



**Estado
de la
Región**
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un informe desde Centroamérica
y para Centroamérica

Informe Estado de la Región 2008

Ponencia

Experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana

Ponencia realizada para el capítulo 12 sobre Seguridad Ciudadana y
Estado democrático de Derecho

Elaborada por:
José María Rico.
Resumen por:
Jorge Vargas Cullell

San José, 2007.

RESUMEN

El análisis de 25 experiencias de prevención del delito (13 en países avanzados y 12 en América Latina) señala que éstas son muy variadas tanto por la variedad de objetivos, el ámbito de aplicación así como por los actores institucionales y sociales involucrados¹ (Cuadros A4-1 y A4-2). En los países desarrollados se ha enfatizado en aspectos tan diferentes como el abandono escolar y la violencia en los centros docentes, los robos con allanamiento de morada, la violencia en los transportes públicos y el control de armas de fuego. En América Latina las experiencias se han centrado principalmente en el desarrollo de la policía comunitaria, con participación de la comunidad en la seguridad (Bogotá, Buenos Aires, Córdoba, Porto Alegre, Santiago de Chile, barrios de San José de Costa Rica, Santa Tecla en El Salvador), la mitigación de la violencia, las drogas, la desconfianza en las instituciones oficiales (diversas comunidades en Chile). Muchas de estas experiencias (con excepción, entre otras, de Bogotá, o Porto Alegre) han tenido una duración relativamente corta, frecuentemente asociada al cambio en las autoridades competentes o, si están auspiciadas por la cooperación internacional, al término de los recursos disponibles.

Vistas las 25 experiencias en su conjunto –abstrayéndose de los casos- permitió identificar 52 acciones relevantes en seis ámbitos distintos: hogar, centros escolares, organización comunal, espacios públicos, organización policial e incentivos para el cambio en la conducta de las personas (Cuadro A4-3). De éstas 52 acciones, 20 están relacionadas con la prevención “situacional” y 32 con la prevención social, que son distintas según el ámbito al cual están dirigidas. Una parte importante de estas medidas están orientadas a movilizar la organización comunitaria en el cuidado del vecindario, tanto con acciones que corrijan las vulnerabilidades existentes como mediante el desarrollo de nuevas capacidades (por ejemplo, liderazgos) y lazos de cooperación entre los vecinos para generar una vida cultural más rica en los barrios. Los hogares son también otro ámbito importante: desde medidas sencillas para aumentar la seguridad sobre los activos familiares hasta acciones más complejas, como el apoyo para mejorar el clima educativo y las capacidades para atender jóvenes en problemas. Un área de acción relevante son los incentivos para el cambio de conducta: la creación de “premios” para el desarme, para evitar el abuso de la ingesta de alcohol o la conducción bajo sus efectos, entre otros, crea nuevas condiciones para promover modificaciones en los hábitos de las personas. Por otra parte, las medidas dirigidas a incidir en dos ámbitos de carácter más general, el de la policía y de los espacios públicos, tanto en sus aspectos de prevención situacional como social, tienen por objetivo crear mejores condiciones no solo en localidades específicas (aunque por supuesto, toda política tiene siempre una expresión local –por ejemplo, la mejora del alumbrado público, de las estaciones de transporte público, de los parques, etc.) sino

¹ El análisis está limitado por la información disponible sobre estas experiencias. Las publicaciones que las describen y evalúan no son necesariamente recientes y no fue posible saber si las iniciativas están todavía siendo ejecutadas.

en términos generales, para una urbe o región. Finalmente, estas medidas tienen niveles de complejidad y costos muy diversos. Algunas, por ejemplo, la mejora en las infraestructuras urbanas implican una reactivación de la inversión pública que probablemente está asociada a cambios tributarios. Otras, sin embargo, tienen costos mínimos –etiquetar los activos del hogar- y requieren una muy baja inversión de tiempo. Ninguna de estas medidas, las simples o las complejas, son, sin embargo, prescindibles porque cada una se propone incidir de distinta manera en factores de diferente naturaleza.

Una primera reflexión a partir de este “menú” de acciones emprendidas por programas muy diversos apunta a la importancia que tiene para una política de seguridad ciudadana encarar acciones combinadas y simultáneas de prevención situacional y social. No pareciera conveniente, pues, dejarle la tarea de producir cambios en esta materia a uno u otro enfoque de política, sino más bien en su utilización combinada. Una segunda reflexión apunta a la importancia de incidir en diversos ámbitos de la vida social, desde la escala micro (como el hogar, o los centros escolares) hasta la macro (espacios públicos en una ciudad), institucional (policía) o social (organización comunal) de manera simultánea. No pareciera tampoco conveniente apostar todas las baterías a un ámbito de la política pública (por ejemplo, la policía) o una combinación específica y acotada de ámbitos (por ejemplo, policía y organización comunal) y abrigar la esperanza que ello sea suficiente para obrar cambios significativos en la seguridad ciudadana. Un descubrimiento particularmente interesante es la creación de incentivos específicos para modificar la conducta de las personas. Una tercera reflexión es la diversidad y creatividad que los diseñadores de experiencias innovadoras en materia de seguridad ciudadana. El conjunto de acciones que recopila el Cuadro A4-3 no es, por cierto, un “menú comprensivo” de acciones; su valor reside en otra característica: sugiere la necesidad de la innovación a partir de una definición de los ámbitos en los que la política se propone incidir.

Es menester indicar que la mayoría de las acciones innovadoras examinadas, vistas de manera individual, tienen un alcance local (barrios, centros educativos en zonas específicas, pequeñas ciudades) y se desarrollan con independencia de otras intervenciones públicas que el Estado efectúa en el ámbito donde operan. Especialmente en América Latina, han procurado reformar la organización y métodos de trabajo de una institución específica (la policía) sin afectar la manera como se gestionan otros componentes del sistema de justicia penal o de la política criminal del estado. Esto es una limitación cuando el interés reside en el diseño de intervenciones que afecten las condiciones de seguridad ciudadana de países o regiones enteras – aunque el análisis consolidado de medidas permite superar parcialmente esta limitación al ofrecer un instrumental de política pública más amplio. Pese a la limitación anterior, pudieron localizarse algunas intervenciones con un alcance territorial más amplio, que han tenido un fuerte impacto sobre la seguridad ciudadana. Estas son:

- En 1977 se aprobó una rigurosa ley para el control de armas de fuego en Canadá. Entre esa fecha y 1993, los homicidios se redujeron en un 55%. Cuando se comparan dos ciudades fronterizas cercanas, Vancouver en Canadá y Seattle en Estados Unidos (en este último país las leyes de tenencia de armas son laxas), el control de las armas de fuego y la menor tasa de homicidios (en Vancouver) están fuertemente asociadas. La comparación entre las tasas de homicidios de Australia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra muestra que la mayor parte de la variación en estas tasas puede explicarse por el menor o mayor acceso a las armas de fuego (Sansfaçon y Welsh 1999).
- A partir de 1995 en la ciudad de Bogotá (Colombia) se registró una acentuada disminución de las formas más graves de criminalidad, en un país con uno de los niveles más altos de violencia e inseguridad ciudadana, logros que han mantenido hasta la fecha. La atención a la inseguridad ciudadana se convirtió en un eje prioritario del gobierno de la metrópoli (con una población superior a 7 millones de personas) e integró, concatenándolas, acciones de muy diversa índole. Entre otras: nuevos enfoques y reglas para gobernar la ciudad, basados en la pedagogía y la comunicación; un programa de inversión pública para mejorar las infraestructuras urbanas y el mantenimiento de los espacios públicos; el desarme de la población, campañas contra el consumo del alcohol y nuevas regulaciones; atención a la violencia intrafamiliar; reorganización de la policía y desarrollo de programas de policía comunitaria².

² No obstante su éxito, es preciso señalar que esta experiencia carece de indicadores que permitan la evaluación de los efectos específicos de las medidas adoptadas sobre el nivel de violencia y la percepción de inseguridad ciudadana.

