecinos sobre el proceso de reciclado y sobre el rol que los “cartoneros” cumplen en dicho proceso	Un seminario de entrenamiento para oficiales de policía y una serie de reuniones entre oficiales y directivos de escuela
	Objetivo de la intervención	Disminuir la sensación de inseguridad que se deriva de los prejuicios que los vecinos tienen con respecto a los cartoneros	Mejorar el nivel de información de los vecinos acerca de las actividades de la policía y acercar a policías y vecinos a fin de mejorar la percepción mutua
	¿Desarrollada en el marco de un programa de gobierno?	No	Si
	Célula base preexistente utilizada	Ninguna	Ninguna
Brasil	Localidad	Santo Antônio	Jardim Europa
	Características de la localidad	Barrio de clase media de la ciudad de Belo Horizonte	Barrio pobre de la ciudad de Belo Horizonte
	Tipo de intervención	Reparto de folletos instructivos sobre medidas a tomar para prevenir el robo de autos y creación de un registro de automóviles	Tipo de intervención: Actividades educativas en escuelas llevadas a cabo por un grupo especial de la policía militar para informar a los jóvenes acerca de los problemas que origina el consumo de drogas
	Objetivo de la intervención	Prevenir el robo de autos	Objetivo de la intervención: prevenir el consumo de drogas
	¿Desarrollada en el marco de un programa de gobierno?	Si	Si
Célula base preexistente utilizada	Consejo de Seguridad Pública Local	Consejo de Seguridad Pública Local	
Chile	Localidad	Lo Hermida	La Pincoya
	Características de la localidad	Barrio pobre de la ciudad de Santiago	Barrio pobre de la ciudad de Santiago
	Tipo de intervención	Taller de sensibilización y diálogos o charlas sobre seguridad ciudadana.	Talleres de sensibilización, diálogos entre la comunidad y los carabineros sobre temas de seguridad ciudadana y una actividad recreativa y de convivencia en el barrio.
	Objetivo de la intervención	Mejorar la convivencia entre vecinos	Facilitar el vínculo entre vecinos y policía
	¿Desarrollada en el marco de un programa de gobierno?	Si	Si
Célula base preexistente utilizada	Consejo Comunal de Seguridad	Consejo Comunal de Seguridad	



México	Localidad	Hipódromo (Delegación de Cuauhtémoc) Ex Hipódromo de Peralvillo (Delegación de Cuauhtémoc) Francisco Villa (Delegación de Iztapalapa)	
	Características de la localidad	Barrios representativos del perfil socioeconómico del Distrito Federal	
	Tipo de intervención	Elaboración de un programa de entrenamiento en mecanismos de diagnóstico y monitoreo de problemas de convivencia y delincuencia para cada barrio	
	Objetivo de la intervención	Instruir a los vecinos en temas de Seguridad ciudadana	
	¿Desarrollada en el marco de un programa de gobierno?	Si	
	Célula base preexistente utilizada	Comité vecinal	
Perú	Localidad	Nuevo Chimbote	San Juan Bautista
	Características de la localidad	Distrito pobre de la provincia de Chimbote	Distrito de clase media de la ciudad de Huamanga
	Tipo de intervención	Talleres de capacitación, Conformación de un Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, organización de juntas vecinales	Conformación de un Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, elaboración de un plan de acción sobre temas de seguridad, talleres de capacitación de organizaciones sociales.
	Objetivo de la intervención	Capacitación del personal asignado a la comisaría del distrito en temas vinculados a la seguridad ciudadana, la participación vecinal, penas alternativas y policía comunitaria.	Fortalecer y acompañar el funcionamiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
	¿Desarrollada en el marco de un programa de gobierno?	Si	Si
	Célula base preexistente utilizada	Comité Distrital de Seguridad Ciudadana	Comité Distrital de Seguridad Ciudadana

de Seguridad Ciudadana, del Instituto de Defensa Legal (IDL). Las intervenciones tuvieron lugar en barrios socialmente diferentes y fueron adaptadas a las necesidades de los barrios, contaron con la existencia previa de un Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. y estuvieron inscritas en el marco de un programa de gobierno.

- Finalmente, en *República Dominicana* las intervenciones tuvieron lugar en barrios diferenciados socialmente: uno de clase media baja y otro más pobre. Las intervenciones incluyeron “talleres de sensibilización” orientados a establecer diálogo y confianza mutua entre vecinos y policía. Las intervenciones en República Dominicana no se realizaron en el marco de un programa gubernamental ni contaron con el apoyo de células base preexistentes.