▪ Cuadro A4-1 Programas examinados de atención a factores de riesgo y situaciones en seguridad ciudadana

Lugar	Alcance	País	Nombre	Período analizado	Características
Fuera de América Latina					
Filadelfia, Milwaukee, Oklahoma City, Saginaw, San Antonio	Zonas de ciudad	EE.UU	Quantum Opportunities	1989-1993	Reducir factor de riesgo: evitar deserción escolar
Nueva York	Ciudad	EE.UU.		1984 a hoy	Policía comunitaria y mejora prevención situacional
Chicago	Ciudad	EE.UU.		1993 ...	Reorganización territorial y policía comunitaria
Varias ciudades	Zonas de ciudad	Noruega	Programa anti-intimidación en Escuelas	1990- ...	Reducir factor de riesgo: bajar violencia escolar
Vaulx-en-Velin	Liceo	Francia	Escuela y comunidad	1994-1999	Reducir factor de riesgo: bajar violencia escolar
Montreal	Ciudad	Canadá		1996	Policía comunitaria Reforma policial
L'Hospitalet (Barcelona)	Zona de ciudad	España			Prevención situacional y policía comunitaria
Varias ciudades	Ciudad	Inglaterra	Safer Cities	1988-1995	Mejorar prevención situacional
Adelaide	Zonas de ciudad	Australia	Residential Break and Enter Project	1998-2000	Mejorar prevención situacional
Auckland	Zonas de ciudad	Nueva Zelanda	Target Hardening Programas	2001-2002	Mejorar prevención situacional y atención a jóvenes
Varias ciudades	Zonas de ciudad	Inglaterra	Reducing Burglary Initiative	1999-2000	Mejorar prevención situacional
Varias ciudades	Ciudad	Australia	Prevención en transportes públicos	1990-1992	Mejorar control social
Newcastle-Upon-Tyne	Zonas de ciudad	Inglaterra	Televisión por circuito cerrado	1993-1995	Mejorar control social
América Latina					
San Carlos	Municipal	Costa Rica	...	2000-2004	Participación ciudadana
Varias ciudades	Zonas de ciudad	Chile	Comunas seguras	2000-2003	Reducir factor de riesgo: programas comunales
Bogotá	Ciudad	Colombia	...	1995 a la fecha	Reducir factores de riesgo y situacionales: mejora urbana
Santa Tecla	Municipal	El Salvador	..	2004 a la fecha	..

Fuente: (Rico 2007a)

Cuadro A4-2: Programas examinados de policía comunitaria en América Latina

Lugar	Alcance	País	Nombre	Período	Otras características
Buenos Aires	Provincia	Argentina		1996-2000	Participación comunal
Córdoba	Provincia	Argentina		1996 - ...	Participación comunal
Sao Paulo	Provincia	Brasil		1997- ...	Participación comunal
Belo Horizonte	Ciudad	Brasil		2000- ...	Participación comunal
Santiago	Zona de ciudad	Chile	Plan Cuadrante	1998- ...	
Bogotá	Ciudad	Colombia		1998 hasta presente	Complemento a mejora urbana
San José	Zona de ciudad	Costa Rica	Seguridad comunitaria	1996-1998	Participación comunal
Varios (Belmopan y Ciudad Belice: Belice; Rincón Grande de Pavas: Costa Rica; Ilobasco: El Salvador; Villa Nueva: Guatemala; Choluteca: Honduras; Masaya: Nicaragua)	Zonas de ciudad y ciudades intermedias	Regional a/	Seguridad ciudadana en Centroamérica	1998-2000	Participación comunal

A/ Iniciativa de carácter centroamericano

Fuente: (Rico 2007a)

Cuadro A4-3. Medidas de prevención situacional y social identificadas en 25 experiencias exitosas de seguridad ciudadana a/

Ámbito	Prevención situacional	Prevención social
Vivienda-hogar	Suministro e instalación de cerraduras de calidad Sistemas de alarma para viviendas Sistemas eléctricos de alumbrado de las casas para dar la impresión de ocupación Marcar objetos de valor para hacerlos menos atractivos en el mercado de reventa	Apoyo escolar en el hogar Capacitación para mejorar la vida familiar Planeación universitaria y laboral Tratamiento a los jóvenes en dificultad
Centro escolar	Mayor supervisión en los patios de recreo en centros escolares	Programa de actividades postescolares: estudiantes reciben estipendios por hora trabajada y una suma equivalente depositada en un fondo para estudios superiores Educación asistida por computadoras Cursos contra la intimidación como parte del currículum Establecimiento de normas escolares claras y de derechos y responsabilidades para estudiantes, padres y adultos Entrenamiento en mediación para estudiantes Proyectos para la integración escolar de nuevos alumnos Desarrollo de actividades entre alumnos y maestros para mejorar la cohesión de la clase Visitas de la policía de proximidad a las escuelas
Organización comunal	Elaboración y distribución de material informativo Identificación de las viviendas asaltadas Grupos de vigilantes de barrio y de asociaciones de residentes Vigilancia y observación Intercambio de información Instalación de rótulos indicando la presencia de un comité de seguridad comunal	Voluntarios de la comunidad para asesorar a víctimas Servicios comunitarios y actividades relacionadas con eventos públicos Alianzas con organizaciones comunitarias para prevenir la exclusión de los jóvenes y promover el trabajo juvenil. Análisis de la situación de seguridad por organización comunal Programas recreativos, deportivos y culturales Actividades para fortalecer lazos entre vecinos Mejoras de las instalaciones del centro comunal y equipamiento; Realización de talleres de música y teatro para jóvenes (entre 30 y 40) y niños; Formación de una red comunal con jóvenes: foros educativos

		sobre derechos humanos, seguridad ciudadana y otros temas
Ámbito	Prevención situacional	Prevención social
		Realización de producciones audiovisuales; Jornadas, talleres o charlas con la población meta Montaje de eventos masivos entretenimiento y culturales Formación de nuevas organizaciones y el fortalecimiento de los existentes mediante talleres de liderazgo, seguridad y promoción de proyectos Promover la autogestión en las organizaciones comunales
Policía	Incremento de la presencia de patrullas policiales y empleados del servicio en sectores problemáticos a las horas de mayor frecuencia de perturbaciones del orden público; Más fácil acceso a líneas telefónicas de la policía Mayores recursos para la policía financiados por el municipio	
Espacios públicos	Instalación de teléfonos públicos en todas las estaciones Barreras de seguridad en las callejuelas y caminos que dan acceso a las viviendas Limpieza de trenes, autobuses y estaciones con la participación de la comunidad; La circulación en los trenes de guardias de seguridad. Instalación de un sistema de televisión por circuito cerrado.	Nueva iluminación pública Recuperación del espacio público (grandes ejes viales, zonas de la ciudad altamente deterioradas, construcción de ciclo-rutas y alamedas
Incentivos para cambio de conducta	Operativos policiales para verificar que los establecimientos nocturnos de la ciudad cumplan con reglamentación vigente Restricción de los horarios de venta de alcohol en la noche	Entrega de armas a cambio de bonos para regalos Restricción del porte de armas de fuego fines de semana y festivos Propiciar consumo responsable de bebidas alcohólicas Estímulos para reportar los actos de venta ilegal de alcohol Campañas para incitar a ciudadanos que han bebido a entregar las llaves de vehículo a quién está sobrio

a/ Las experiencias son las indicadas en los Cuadros A4-1 y A4-2

INTRODUCCIÓN

En el informe sobre “El marco teórico-conceptual” se procedía en primer lugar a la definición, no solo de los conceptos de “seguridad ciudadana” y “Estado de derecho”, sino también de otros íntimamente relacionados con ellos (“política criminal”, “prevención del delito”, “sistema penal” y “factores de riesgo”) y, en segundo lugar, se proponía un listado de los indicadores que permitieran la evaluación de los conceptos indicados en el enunciado del proyecto. Este intento debía constituir la base indispensable, tanto para describir la situación actual como para elaborar posibles escenarios futuros y políticas públicas en el sector.