En todos los casos el primer paso de la intervención supuso la realización de un diagnóstico general mediante encuestas de victimización y encuestas a actores clave. Se consultó la opinión de una muestra representativa de los habitantes de los barrios seleccionados respecto de a) los principales problemas de inseguridad (problemas más importantes y problemas más frecuentes) y b) los niveles de participación ciudadana en temas de seguridad (formas de participación en seguridad, en juntas vecinales o asociaciones barriales; conocimiento de los programas gubernamentales existentes etc.). La premisa que guió las intervenciones de los distintos equipos fue “soluciones locales para problemas locales”. En consecuencia las intervenciones se adaptaron no solo a los resultados de los relevamientos de la realidad local sino también a las

Contexto y Percepción de Inseguridad

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	R. Dominicana
Niveles de criminalidad y violencia	Moderados	Muy altos	Moderados	Altos	Moderados a bajos	Moderados a altos
Problemas identificados	Consumo y tráfico de drogas, robo a mano armada	Homicidio, asalto a mano armada, consumo y tráfico de drogas	Prototipo del joven-drogadicto-delincuente, pandillaje, violencia callejera	Tráfico y consumo de drogas, asaltos violentos, homicidios	Robo, pandillaje, jóvenes y droga, alcoholismo	Consumo y tráfico de drogas, pandillaje juvenil
Tasa de crecimiento de la criminalidad	Positiva	Positiva	Positiva	Negativa para el D. F.	Positiva	Positiva
Sensación de inseguridad	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Demanda de medidas gubernamentales de seguridad	Alta	Alta	Alta	Alta	Moderada	Alta

demandas de los vecinos. A partir de estos relevamientos se decidió realizar a) talleres con el objetivo acercar a policías y vecinos, o a vecinos entre sí en Argentina, Chile, Perú, República Dominicana, b) talleres de información y capacitación de vecinos, policías y organizaciones sociales a fin de familiarizar a los participantes con los programas gubernamentales de seguridad ciudadana en funcionamiento, en Chile, México, Perú, y c) actividades educativas/instructivas acerca de problemáticas asociadas a la delincuencia y la violencia que los vecinos identificaron como más preocupantes en Brasil. En todos los casos el objetivo de máxima fue disminuir la sensación de inseguridad en los barrios en donde se realizaba la intervención a través de la participación de la comunidad en acciones concretas que se debían a realizar en conjunto con la policía y las organizaciones civiles del barrio. Si bien en la mayoría de los barrios las intervenciones alcanzaron satisfactoriamente algunos de los objetivos que se

habían propuesto, en los casos de Chile y Argentina la falta de colaboración de los vecinos y de la policía impidió su realización y obligó a redefinir los objetivos y adaptarlos a la situación imperante. Varias de las intervenciones realizadas en el proyecto tuvieron lugar en el marco de programas gubernamentales de seguridad ciudadana ya existente. Las ventajas relativas en esos casos fueron considerables. Esas intervenciones mostraron mayor capacidad para realizar los objetivos que se habían propuesto. En esos casos se contó con un marco institucional que facilitaba la participación y la implementación de la intervención tales como comités barriales u organizaciones vecinales que facilitaron la convocatoria de los participantes². En Argentina y República Dominicana, donde no se disponía de células base preexistentes, las intervenciones enfrentaron mayores dificultades y los equipos participantes debieron solicitar la colaboración de organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante el proyecto.

2. Las células base con las que trabajaron los equipos de investigación fueron los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana en Perú; Comités Vecinales de la Ciudad de México; Consejos Comunales de Seguridad en Chile y Consejos Locales de Seguridad Pública en Brasil.