Con esta misma finalidad, en el presente informe se exponen y analizan algunas de las experiencias más significativas y rigurosamente evaluadas llevadas a cabo durante las dos últimas décadas en el plano internacional mediante el recurso a nuevos modelos de intervención en materia preventiva y policial. En el continente latinoamericano, tales modelos y experiencias también se están realizando, aunque desde una época más reciente y a una escala más reducida.

Pese a que actualmente se dispone de una abundante bibliografía sobre el tema, pueden hacerse al menos tres importantes observaciones sobre la realidad latinoamericana:

- ✓ salvo raras excepciones, la procedente del ámbito internacional no suele ser conocida en su totalidad por los especialistas de la región;
- ✓ la bibliografía significativa -cada vez más numerosa- sobre la aplicación de los nuevos modelos y enfoques se limita a apenas media docena de países, es poco conocida en el resto de la región por su inadecuada difusión y suele ser reiterativa (notándose en cambio la ausencia de síntesis), así como estar centrada excesivamente en los aspectos teóricos del problema (lo que reduce su impacto para la toma de decisiones de las autoridades, organismos y personal de las instituciones involucradas en el tema);
- ✓ la gran mayoría de las experiencias llevadas a cabo se refieren a proyectos piloto aislados en el tiempo y en el espacio, y no a políticas y estrategias integradas.

Con este estudio se pretende analizar tales experiencias, identificando los instrumentos (políticas públicas, acciones colectivas, procesos) y los actores que, o bien han permitido mejorar la situación de la seguridad ciudadana, o bien no lo han conseguido. Los ejemplos presentados, centrados en los factores de riesgo y en los nuevos enfoques en materia preventiva y policial, constituyen una visión “panorámica” aunque esquemática y no exhaustiva de la situación y pueden servir para facilitar la toma de decisiones adecuadas para la solución de los problemas relacionados con la problemática, así como para contribuir a la elaboración de una política integral en el sector.

I. EXPERIENCIAS CENTRADAS EN LOS FACTORES DE RIESGO³

A. Países desarrollados

1. Factores de riesgo y desarrollo humano y social

Quantum Opportunities, cinco ciudades (Filadelfia, Milwaukee, Oklahoma City, Saginaw, San Antonio), USA⁴

Período analizado: entre 1989 y 1993.

Características de la situación: abandono de la escuela.

Objetivo: mejorar las oportunidades de jóvenes de 12 a 17 años con desventajas socioeconómicas y en riesgo de terminar la escuela secundaria.

Medidas adoptadas:

- ✓ programa de actividades postescolares por las que recibían estipendios por hora trabajada (de \$1 a \$1,33 por hora) y una suma equivalente depositada en un fondo para estudios superiores;
- ✓ educación asistida por computadoras;
- ✓ apoyo escolar en el hogar;
- ✓ servicios comunitarios y actividades relacionadas con eventos públicos;
- ✓ capacitación para mejorar la vida familiar;
- ✓ planeación universitaria y laboral.

Actores: dirigentes de escuelas, comunidad.

Resultados (con base en la comparación entre el grupo experimental y el grupo control):

- ✓ mayor probabilidad de graduación en la escuela secundaria (63% vs 42%);
- ✓ mayor probabilidad de inscribirse en una educación postsecundaria (42% vs 16%);
- ✓ menor probabilidad de ser arrestado (17% vs 58%);
- ✓ reducción de la delincuencia en un 71%.

³ Véanse las siguientes publicaciones del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (en adelante CIPC), que contienen una abundante bibliografía sobre el tema: Sansfaçon Daniel y Welsh Brandon (1999), *Digesto de la prevención del delito II. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad ciudadana*, dirigido por Irvin Waller, Montreal, CIPC, pp. 27-63; Shaw Margaret (2001a), *Invirtiendo en los jóvenes: políticas internacionales para prevenir la delincuencia y la victimización*, Montreal, CIPC; Shaw Margaret (2001b), *Promover la seguridad en las escuelas: acción y experiencias internacionales*, Montreal, CIPC; Hicks David y Sansfaçon Daniel (2001), *Prevenir el desvalijamiento residencial y los robos con violación de domicilio*, Montreal, CIPC; y Barcheat Olivier (2006), *La prévention des cambriolages résidentiels: quelques enseignements tirés d'une approche comparée*, Montréal, CIPC. Estas publicaciones pueden ser consultadas en www.crime-prevention-intl.org.

⁴ Sansfaçon y Welsh (1999), pp. 41-42, Shaw (2001a), p. 28 e Hicks y Sansfaçon (2001), p. 21.

Programa anti-intimidación en las escuelas, Noruega⁵

Período analizado: desde 1990.

Características de la situación: el 9% de los niños habían sido amenazados durante el último año.

Objetivo: reducir las conductas intimidatorias en más de 40 escuelas de primaria.

Medidas adoptadas:
cursos contra la intimidación como parte del currículum;
mayor supervisión en los patios de recreo;
estímulos para reportar los actos de esta naturaleza.

Actores: dirigentes de escuelas, comunidad.

Resultados:
✓ reducciones de hasta el 50% de las conductas intimidatorias;
✓ disminución de actos de vandalismo y robos.

Escuela y Comunidad, Liceo Les Canuts, Vaulx-en-Velin, Francia⁶

Período analizado: entre 1994 y 1999.

Características de la situación: escuela secundaria con 428 estudiantes (la mayoría de ellos con dificultades educativas, económicas y sociales), situada en un área suburbana de 450.000 habitantes de los alrededores de Lyon, con niveles elevados de violencia (verbal, física, incursiones violentas), en deterioro desde hacía unos 15 años y mala reputación en la comunidad; el 16% de los alumnos eran extranjeros (sobre todo de África del Norte).

Objetivo: reducir la violencia escolar y movilizar a organismos de la comunidad para convertir a la escuela en una parte de ella.

Medidas adoptadas:
establecimiento de normas escolares claras y de derechos y responsabilidades para estudiantes, padres y adultos;
entrenamiento en mediación;
proyectos específicos para ayudar a la integración escolar de nuevos alumnos;
desarrollo de actividades entre alumnos y maestros para mejorar la cohesión de la clase;
alianzas con organizaciones comunitarias para prevenir la exclusión de los jóvenes y promover el trabajo juvenil.

⁵ Shaw (2001a), p. 27 y Shaw (2001b), p. 7.

⁶ Shaw (2001b), p. 30.

Los elementos clave han sido el respeto por las competencias personales de los participantes, escuchar a los alumnos y tomar en consideración sus puntos de vista, acordarles una mayor autonomía y responsabilidad, mantener la energía y el dinamismo, y adaptarse a nuevas necesidades y problemas.

Actores: representantes de la justicia, la policía, las autoridades locales y la comunidad.

Resultados (entre 1995-1996 y 1998-1999):

- ✓ reducción de hechos violentos (60%), violencia física contra adultos (100%), abusos verbales (50%) y el costo de las reparaciones (70%);
- ✓ disminución de las incursiones delictivas dentro de la escuela y de las expulsiones;
- ✓ más colocaciones para el trabajo (7.540 días);
- ✓ modificación favorable de la reputación de la escuela.

2. Factores de riesgo y victimización

2.1. Protección de lugares y bienes

Safer cities, Reino Unido⁷

Período analizado: entre 1988 y 1995.

Características de la situación: altas tasas de criminalidad e inseguridad.

Objetivo: reducir las tasas de criminalidad y el miedo al crimen en 20 ciudades con altos índices delictivos.

Medidas adoptadas: medidas de prevención "situacional" (mejora de las cerraduras en las puertas, sistemas de acceso, alarmas, mejor iluminación).

Actores: Home Office, municipios, comunidad.