B. CONTEXTO Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

Las intervenciones se realizaron en escenarios políticos y sociales que se distinguen por los niveles de criminalidad, el tipo de problemas de violencia, la tasa de crecimiento de la criminalidad, la percepción de inseguridad y riesgo así como por las experiencias de participación en cuestiones de seguridad ciudadana. En el conjunto de países que formaron parte de este estudio los datos acerca de la inseguridad y violencia ciudadana es grave y empeora constantemente. En todos los casos, a excepción del D. F. en México, los índices de criminalidad se encuentran en alza y en todos los casos en que la violencia civil crece, lo hace en forma significativa en comparación a su crecimiento en décadas anteriores. Los delitos más frecuentes identificados son el tráfico y consumo de drogas, el pandillaje juvenil, la violencia callejera, los asaltos a mano armada y el robo en domicilios. En todos los casos la percepción del riesgo es alta y está asociada al crecimiento de las tasas de crecimiento de la violencia civil. Si bien existe una relación entre la percepción del riesgo y tasas de crecimiento de la violencia, en todos los casos se observa un desfase entre percepción de riesgo y riesgo efectivo. Este desfase se acentúa en los barrios de clase media alta, donde las probabilidades de victimización son menores que en los barrios pobres. En los barrios pobres, en cambio, la percepción de riesgo y el riesgo real tienden a coincidir. Al respecto Claudio Beato señala que si bien la percepción de la inseguridad está uniformemente distribuida, las estadísticas muestran que la victimización está concentrada en grupos de riesgo conformados por estratos sociales bien definidos (i.e. en Brasil jóvenes y negros). Si bien la percepción del riesgo está asociada a tasas positivas de crecimiento de la violencia, cuando las tasas son negativas, como en el caso del D. F., la sensación de inseguridad no decrece y se mantiene.

Los casos también muestran que los vecinos asocian la percepción de inseguridad a: a) la ineficiencia de las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno, b) al mal desempeño de la policía y de otras instituciones dedicadas a controlar el incremento de la violencia urbana, c) a la desconfianza en los agentes de policía y en la

institución, d) a situaciones que asocian el “desorden social”, a la existencia de prostitución en las calles, terrenos baldíos, y e) a la presencia en las calles de grupos de jóvenes sin ocupaciones definidas y a actividades que los vecinos caracterizan como “sospechosas” (recolección de basura por parte de los cartoneros en Argentina). Los analistas a cargo de los estudios de caso señalaron que la percepción de riesgo está asociada además a: a) el debilitamiento de los vínculos sociales, b) la desproporcionada cobertura de hechos delictivos violentos en los medios de comunicación, y c) la falta de participación ciudadana en cuestiones que atañen al barrio.

C. RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Las intervenciones ofrecieron la oportunidad para observar de cerca un fenómeno en expansión en Latinoamérica: la lucha contra la criminalidad y la violencia civil desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Si bien en todos los países este tipo de experiencias son muy recientes, y por ese motivo es difícil evaluar sus efectos, un primer resultado positivo a destacar de las intervenciones realizadas en el marco del *Action Research Program* es el incremento del nivel de información de los vecinos participantes respecto de los distintos aspectos del problema de la inseguridad. La participación en los talleres de

La participación en los talleres de seguridad ciudadana permitió a los ciudadanos distinguir entre los niveles de delincuencia presentados en los medios de comunicación y la criminalidad realmente existente en sus comunidades.

seguridad ciudadana permitió a los ciudadanos distinguir entre los niveles de delincuencia presentados en los medios de comunicación y la criminalidad realmente existente en sus comunidades. Asimismo la participación en los talleres permitió informar a los ciudadanos acerca de los programas gubernamentales existentes orientados a tratar el problema. En tanto la sensación de inseguridad está asociada a información distorsionada respecto de las probabilidades de ser

victimizado y a la percepción de desamparo que provoca el desconocimiento de las políticas públicas para tratar el problema; el aumento y modificación del conocimiento de los vecinos respecto de estas dos cuestiones debe contarse entre los éxitos de las intervenciones realizadas. En relación a este punto también cabe destacar que las intervenciones contribuyeron a recolectar información referida a la percepción de inseguridad. Aún cuando las encuestas no arrojaron datos que cambiaran las evaluaciones existentes, sí permitieron visualizar las notables variaciones del fenómeno entre los barrios seleccionados, y en particular las diferencias que se presentan entre barrios pobres y de clase media. Asimismo estas variaciones confirmaron la necesidad de que el tratamiento del tema focalice las soluciones a los problemas locales en tanto, parte de las causas de la percepción de inseguridad se relaciona con prejuicios, percepciones y temores asociados con cuestiones específicas de cada localidad.

Otro efecto positivo de las intervenciones se relaciona con el *incremento de los niveles de participación*. En la medida que en Latinoamérica los temas de seguridad ocupan el primer o segundo lugar en la lista de preocupaciones de los ciudadanos, estos se encuentran más predispuestos a participar en proyectos comunitarios orientados a solucionar este tipo de problemas. La centralidad que tiene el problema de la seguridad para la ciudadanía posiciona a las experiencias de participación comunitaria en estos temas como una interesante puerta de entrada para atraer una mayor participación de la población en diversos temas de índole comunitaria.

Un tercer efecto positivo de las intervenciones deriva del formato de talleres que se utilizó en varios de los casos. El formato de taller resulta en la conformación de grupos de composición diversa lo que permite intercambios e interacciones entre individuos que de otra manera no se relacionarían. Una consecuencia inesperada de esta dinámica de interacción es la reversión, o al menos la *erosión de los efectos de la zonificación de las relaciones sociales*. La interacción entre ciudadanos “distintos” que propician los talleres fortalece el círculo virtuoso que asocia “mayor participación” con “menor sensación de inseguridad” y con “menor desconfianza.” En tanto en todos los casos se observa que la menor participación se asocia con mayor sensación de

inseguridad individual. Puede afirmarse que uno de los beneficios de esta actividad fue disminuir la incidencia de algunos de los factores que provocan alienación interpersonal y desincentivan la participación en actividades comunitarias.

El análisis de las experiencias de intervención realizadas también muestra que el éxito o el fracaso de las mismas está asociado a la existencia de redes de participación estructuradas en torno a programas gubernamentales. En los casos de México y Perú—en donde existían comités vecinales en funcionamiento—los resultados de las intervenciones se acercaron a las metas que se habían propuesto. En otros casos, como Chile o Argentina (Nuñez), en donde las intervenciones se realizaron en comunas donde no había redes de participación establecidas sobre las cuales la intervención podía recostarse, fue más difícil alcanzar los objetivos que se habían propuesto. La experiencia chilena también muestra que para el éxito de la intervención, la existencia de redes de participación parece ser un factor más importante que la presencia de un programa gubernamental en funcionamiento.

Las intervenciones también permitieron advertir que tanto los problemas de inseguridad identificados por los habitantes como las preferencias por las soluciones políticas al problema varían y dependen de las características sociales de los barrios. En los barrios, más pobres la preocupación tiende a concentrarse en los jóvenes que tienden a ser percibidos como delinquentes potenciales. En estos barrios problemas tales como las peleas entre adolescentes, el pandillaje o el consumo de drogas son identificados como problemas constitutivos de la comunidad. En los barrios de clase media, en cambio, el origen del problema es percibido como externo y el delincuente real o potencial es identificado como un “otro” que “invade” el barrio. Esta diferencia en la percepción sobre el origen de la inseguridad también permite entender por qué, en los barrios de clase media, la solución a la inseguridad tiende a ser vista por los vecinos como una cuestión de policiamiento. Mientras que en los barrios pobres los vecinos tienden a percibirlo como un problema que exige prevención social e intervención multiagencial por parte de los actores públicos.

Consideremos, a continuación, algunas de las dificultades que enfrentaron las distintas experiencias de intervención.



Una de las dificultades que encontraron las intervenciones para alcanzar los objetivos que se habían propuesto está relacionada con su *corta duración*. Una condición para el éxito de este tipo de acciones es su continuidad en el tiempo. Las intervenciones requieren no solo tiempo para convocar a los participantes y garantizar su asistencia en forma constante sino también tiempo de maduración para lograr los objetivos previstos. La escasa duración de algunas de las intervenciones es seguramente la razón por la cual aquellas que tuvieron lugar en donde existían redes de participación preexistentes obtuvieron mejores resultados que aquellas, como sucedió en el caso de Argentina y República Dominicana, debieron utilizar parte del tiempo asignado a convocar a los vecinos y generar su confianza.

Otro problema que enfrentó el proyecto está asociado con la *dificultad para evaluar* si los resultados positivos logrados son atribuibles a la intervención realizada o producto de políticas que ya estaban en marcha. En la medida en que muchas de las intervenciones se dieron en contextos en donde ya había programas en marcha o colaboraron con el desarrollo de los mismos, es muy difícil evaluar en qué medida los resultados positivos son atribuibles a la intervención. ¿Cómo saber si el programa gubernamental con el que se colaboró no hubiera alcanzado resultados similares sin la intervención realizada? La comparación de los casos de Perú y México con los de Argentina y República Dominicana, muestra, sin embargo, que en aquellos casos en donde la intervención colabora en la implementación de un programa de gobierno en funcionamiento, las intervenciones aceleran el proceso y la obtención de resultados positivos. Mientras que en aquellos otros, (República Dominicana) en donde las intervenciones tienen lugar independientemente de la existencia de programas gubernamentales las intervenciones presentan más dificultades para cumplir con los objetivos previstos.