Resultados (con base en casi 300 planes de prevención de robos en las residencias, abarcando cada uno de ellos un promedio de 5.200 hogares):

- ✓ reducción del 21% de robos en las residencias durante el primer año;
- ✓ no se observó el efecto de desplazamiento de la criminalidad.

⁷ Sansfaçon y Welsh (1999), pp. 48-49 e Hicks y Sansfaçon (2001), p. 20.

Residencial Break and Enter Project, Adelaida, Australia Meridional⁸

Período analizado: entre finales de 1998 y principios del 2000.

Características de la situación: altas tasas de robos reiterados en las mismas residencias en los municipios de Norwood (32.000 habitantes) y Tea Tree Gully (95.000 habitantes), así como en dos subdivisiones policiales de Adelaida, la metrópolis (unos 127.000 habitantes).

Objetivo: mejorar la calidad de vida de la población mediante la reducción de los robos con allanamiento de morada conseguida gracias a la prevención de las victimizaciones múltiples.

Medidas adoptadas (en el marco de una colaboración entre el gobierno federal y los ministros de los territorios involucrados):

formación de voluntarios de la comunidad para asesorar a las víctimas participantes en el programa centradas en cinco elementos (evaluar el nivel de seguridad de la zona, prestar una ayuda informal a las víctimas, enviar los casos a los servicios sociales, marcar los objetos y establecer lazos entre vecinos);

suministro e instalación de cerraduras de calidad;

elaboración y distribución de material informativo.

Actores: la *Crime Prevention Unit* del *Attorney General*, el servicio de policía de Australia Meridional, las autoridades locales y el organismo comunitario *Victim Support Service*.

Resultados:

1. Evaluación del proceso:

- ✓ fuerte implicación de algunos policías, pero implicación desigual del conjunto del servicio;
- ✓ buena capacidad de los voluntarios seleccionados y formados.

2. Evaluación de impacto:

- ✓ la mayoría de las víctimas (el 62%) siguieron las recomendaciones para fortalecer la seguridad de sus residencias y una tercera parte indicaron su intención de aplicar medidas suplementarias (entre el 37% y el 42% de este porcentaje instalaron cerraduras en puertas y ventanas, el 40% marcaron sus bienes y el 20% adquirieron un sistema de alarma);
- ✓ en general, el proyecto ha mostrado su eficacia en cuanto a prevenir las victimizaciones múltiples de las viviendas asaltadas por primera vez, pero las tasas de las asaltadas varias veces permanecieron estables en la zona de aplicación del proyecto, aunque aumentaron en la zona control (lo que supone un resultado positivo).

⁸ Barchechar (2006), pp. 17-18 y 25-26.

Target Hardening Programme, Auckland, Nueva Zelanda⁹

Período analizado: entre abril del 2001 y julio del 2002.

Características de la situación: altas tasas de allanamientos de morada para robar.

Objetivos: prevenir las victimizaciones múltiples de viviendas desfavorecidas y aumentar el sentimiento de seguridad de las víctimas en siete sectores de la ciudad.

Medidas adoptadas (en 167 viviendas asaltadas al menos dos veces en los 12 últimos meses):

- ✓ identificación de las viviendas asaltadas;
- ✓ evaluación de su seguridad;
- ✓ instalación de cerraduras nuevas (para viviendas asaltadas dos veces o más);
- ✓ préstamo de una alarma sonora antirrobo (para viviendas asaltadas tres veces o más);
- ✓ nueva iluminación.

Actores: la *Crime Prevention Unit* del Ministerio de Justicia, el servicio de policía de Nueva Zelanda, el organismo *Victim Support* (que asumió la dirección del programa), la comunidad.

Resultados:

- ✓ la gran mayoría de las viviendas participantes (el 84%) no reportaron ningún incidente después de la instalación de medidas de seguridad (del 16% restante, solo se señalaron 27 allanamientos o tentativas);
- ✓ los nuevos allanamientos se debían sobre todo al carácter poco funcional o incompleto de los equipos instalados;
- ✓ disminución del sentimiento de inseguridad;
- ✓ mayor concienciación sobre la necesidad de asegurar mejor las viviendas.

⁹ Barchechar (2006), pp. 19-20 y 27-28.

Reducing Burglary Initiative, Hartlepool, Reino Unido¹⁰

Período analizado: entre 1999 y 2000.

Características de la situación: altas tasas de allanamientos de morada para robar.

Objetivo: reducir en un 25% los allanamientos durante los dos primeros años en un sector desfavorecido con 3.500 viviendas y una alta tasa de delitos de esta naturaleza.

Medidas tomadas:

análisis de la situación;

actividades centradas en los infractores jóvenes (programas recreativos, deportivos y culturales; visitas de la policía comunitaria a las escuelas para promocionar el programa; tratamiento a los jóvenes en dificultad);

medidas de prevención "situacional" (barreras de seguridad en las callejuelas y caminos que dan acceso a las viviendas, mayor iluminación de las calles, sistemas eléctricos de alumbrado de las casas para dar la impresión de ocupación, constitución de grupos de vigilantes de barrio y de asociaciones de residentes, marcar objetos de valor para hacerlos menos atractivos en el mercado de reventa).

Actores: policía, autoridades locales, organismos comunitarios, comunidad.

Resultados:

- ✓ pese a un aumento total anual en el distrito, el objetivo de reducción de estos delitos se ha alcanzado en el sector considerado (un 13,2% en los dos primeros años, un 19,7% en el tercer y cuarto año);
- ✓ baja importante de las victimizaciones múltiples en el sector (26,3%) comparada con la disminución en el conjunto del distrito (15,2%);
- ✓ consideradas aisladamente, la mayoría de las medidas de prevención "situacional" han sido ineficaces;
- ✓ impacto positivo de las actividades para los jóvenes.

¹⁰ Uno de los 63 proyectos de desarrollo estratégico de la Fase I de la *Reducing Burglary Initiative* (vigente entre 1999 y 2002) en el marco del *Crime Reduction Programme*, cuyos objetivos son: reducir la criminalidad a largo plazo y en forma duradera mediante la aplicación de medidas probadas, promover la innovación, fortalecer la base de conocimientos sobre el tema y conseguir economías gracias a la disminución de la criminalidad y una mayor eficacia y eficiencia de los programas elaborados. Cf. Barchecheat (2006), pp. 20-21 y 28-30.

2.2. Mejora del control social

Prevención en los transportes públicos, Australia¹¹

Período analizado: entre 1990 y 1992.

Características de la situación: inseguridad en los medios de transporte público.

Objetivo: reducir el sentimiento de inseguridad de los usuarios, las agresiones y la suciedad de vehículos y estaciones.

Medidas adoptadas:

limpieza de trenes, autobuses y estaciones con la participación de la comunidad;
instalación de teléfonos públicos en todas las estaciones y de un sistema de televisión en circuito cerrado en trenes, autobuses y estaciones;
mejora de la iluminación en las estaciones;
incremento de la presencia de patrullas policiales y empleados del servicio en sectores problemáticos a las horas de mayor frecuencia de perturbaciones del orden público;
la circulación en los trenes de guardias de seguridad.

Actores: policía, guardias de seguridad, servicios de transportes, comunidad.

Resultados (dos años después):

- ✓ disminución de los delitos contra la persona (42%);
- ✓ disminución de los demás delitos;
- ✓ disminución de los actos de vandalismo (700 en 1990, un centenar en 1992).

Televisión por circuito cerrado, Newcastle-upon-Tyne, Reino Unido¹²

Período analizado: entre 1993 y 1995.

Características de la situación: delincuencia, desórdenes, infracciones de tráfico.

Objetivo: reducir la delincuencia, los desórdenes y las infracciones de tráfico.

Medidas adoptadas: instalación en el centro de la ciudad de un sistema de televisión por circuito cerrado.

Actores: policía, autoridades locales.

Resultados:

- ✓ reducción del 19% del total de la delincuencia;
- ✓ reducción del 57% de robos en las residencias.