La *fijación de objetivos ambiciosos* y asentados en presupuestos optimistas fue otra de las dificultades que enfrentaron las intervenciones realizadas. Varias de las experiencias dieron por supuesto que al momento de la intervención se contaría con la participación de los vecinos, de las policías y de las burocracias involucradas. La realidad de las

intervenciones muestra, sin embargo, que colaboración de los participantes fue variable y que su alcance dependió de la historia de cada barrio o distrito. En aquellos distritos en los que la confianza de los vecinos era menor y en donde existía una historia de violencia y falta de respuesta policial al problema, la participación tendió a ser menor. Por su parte, en los distritos de clase media y alta en donde la respuesta de la policía suele ser más inmediata y los índices de victimización más bajos, la participación fue mayor. Si como señala Bobea, los habitantes de los barrios pobres asocian la inseguridad a la vulnerabilidad social (pobreza marginación y falta de oportunidades) es de esperar que estos sectores tengan menor propensión a participar en experiencias que depositen en la participación y en las respuestas institucionales la solución a los problemas de inseguridad. Sin embargo, y más allá de las razones que explican estas diferencias, los resultados obtenidos en las intervenciones muestran que las expectativas acerca de la participación y colaboración de la población y de los agentes policiales deben partir de supuestos que consideren que la propensión a participar es desigual.

Independientemente de los resultados obtenidos y de las dificultades experimentadas en la implementación de acciones innovadoras, una mirada general a las intervenciones realizadas permite extraer un conjunto de lecciones que vale la pena inventariar. Algunas de estas lecciones se refieren al formato específico de la intervención, otras, en cambio, se relacionan con el contenido y el diseño de las medidas de política que deberían tenerse en cuenta a fin de obtener resultados a la hora de reducir la percepción de inseguridad, la criminalidad efectiva, disminuir la desconfianza social y aumentar la participación comunitaria en el tratamiento de estos problemas.

1. *La solución al problema de la inseguridad comprende acciones públicas preventivas que involucran múltiples agencias (educación, bienestar social, justicia) y reformas estructurales de los organismos de policía.* Si bien la percepción de riesgo es superior al riesgo real, las dos variables no son independientes. La percepción de inseguridad está, en alguna medida relacionada con la presencia de altas tasas de delincuencia. Por lo tanto, no es posible relegar las políticas destinadas a reducir el

crecimiento de la criminalidad y la violencia civil. Estas deben contemplar un abordaje preventivo multiagencial del problema y la reforma estructural de los organismos de policía. Asimismo la reforma policial debería incluir una capacitación de los agentes a fin de facilitar el trabajo conjunto con la comunidad. Así como los vecinos necesitan comprender que las cuestiones de seguridad deben ser solucionadas entre todos (vecinos, organizaciones sociales y policías), los policías deben comprender que los vecinos también son agentes fundamentales para enfrentar el problema de la inseguridad en cada localidad.