¹¹ Sansfaçon y Welsh (1999), p. 54.

¹² *Ibid.*, p. 50 e Hicks y Sansfaçon (2001), p. 25.

2.3. Reducción de elementos facilitadores¹³

Armas de fuego

- ✓ en Canadá, los homicidios se redujeron un 55% entre 1977 (fecha de la entrada en vigor de una ley rigurosa sobre el control de armas de fuego) y 1993;
- ✓ una comparación entre Vancouver, Canadá (país con un riguroso sistema regulador de armas de fuego) y Seattle, Washington, USA (que no lo tiene), ha mostrado una fuerte asociación entre el control de armas de fuego y una menor tasa de homicidios;
- ✓ una comparación internacional (Australia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra) ha puesto de relieve que el 92% de las variaciones en las tasas de homicidios puede explicarse por un mayor acceso a las armas de fuego.

B. América Latina

Las experiencias relacionadas con el tema de la seguridad ciudadana y los nuevos enfoques en materia preventiva y policial son cada vez más numerosos en América Latina, sobre todo en el marco de la introducción del modelo de policía comunitaria, que será tratado más adelante. Más escasas son, en cambio, las que abordan el tema específico de los factores de riesgo de la delincuencia juvenil. Seguidamente se exponen, en forma resumida, algunas de ellas llevadas a cabo en Costa Rica, Chile y Colombia.

¹³ Sansfaçon y Welsh (1999), pp.50-51.

1. Costa Rica¹⁴

Cantón de San Carlos

Período analizado: entre el 2000 y el 2004.

Características de la situación: En el cantón de San Carlos, los principales problemas delictivos eran las bandas organizadas provenientes de fuera del cantón, las pandillas juveniles en los barrios marginados (que cometían asaltos callejeros, robos de vehículos y en viviendas e infracciones relacionadas con las drogas), algunos secuestros de empresarios y la violencia doméstica.

Objetivo: involucrar a la comunidad en el tema de la seguridad.

Medidas adoptadas: A principios del 2000 se crearon Comités de Seguridad Ciudadana, cuya organización fue diseñada por el Ministerio de Seguridad Pública. Sus intervenciones son más disuasivas que represivas (vigilancia y observación, intercambio de información, instalación de rótulos indicando la presencia de un comité, llamadas a la policía). En septiembre del 2004 se contaba con 26 comités distribuidos en los 13 distritos del cantón, con un promedio de 17 integrantes (estos oscilaban entre 5 y 38) y una cobertura variada (8 viviendas y 9 comercios, cerca de 500 viviendas).

Actores: Ministerio de Seguridad Pública, Fuerza Pública, autoridades locales, comunidad.

Resultados: Un estudio riguroso de 10 comités realizado mediante entrevistas a representantes calificados de los mismos (entre 15 y 20) en comunidades de 80 a 180 familias mostró una disminución de los hechos de inseguridad y el fortalecimiento de la organización comunitaria.

2. Chile¹⁵

El objetivo central del programa Comunas Seguras, elaborado por el Ministerio del Interior y aplicado desde el 2000, es generar y fortalecer las capacidades locales para la aplicación de estrategias de prevención y control de la delincuencia. En el 2003, cubría 40 comunas en todo el país y se preveía su extensión a 60 más antes del 2005. En el 2002, se habían identificado y analizado las experiencias más exitosas de prevención comunitaria, considerándose como más prometedoras 64 de ellas, cuatro de las cuales se presentan a continuación.

¹⁴ PNUD Costa Rica (2006), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, San José, pp. 396-399.

¹⁵ Dammert Lucía y Lunecke Alejandra (2004), *La prevención del delito en Chile: una visión desde la comunidad*, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, pp. 44-45, 56-69 y 80-90 y anexos.

Ilawea: cultura a tu alcance

Período analizado: entre el 2000 y el 2003.

Características de la situación: el Centro Cultural Satiraeutanasia, de la comuna El Bosque, trabajaba en una sede con serias deficiencias.

Objetivo: ampliar la gama de talleres y ofrecer a los vecinos un espacio de socialización.

Medidas adoptadas:

- ✓ algunas mejoras de las instalaciones del centro (instalación de puertas y ventanas, pintura) y compra de equipo complementario de música para los talleres);
- ✓ realización de talleres de música y teatro para jóvenes (entre 30 y 40) y niños (5);
- ✓ participación de los jóvenes en la formación de una red comunal cuyos miembros llevarían a cabo foros educativos sobre derechos humanos, seguridad ciudadana y otros temas y organizaron eventos culturales.

Actores: Junta de Vecinos, organismos educativos y culturales, autoridades locales, comunidad.

Resultados:

- ✓ una mejor participación de los jóvenes, quienes aprendieron a aprovechar sus habilidades y su tiempo libre, lo que contribuyó a prevenir conductas ilegales y a sensibilizarlos sobre la importancia de la autoprotección;
- ✓ se estaba gestionando con el municipio la entrega definitiva de la propiedad para crear una Casa de la Cultura, a partir de la cual se fomentara la creación de nuevos organismos juveniles.

Cre-ser Compromiso 100

Período analizado: entre el 2000 y el 2003.

Características de la situación: problemas de drogas y violencia en la comuna San Bernardo.

Objetivos: enfrentar los problemas de drogas y violencia y responder a otras demandas de la población (desarrollo social, sexualidad, reinserción escolar).

Medidas adoptadas:

- ✓ realización de un corto metraje sobre temas juveniles;
- ✓ celebración de un taller sobre desarrollo social con mujeres, adolescentes de sexo femenino (se trató el tema de la sexualidad y se les brindó apoyo para su reinserción social) y niños y niñas;
- ✓ diversos eventos masivos.

Actores: Junta de Vecinos Juan Martínez de la Rosa, Ministerio de Gobernación, Carabineros, organismos comunitarios.

Resultados:

- ✓ superación de las luchas entre sectores de la población;
- ✓ unión de vecinos, mayor diálogo y preocupación por el otro (lo que ha favorecido la reducción de los niveles de agresividad);
- ✓ los niños y los jóvenes proclives a formar parte de pandillas aprendieron a valorar y desarrollar sus talentos (algunos regresaron a la escuela);
- ✓ los vecinos dejaron de ser víctimas para ser actores de sus problemas;
- ✓ sin embargo, no desapareció la preocupación por las necesidades laborales;
- ✓ sustentabilidad del proyecto, que se ha mantenido por varios años con buenos resultados.

Una Pintana más segura

Período analizado: entre el 2000 y el 2003

Características de la situación: problemas de inseguridad, desconfianza en las instituciones y violencia intrafamiliar en la comuna La Pintana.

Objetivo: enfrentar los problemas de inseguridad, desconfianza en las instituciones y violencia intrafamiliar.

Medidas adoptadas:

- ✓ jornadas y talleres con jefas de hogar, cuatro grupos de adultos jóvenes (padres de preescolares) y adultos sobre la importancia de la participación y la organización como instrumentos de seguridad ciudadana;
- ✓ charlas al personal del centro para mejorar las relaciones y aprovechar mejor los recursos;
- ✓ un taller de sensibilización sobre la deserción escolar en una escuela municipal.

Actores: Centro de Desarrollo Comunal, Oficina Municipal de la Infancia, directores de escuelas, jefes de hogar, profesionales, jóvenes, comunidad.

Resultados:

- ✓ 250 personas de distintas edades beneficiadas;
- ✓ fortalecimiento de la organización de los adultos y las mujeres;
- ✓ mejoras en los servicios prestados por el centro;
- ✓ disminución del sentimiento de inseguridad entre los jóvenes;
- ✓ mayor confianza en las instituciones;
- ✓ sustentabilidad del proyecto, gracias a la permanencia del trabajo de la organización en el sector (10 años) y la formación de redes.

Fortaleciendo el Programa Colonias Urbanas de la Zona Centro

Período analizado: entre el 2000 y el 2003.

Características de la situación: inseguridad y escasa respuesta de la comunidad de la Zona Centro de la comuna Santiago.

Objetivo: obtener seguridad mediante el fortalecimiento de la capacidad de los jóvenes para construir espacios propios destinados a la protección y prevención comunitarias.

Medidas aplicadas:

- ✓ propiciar la formación de nuevos grupos de colonias urbanas en la zona y el fortalecimiento de los existentes mediante talleres de liderazgo, seguridad y promoción de proyectos;
- ✓ promover la autogestión.

Actores: la Vicaría (institución responsable), parroquias, Consejo Juvenil Municipal, juntas de vecinos, autoridades locales, jóvenes líderes de grupos.

Resultados:

- ✓ organización de talleres de liderazgo, seguridad y generación de proyectos;
- ✓ promoción de la autogestión;
- ✓ organización de un concurso de mini proyectos;
- ✓ celebración de eventos culturales masivos que facilitaran su difusión;
- ✓ 250 jóvenes y niños de sectores en que el programa no tenía presencia beneficiados;
- ✓ los jóvenes se constituyeron en actores de la comunidad, generando espacios para devolver la confianza en las personas y disminuir el miedo ante el delito;
- ✓ sustentabilidad del proyecto gracias al manejo de herramientas para la autogestión.

3. Colombia¹⁶

Bogotá

Características de la situación. Desde 1995 se observa en la ciudad de Bogotá una disminución espectacular de las formas más graves de criminalidad, en especial del homicidio, cuyas tasas pasan de cerca de 80 por cien mil habitantes en 1993 a 28 en el 2002 (en las demás grandes ciudades, las tasas rondaban este último año los 100 casos por cien mil habitantes. Una caída similar se da con respecto a las muertes por accidentes de tránsito. Estos resultados se suelen atribuir a dos importantes factores: los grandes cambios realizados en la Policía Nacional por el general Rosso José Serrano, su director general entre 1994 y el 2000, que se analizarán más adelante, y la introducción por las autoridades municipales pertinentes de nuevas reglas y enfoques para gobernar la ciudad y sanear sus finanzas y, en particular, para abordar el manejo de la seguridad.

Objetivos y medidas adoptadas:

En estos esfuerzos merece resaltarse el liderazgo ejercido por tres administraciones municipales: las de Antanas Mockus (1995-1997, 2002-2003) y la de Enrique Peñalosa (1998-2000).

- ✓ Durante su primer mandato, Mockus puso en práctica un nuevo discurso político y una forma de gobernar hasta entonces desconocida que, a través de la pedagogía y la comunicación, buscaba armonizar los sistemas reguladores básicos de los ciudadanos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Considerando la defensa de la vida como una prioridad de su agenda, y partiendo de una doble hipótesis (la violencia homicida era un fenómeno generalizado que tenía su origen en la intolerancia, el uso de armas de fuego y el consumo de alcohol; la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil eran la reproducción de la “cultura de la violencia”), aplicó medidas para desarmar a sus conciudadanos (entre ellas, la entrega de armas a cambio de bonos para regalos y la restricción del porte de armas de fuego los fines de semana y festivos) y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas (mediante, por ejemplo, operativos policiales para verificar que los establecimientos nocturnos de la ciudad cumplieran con la reglamentación vigente, restricción de los horarios de venta de alcohol en la noche, campañas para incitar a los ciudadanos que hubiesen bebido a entregar las llaves del vehículo a alguien que estuviese sobrio).

¹⁶ Con respecto a la experiencia de Bogotá, véase Llorente María Victoria y Rivas Ángela (2004), “La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana”, en Dammert Lucía (editora), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso (Chile), Red 14 URB-AL, pp. 311-341.

- ✓ Basando su programa de gobierno en un modelo de ciudad “a escala humana”, Peñalosa emprendió, en el marco de la llamada “Misión Bogotá”, acciones destinadas a la recuperación del espacio público (grandes ejes viales, zonas de la ciudad altamente deterioradas, construcción de ciclo-rutas y alamedas).
- ✓ En su segundo mandato, Mockus siguió desarrollando sus propias iniciativas de cultura ciudadana a través de campañas masivas y las de Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público. Todas estas medidas, basadas además en el enfoque epidemiológico desarrollado por el Dr. Guerrero cuando fue alcalde de Cali,¹⁷ se completaron con el otorgamiento de mayores recursos para la policía, financiados por el municipio.

Actores: municipalidad, Policía Nacional, empresa privada, comunidad.

Resultados:

- ✓ ausencia de lineamientos de base y de información para construir indicadores adecuados;
- ✓ reducción de los índices de criminalidad y de la sensación de inseguridad de los bogotanos, aunque no es posible hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas adoptadas sobre tal reducción;
- ✓ importantes coincidencias entre el descenso de ciertos delitos (atracos callejeros, homicidios) en algunas zonas de la ciudad y las medidas utilizadas para la recuperación del espacio público;
- ✓ reversión importante de la tendencia ascendente de las muertes en accidentes de tránsito;
- ✓ indicadores alentadores que sugieren la existencia de algún impacto en la transformación de las actitudes de la población con respecto al desarme y el consumo de alcohol.

Pese a algunos resultados negativos, la experiencia de Bogotá está considerada como un excelente ejemplo de las múltiples y variadas posibilidades que se le pueden presentar a un gobierno local para manejar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, a condición sin embargo de que se den circunstancias tan importantes -y tan raras en la mayoría de los países latinoamericanos- como la aceptación del tema en una agenda de gobierno, el otorgamiento de recursos considerables y una continuidad que supere las opiniones políticas o ideológicas de las principales autoridades municipales.

¹⁷ Cf.. Guerrero Rodrigo (2000), “La violencia vista desde la salud pública: tratar los factores de riesgo”, en Sapoznikow Jorge *et al.* (editores), *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, BID y Universidad de Alcalá, pp. 27-36.

C. Observaciones

Conviene ante todo recordar que los ejemplos que acaban de exponerse en forma abreviada han sido seleccionados teniendo en cuenta el carácter riguroso del diseño, metodología, aplicación y evaluación de las experiencias llevadas a cabo en los países indicados.

También importa subrayar, tanto la variedad de los sectores involucrados en tales experiencias como los objetivos perseguidos en cada una de ellas. Esta circunstancia representa una importante limitación si se tiene en cuenta la complejidad del tema, ya indicada en el informe anterior dedicado a su marco teórico-conceptual y la necesidad de un enfoque integral en el tratamiento de la problemática. Así, en los países desarrollados se ha enfatizado en aspectos tan diferentes como el abandono escolar y la violencia en los centros docentes, los robos con allanamiento de morada, la violencia en los transportes públicos y el control de armas de fuego, mientras que en América Latina las experiencias se han centrado principalmente en el fortalecimiento de la participación de la comunidad en la seguridad (Costa Rica y Chile), la violencia, las drogas y la desconfianza de las instituciones oficiales (Chile) y la instauración de medidas novedosas para gobernar una gran ciudad (Colombia).

El análisis queda asimismo limitado si se consideran las fechas -no siempre cercanas- de las publicaciones disponibles sobre la descripción y evaluación de las experiencias llevadas a cabo, en particular con respecto a los países desarrollados.

En general, los resultados de estas tentativas son positivos. Los de otras experiencias, no seleccionadas en este informe tanto por su número como por no haberse procedido a una evaluación rigurosa de ellas, aun confirmando su eficacia, muestran la existencia de problemas -a veces importantes- en el sector.

Por su interés en la elaboración y aplicación de políticas públicas integrales de seguridad ciudadana, se presentan seguidamente los logros obtenidos en otras experiencias (sobre todo en los países desarrollados) y los problemas enfrentados (en particular en América Latina).