2. *“A problemas locales, soluciones locales.”* Las intervenciones realizadas mostraron que el éxito del trabajo conjunto entre vecinos, organizaciones y policía, radica en su capacidad de analizar e identificar los problemas específicos de cada barrio. El trabajo en los talleres mostró que esta forma de intervención permite a) identificar cuáles son los factores que en cada barrio generan sensación de inseguridad, b) determinar si esa sensación es infundada o no, y c) hacer un diagnóstico para combatir tanto el crimen local como las percepciones infundadas de riesgo.
3. *Para disminuir la sensación de inseguridad es necesario atender a los factores que erosionan la participación y debilitan el tejido social.* Otra de los supuestos confirmados en las intervenciones es que la baja participación y la desintegración social están asociados con el aumento en la percepción de inseguridad.
4. *Los medios son aliados potenciales pero también riesgosos a la hora de informar a la población acerca de la real magnitud del problema y de sus potenciales soluciones.* En la medida que la seguridad ciudadana es un tema que incumbe a todos y cuya solución también debe provenir de todos, es preciso buscar “aliados estratégicos” para la formación y la concientización de las personas. Los medios y el sistema educativo son sin duda dos de los aliados potenciales a la hora de informar sobre el problema y sus soluciones. Sin embargo, debe recordarse que existen en los
- medios intereses encontrados a la hora de reportar sobre hechos de violencia. En tanto los hechos violentos atraen más audiencia los medios tienden a dedicar a ellos una cantidad desproporcionada de tiempo lo que en ocasiones resulta en un incremento desproporcionado de la percepción de inseguridad.
5. *La percepción de la violencia está asociada con factores ambientales relacionados con la desorganización social.* La bibliografía sobre “ecología del miedo” destaca el rol que tienen los factores ambientales de desorganización social en la relación de las personas con el espacio público. Claudio Beato ha señalado que las variables asociadas con el concepto de “desorden social”, o “variables ecológicas”, se vinculan doblemente con la inseguridad urbana porque gran parte de la violencia urbana es una “expresión de la desorganización social traducida en violencia en bolsones de miseria y pobreza,” y porque los individuos asocian y confunden la presencia de estas variables con la existencia de crimen. Los participantes de los grupos focales en algunas de las intervenciones realizadas tendieron a señalar a actividades no delictivas, como el pandillaje o la actividad de los cartoneros en Argentina, como fuente de inseguridad en sus barrios. La desorganización social retrae a las personas hacia el espacio privado, el efecto de dichas variables es, muchas veces, tan intenso como el de variables asociadas con tasas delictivas.
6. *Es necesario flexibilizar las capacidades burocráticas del Estado a fin de que este también pueda implementar políticas homogéneas orientadas a reducir la percepción de la inseguridad.* Las políticas orientadas a reducir la percepción de la inseguridad demandan para su implementación una gran cantidad de recursos humanos. En tanto son políticas focalizadas localmente, cuyos efectos no son necesariamente expansivos y requieren para ser efectivas simultaneidad en la aplicación, es preciso, como señala Föhriq, que el Estado desarrolle capacidades burocráticamente estructuradas y políticamente flexibles. Esto es, necesitan de un Estado con capacidades burocráticas capaces de extenderse



territorialmente y con la flexibilidad suficiente para adecuarse a las necesidades y problemas locales. Dado que su éxito depende de la posibilidad de que sean implementadas en forma simultánea en todo el territorio, es preciso que dichas políticas sean homogéneas e interconectadas.

7. *Es necesario reducir los obstáculos administrativos y burocráticos que dificultan la implementación de estos programas.* El sistema burocrático de implementación de las políticas de seguridad debe ser reformado a fin de adaptarlo a las exigencias de la seguridad ciudadana. Es necesario por ejemplo, generar canales directos de comunicación entre los comités y las burocracias estatales a fin de facilitar denuncias de delitos, acelerar los procesos para obtener respuestas inmediatas, etc.
8. *Los programas deben tener mayor continuidad.* En todos los casos se comprobó que si bien la modalidad de intervención es adecuada para reducir la percepción de inseguridad, el tiempo de implementación de este tipo de acciones debe ser prolongado y mayor al que caracterizó a las intervenciones realizadas en el marco de este proyecto. Esto también se aplica a los programas gubernamentales de seguridad ciudadana que se están llevando a cabo en los distintos países. Para ser exitosas estas políticas requieren permanencia.
9. *Los comités vecinales no deben reproducir los clivajes partidarios nacionales.* Para que los programas de seguridad ciudadana puedan funcionar y prolongar su actividad en el tiempo es preciso que se organicen en torno a células base, como por ejemplo comités vecinales. Un requisito fundamental para que estos comités puedan tratar los temas de seguridad es que los mismos no estén conformados a partir de alineamientos políticos que reproduzcan los clivajes del sistema partidario nacional. A fin de que los vecinos de los barrios participen, y que los comités puedan identificar los problemas

locales, los vecinos deben participar en ellos en su calidad de vecinos antes que como miembros de fuerzas políticas nacionales.

D. CONCLUSIONES

En este apartado señalaremos algunas cuestiones de carácter general que se desprenden del análisis de los distintos estudios de caso.