1. Países desarrollados¹⁸

Diversos estudios longitudinales con muestras de niños y jóvenes hasta la edad adulta y encuestas de victimización (anuales en los Estados Unidos, cada dos

¹⁸ Véanse Sansfaçon Daniel *et al.* (2002), *De la connaissance aux politiques de prévention de la criminalité et de sécurité collective: quel rôle pour quelle évaluation?*, Montreal, CIPC, pp. 14-27 y Barchecheat Olivier y Sansfaçon Daniel (2003), *Évaluer la prévention: éléments pour une approche alternative*, Montreal, CIPC.

años en el Reino Unido) revelan que el éxito de numerosos programas de prevención del delito se debe, entre otras cosas, a que se ha hecho participar en ellos a los jóvenes, enfatizándose en sus fortalezas, no en sus debilidades, y que las metas y objetivos han sido determinados con claridad.

También han permitido señalar, en los casos de jóvenes en situación de alto riesgo, que

- ✓ cuanto más temprana sea la intervención, más efectiva será;
- ✓ un tratamiento más largo es más efectivo y sus resultados más duraderos que una intervención de corta duración;
- ✓ los programas que tratan factores múltiples de riesgo son más efectivos que los que tratan un solo factor;
- ✓ las intervenciones deben tener en cuenta las diferencias y necesidades étnicas y culturales, así como el problema de género;
- ✓ las intervenciones sobre grupos de alto riesgo con factores múltiples de riesgo han dado como resultado importantes reducciones de la delincuencia y conductas problemáticas, así como una mejora en los logros escolares, las capacidades de los padres y, a largo plazo, en los niveles de empleo para los jóvenes y sus padres.

Entre las acciones exitosas se destacan, entre otras

- ✓ para los infantes: visitas a domicilio de enfermeras y otros profesionales;
- ✓ para niños de edad preescolar: cursos con visitas en el hogar de educadores;
- ✓ para jóvenes en riesgo: terapia familiar y desarrollo de habilidades parentales;
- ✓ en escuelas: una organización que favorezca la innovación, normas claras y formación en habilidades personales y sociales;
- ✓ para infractores jóvenes adultos: formación para un empleo;
- ✓ en zonas de alto riesgo delictivo: más presencia de patrullas policiales;
- ✓ para infractores reincidentes: vigilancia por patrullas especializadas y prisión;
- ✓ para infractores condenados: programas de tratamiento con énfasis en los factores de riesgo;
- ✓ para condenados a prisión que utilizan drogas: programas de comunidad terapéutica;
- ✓ la instalación en áreas problemáticas de sistemas de televisión en circuito cerrado.

Otras acciones, en cambio, no han podido mostrar la eficacia que de ellas se esperaba. Tal ha sido el caso de

- ✓ la movilización de la comunidad en zonas con alto nivel de pobreza;
- ✓ algunos programas sobre abuso de drogas en el medio escolar (por ejemplo, DARE);

- ✓ los programas para-escolares;
- ✓ la vigilancia de barrio organizada por la policía;
- ✓ el arresto de menores por delitos de poca gravedad;
- ✓ el arresto de hombres violentos desempleados;
- ✓ la detención domiciliaria y la probación con vigilancia electrónica o intensiva;
- ✓ los programas de rehabilitación con tutoría vaga.

Entre las explicaciones del escaso éxito de ciertos programas, se han señalado la existencia de metas vagas o demasiado ambiciosas, la falta de financiamiento, una información no compartida, un débil seguimiento y evaluación, la ausencia de redes juveniles, la dificultad de contactar a los grupos en riesgo y mantener su participación y el problema que plantea contrarrestar las opiniones negativas o temores de la población sobre los jóvenes.

2. América Latina

Pese al carácter prometedor de las nuevas formas de tratar temas tradicionales, parece oportuno señalar, con respecto a América Latina, diversos problemas en el sector, entre ellos

- ✓ la escasa o casi nula tradición de enfocar en forma integral el tema de la criminalidad y la inseguridad, privilegiándose más bien soluciones improvisadas, generalmente utilizadas con fines político-coyunturales;
- ✓ la carencia -o la falta de fiabilidad de datos integrados sobre estos fenómenos, lo que impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas y acciones en el sector;
- ✓ el escaso desarrollo de programas centrados en la reducción de los factores de riesgo;
- ✓ pese a su incremento en los últimos años, la escasez de especialistas en el tema;
- ✓ la reticencia de los jefes de las instituciones oficiales vinculadas a la problemática;
- ✓ la existencia en casi todos los países de la región de tendencias represivas, con la consiguiente amenaza para una respuesta oficial al problema basada en un escrupuloso respeto de los derechos humanos;
- ✓ pese a una amplia y rica experiencia en participación y desarrollo local, las escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con estos temas;
- ✓ importantes problemas en el plano de la coordinación interinstitucional (en especial entre la policía y la sociedad civil) para abordar el problema;
- ✓ la tendencia consistente en considerar los programas adoptados como panaceas capaces de resolver un tema tan complejo;
- ✓ el hecho de que las experiencias realizadas hasta ahora suelen
 - ser de corta duración (a menudo inconclusas) y parciales (aplicadas en algunas localidades o sobre temas específicos);
 - presentar serias deficiencias en cuanto a sus objetivos y metodologías;

- estar lideradas por la policía o por el ministerio de que ésta depende;
- inspirarse muy frecuentemente en modelos foráneos no necesariamente compatibles con las realidades y necesidades nacionales;
- no tener en cuenta la viabilidad política y económica de las acciones a emprender (sobre todo en una región caracterizada por la inestabilidad política en numerosos países) y, por consiguiente, no ser capaces de asegurar la sostenibilidad de los programas previstos.

Sin embargo, estos obstáculos y deficiencias deben considerarse, por una parte, como algo “normal” en una vía difícil y novedosa en cuanto al enfoque integral adoptado y, por otra parte, como indicadores sobre la manera de superar la tan criticada actual situación.

D. Otros aspectos

Diversas evaluaciones sobre los factores de riesgo muestran además otros aspectos del problema de gran interés para la aplicación de medidas destinadas a enfrentarlos. El primero está relacionado con su costo/ beneficio; el segundo, con las posibles orientaciones -represivas, preventivas- que las autoridades competentes pueden dar a una política pública en el sector.

1. Costos significativos

Países desarrollados¹⁹

- ✓ el costo promedio por ciudadano en Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Países Bajos era en 1997 de
 - \$200 en policía, tribunales y cárceles;
 - \$100 en seguridad privada;
 - \$ 25 en propiedad perdida;
 - \$400 en vidas destrozadas (calidad de vida, dolor, miedo);
- ✓ los costos del delito y su control equivalían al 5% del PIB.

América Latina²⁰

Los costos del delito y su control equivalen hasta el 14,2% del PIB.

¹⁹ SansFaçon y Welsh (1999), pp. 23-24.

²⁰ Londoño Juan Luís y Guerrero Rodrigo (2000), “Violencia en América Latina: epidemiología y costos”, en Londoño Juan Luis *et al.*, *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington DC, BID, pp. 11-57.

2. Costo de diversos planes de reducción del delito²¹

Un estudio clásico realizado por la Rand Corporation (USA) mostró el aumento de impuestos por hogar que se necesitaría a mediados de los años 90 para reducir el delito en un 10%:

✓ mayor encarcelación para delincuentes habituales	\$ 228
✓ supervisión del delincuente juvenil libre	\$ 118
✓ capacitación de los padres	\$ 48
✓ incentivos para que los jóvenes terminen la escuela	\$ 32

Como puede verse, costaría casi ocho veces más reducir el delito aumentando las penas privativas de libertad que adoptando incentivos para que los jóvenes terminen la escuela.