- A. *La relación entre falta de participación y el incremento de la sensación de inseguridad.* La falta de participación produce un debilitamiento de los vínculos sociales que se traduce luego en mayor desconfianza mutua y mayor propensión al temor. Cuando el temor se instala en las ciudades, la dinámica de la “ecología del miedo”³ no solo corroe las capacidades de convivencia de las personas sino que también se manifiesta en cambios en la arquitectura de las ciudades (Beato). Entre sus efectos caben señalar la reclusión de las personas en la esfera privada, el aumento de la protección basada en mecanismos de seguridad privada, la “zonificación” de las relaciones sociales que fragmenta los vínculos sociales (los obreros se vinculan con los obreros, los estudiantes con los estudiantes) y la falta de circulación en calles y espacio deshabitados.
- B. *La debilidad de las capacidades políticas y burocráticas del estado.* La debilidad de las capacidades políticas y burocráticas impide, por un lado, controlar el desarrollo urbano, la criminalidad y la implementación de políticas sociales preventivas. Asimismo, la debilidad de las capacidades estatales también impide asegurar los espacios públicos lo que resulta en un aumento de los procesos de zonificación de las relaciones sociales que incrementan a su vez la espiral de miedo.
- C. *La desviación de la agenda de seguridad ciudadana.* Los casos muestran que durante muchos años la perspectiva que gobernó a las políticas de seguridad que se aplicaban a temas de

3. El análisis de la ecología del miedo se aplica principalmente a los procesos de *metropolización* y tiene como punto de partida un desarrollo urbano acelerado y excluyente que no se encuentra acompañado de un desarrollo igual de las capacidades estatales necesarias para garantizar una evolución *sustentable* de las ciudades.

Resultados obtenidos y lecciones aprendidas

Argentina	Localidad	Núñez	Cicheros
	Resultados obtenidos	Limitados: por falta de participación de vecinos y de colaboración política local. El diseño de la intervención limitó los resultados por no contemplar participación de cartoneros	Muy positivos: los participantes expresaron su satisfacción en encuestas y los policías mostraron conocer sus áreas de trabajo en detalle
	Lecciones aprendidas	A) el problema de la inseguridad es multi-causal y requiere un abordaje multidisciplinar. B) El correcto funcionamiento de estas intervenciones requiere de la participación de los actores involucrados en las actividades y de políticos y burocracias locales	
Brasil	Localidad	Jardim Europa	Santo Antônio
	Resultados obtenidos	Buenos, aunque limitados: por falta de recursos, por corto plazo de implementación y por fragilidad del liderazgo comunitario y político local	Resultados muy limitados: la intervención no resulta en la solución del problema planteado y falta de participación de los vecinos
	Lecciones aprendidas	A) Para atraer una mayor participación las intervenciones deben plantear objetivos amplios y contemplar la implementación de políticas permanentes. B) Las intervenciones deben contar con un liderazgo comunitario y político fuerte. C) y recursos suficientes para extenderse en el tiempo	
Chile	Localidad	La Pincoya	Lo Hermida
	Resultados obtenidos	Positivos: debido, principalmente, a su encuadramiento dentro de un programa gubernamental de seguridad ciudadana	Negativos: debido a la falta de compromiso de la policía del sector
	Lecciones aprendidas	A) El éxito de las intervenciones está condicionado por la existencia de un plan de gobierno en funcionamiento. B) Es preciso asegurar el compromiso de los beneficiarios más allá de la participación en las actividades programadas.	
México	Localidad	Hipódromo (Delegación de Cuauhtémoc) Ex Hipódromo de Peralvillo (Delegación de Cuauhtémoc) Francisco Villa (Delegación de Iztapalapa)	
	Resultados obtenidos	Limitados: por falta de participación y por falta de continuidad de la experiencia	
	Lecciones aprendidas	El mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades requiere la implementación de estrategias comprensivas y continuadas en el tiempo, que incluyan elementos de combate al delito y construcción de capital social	
Perú	Localidad	Nuevo Chimbote y San Juan Bautista	
	Resultados obtenidos	Limitados por la falta de continuidad, pero positivos en general. Hubo cooperación interinstitucional facilitada por la inserción de la intervención en un proyecto gubernamental	
	Lecciones aprendidas	A) El éxito depende de la colaboración estructurada de las diferentes agencias gubernamentales involucradas en el tema. B) El enfoque territorial local es absolutamente acertado	
R. Dominicana	Localidad	Ensanche Ozama	Los Guandules
	Resultados obtenidos	Positivos: debido a la mayor proclividad de los sectores de clase media a buscar apoyo institucional	Limitados: debido a la falta de participación de los vecinos, quienes se encuentran abrumados por la inmediatez de las estrategias de supervivencia
	Lecciones aprendidas	A) Las iniciativas de programas que involucran a las fuerzas policiales deben ser abordados consistentemente y complementariamente a través de políticas sociales y de seguridad más integrales. B) Es preciso desarrollar capacidades organizativas y de liderazgo que permitan confrontar el problema de la falta de participación en los barrios pobres para poder implementar futuras políticas de manera más permanente	



criminalidad corriente derivaba de las políticas utilizadas por los gobiernos autoritarios para reprimir la violencia política. Si bien en muchos de los casos analizados estos enfoques han sido cuestionados y las políticas tendido ha adaptarse e incorporar valores asociados con la defensa de los derechos humanos, en otros como en Perú, en donde la violencia política ha persistido dicha transición ha sido más lenta y compleja. La persistencia de estos enfoques es uno de los factores que sostienen la desconfianza de la ciudadanía con respecto a los cuerpos de policía. En este sentido, debe señalarse que la mayor utilidad de las intervenciones realizadas está asociada a la necesidad de redefinir esa relación. Para ello es no solo necesario que las policías comprendan que en contextos democráticos no pueden continuar siendo agentes políticos al servicio de los gobiernos sino también que la población comprenda cuál es el rol de la misma como herramienta para controlar y reducir los niveles de violencia civil.

D. Otra desviación de la agenda de seguridad ciudadana está asociada con el proceso de *securitización de la política social*. Cuando las adicciones, los conflictos interpersonales, la violencia familiar, los conflictos en instituciones educativas, son tratados como problemas de seguridad no solo se corre el riesgo de que estos problemas pierdan el tratamiento específico que ameritan sino que sea el personal encargado de la seguridad, con los instrumentos que le son propios, los que se hagan cargo de estos problemas. La perspectiva del policiamiento comunitario tiende a incentivar la securitización de este tipo de problemas, en tanto este es el tipo de cuestiones que la gente tiende a identificar como fuentes de inseguridad, y es el tipo de cuestiones que pretende controlar la policía. Es necesario distinguir entonces, que si bien los

problemas sociales están relacionados con problemas de seguridad, cada uno de ellos amerita soluciones específicas que deben ser implementadas por agentes burocráticos especializados y diferenciados. Cabe notar que cuando las políticas sociales se justifican como mecanismos de prevención de la delincuencia, se corre el riesgo de extender las atribuciones de los encargados de llevar adelante políticas de seguridad.

E. *Desinformación sobre temas de seguridad pública y ciudadana*. La ignorancia y la falta de información adecuada sobre la naturaleza y extensión de los problemas de inseguridad promueve la utilización de soluciones simples. La falta de información adecuada sobre diversos aspectos del problema impide, además, instrumentar soluciones aún en aquellos casos en los cuales existen oportunidades políticas para hacerlo.

F. *¿Política local o nacional?* Si bien las experiencias analizadas en este trabajo muestran que es posible obtener logros en materia de seguridad a nivel local, resta observar si experiencias focalizadas y sin interconexión y coordinación podrán extenderse en el tiempo, y a otros territorios.

G. *Policía comunitaria y criminalización del status social*. Las experiencias de intervención realizadas mostraron que uno de los riesgos de los comités de vecinos que realizan tareas de seguridad es la estigmatización y criminalización de individuos de la comunidad por su status social. Es necesario advertir que el riesgo de que prácticas de seguridad ciudadana se transformen en mecanismos de control social tradicionales que estigmaticen la diversidad o conductas no convencionales es alto. ■

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS**Lee H. Hamilton, President and Director****BOARD OF TRUSTEES**

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; Allen Weinstein, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education. Designated Appointee of the President from Within the Federal Government: Tamala L. Longaberger

Private Citizen Members: Carol Cartwright, Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander R. Gerber, Charles L. Glazer, Ignacio Sanchez

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Woodrow Wilson Center is one of Washington's most respected institutions of policy research and public dialogue. Created by an act of Congress in 1966, the Center is a living memorial to President Woodrow Wilson and his ideals of a more informed public policy community in Washington. It supports research on international policy issues; organizes conferences, seminars, and working groups; and offers residential fellowships for scholars, journalists and policymakers. Center director Lee H. Hamilton is a widely respected former member of Congress who chaired the House International Relations Committee. The Latin American Program focuses attention on U.S.-Latin American relations and important issues in the region, including democratic governance, citizen security, peace processes, drug policy, decentralization, and economic development and equality.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE \$300