3. Beneficios comparativos de las medidas de prevención²²

- ✓ para reducir el delito, las medidas de desarrollo humano y social son hasta cuatro veces más efectivas en términos de costos que la encarcelación;
- ✓ las medidas de reducción de oportunidades son hasta siete veces más efectivas;
- ✓ los costos de las medidas alternativas son en algunos casos hasta cinco veces más bajos que las consistentes en el recurso a la justicia penal oficial;
- ✓ los beneficios de la prevención para el gobierno son en algunos casos dos veces mayores que la inversión inicial;
- ✓ también generan otros beneficios para el gobierno:
 - más personas empleadas dan lugar a más impuestos;
 - más casas alquiladas suponen mayores rentas e inversiones económicas;
 - disminución de demandas de los servicios del sistema penal;
 - menor asistencia médica y social;
- ✓ reducir el delito recurriendo a la encarcelación puede costar hasta ocho veces más que optando por medidas preventivas.

4. En búsqueda de alternativas

4.1. Países desarrollados²³

- ✓ los ciudadanos favorecen más la inversión para prevenir el delito que una mayor aplicación de la ley y las sanciones penales;

²¹ Sansfaçon y Welsh (1999), Introducción y pp. 60-61.

²² *Ibid.*, pp. 56-61.

²³ *Ibid.*, pp. 19-20.

- ✓ en Inglaterra (69%), Canadá (61%) y Estados Unidos (54%), la población apoya las medidas preventivas en lugar de las punitivas;
- ✓ una proporción significativa de la población apoya las opciones comunitarias en lugar de la cárcel como manera de enfrentar el delito: Francia (68%), Bélgica (55%), Suecia (50%), Australia (46%), Inglaterra (39%), Canadá (30%), Estados Unidos (23%);
- ✓ en los Estados Unidos:
 - los proyectos de prevención han reducido la criminalidad en las tres pasadas décadas;
 - las familias gastan más de \$4.000 por año en el sistema penal y la seguridad privada, en reemplazar la propiedad robada y en indemnizar a las víctimas;
 - los ciudadanos están dispuestos a pagar más impuestos o renunciar a una disminución de los mismos para proveer a los niños un acceso más temprano a programas de desarrollo y una mejor calidad de las actividades después de la escuela.

4.2. América Latina

Con la excepción de Nicaragua, en Centroamérica, para las personas entrevistadas en 1998 en los municipios seleccionados en cada país, entre las principales acciones que los gobiernos debían tomar en el sector predominaban las medidas represivas sobre las preventivas.²⁴

Acciones	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Aumentar penas	45,4	47,0	20,7	26,5	10,3
Mejorar economía	4,6	12,7	29,0	35,2	51,3
Más policías	6,9	9,3	17,7	17,1	17,3
Más cárceles	7,9	6,7	4,3	7,7	4,7
Programas prevención	30,6	9,0	5,7	4,0	5,7
Progr. rehabilitación	2,3	12,7	6,0	7,0	5,7

En Costa Rica, una encuesta nacional realizada en el 2004 confirmaba el mantenimiento de las opciones de corte represivo. Resulta además inquietante los altos porcentaje de respuestas que indicaban estar “de acuerdo” y “muy de acuerdo” con la posibilidad de matar al infractor (para proteger a su familia o sus bienes), lincharlo y “sacar” del vecindario a ciertas personas (traficantes de drogas, delincuentes residentes, proxenetas o gente escandalosa).²⁵

²⁴ Rico (1999-2001), vol. 2, pp. 37-39.

²⁵ PNUD Costa Rica (2006), pp. 410-413.

II. EXPERIENCIAS CENTRADAS EN EL MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA

El análisis de las experiencias centradas en el modelo de policía comunitaria se justifica por ser la institución policial, mediante sus intervenciones de control y prevención de la criminalidad y su constante contacto con la población, uno de los actores clave en materia de seguridad ciudadana. Lo anterior impone una breve descripción del nuevo modelo antes de proceder a la presentación de algunas experiencias realizadas en los países desarrollados y América Latina.

A. Descripción del modelo²⁶

Este modelo surge con el nombre de “policía comunitaria” en los Estados Unidos a finales de los años 70 como consecuencia del escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención para enfrentar el fenómeno criminal y, sobre todo durante la década de los 80, del incremento de la violencia, la venta y consumo de droga, los llamados “delitos en la calle” y los actos de incivilidad (*disorders*). El nuevo modelo se extiende rápidamente a Canadá y Europa (donde se le suele denominar “policía de proximidad”), completándose con nuevos enfoques en materia de prevención del delito y la participación conjunta y coordinada de las instituciones estatales involucradas en la problemática y de la sociedad civil. En América Latina, comienza a aplicarse a mediados de la década de los 90 en algunos países del Cono Sur.

1. Objetivos

General

Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales.

Específicos

- ✓ disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de la ciudadanía;
- ✓ incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial;
- ✓ favorecer la participación de la comunidad en la “producción” de seguridad;
- ✓ contribuir a la coordinación interinstitucional en estos campos;
- ✓ valorizar al personal policial;
- ✓ mejorar los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial;
- ✓ ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

²⁶ Sobre este tema, véanse Chinchilla y Rico (1997), pp. 57-60; Rico y Chinchilla (2002), pp. 41-84; Rico José Ma. Rico y Chinchilla Laura (2006, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, pp. 123-201; Hicks David *et al.* (2000), *Inspiring police practices. Crime prevention partnerships*, Montreal, CIPC; y Shaw Margaret (2004), *Police, schools and crime prevention. A preliminary review of current practices*, Montreal, CIPC.

2. Principales características

- ✓ cambios en la organización policial, con énfasis en la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y la patrulla (a pie o en bicicleta) del barrio;
- ✓ ampliación del mandato policial tradicional, que no se limita a las clásicas funciones policiales, sino que abarca la resolución de otros problemas de la comunidad;
- ✓ selección y capacitación del personal policial;
- ✓ intervención proactiva más que reactiva;
- ✓ mayor acercamiento a la comunidad;
- ✓ amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad);
- ✓ establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados y la comunidad;
- ✓ inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social;
- ✓ obligación de rendir cuentas (a las autoridades políticas, a la comunidad).

B. Países desarrollados

1. Estados Unidos

New York²⁷

Inicio: 1984.

Justificación: Incrementos constantes de la criminalidad (violenta, drogas, “delitos de la calle”) y de los desórdenes públicos, incapacidad policial para controlarlos, aumento del sentimiento de inseguridad.

Objetivo: Implicar a la comunidad en la identificación y resolución de sus problemas.

²⁷ Para una descripción del proyecto, véase McElroy Jerome E. *et al.* (1993), *Community policing: The CPOP in New York*, Newbury Park, California, Sage Publications, Apéndice A, pp. 194-212; este autor y sus colegas participaron en la elaboración y evaluación del proyecto aplicado en Nueva York. En cuanto a sus críticas, Ward Heather (1998), “Policía comunitaria. Las experiencias del Vera Institute of Justice”, en Frühling Hugo (editor), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, pp. 149-156. Véanse también Rico José Ma. y Chinchilla Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI editores, pp. 118-130 y Rico José Ma. y Chinchilla Laura (2006), *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, pp. 128-135.

Medidas adoptadas:

El programa de policía comunitaria, diseñado por el *Vera Institute of Justice* e iniciado como experiencia piloto en una comisaría de Brooklyn, fue ampliado en septiembre de 1988 a las 75 comisarías de la ciudad. En cada comisaría, que abarcaba entre 10 y 50 manzanas y una población promedio de 100.000 habitantes, se creó una unidad especial conformada por 10 agentes comunitarios bajo la dirección de un sargento, así como el correspondiente personal administrativo.

Las principales estrategias aplicadas fueron

- ✓ el patrullaje a pie;
- ✓ la organización de grupos comunitarios;
- ✓ el diseño de planes de acción;
- ✓ el intercambio de información mediante reuniones periódicas entre la policía y los ciudadanos; y
- ✓ la coordinación estratégica entre la comunidad y otros organismos o servicios policiales, gubernamentales y privados.

Actores: Fuerte liderazgo del Departamento de Policía de Nueva York y de la alcaldía; participación de los servicios oficiales y privados competentes y de la comunidad.

Resultados:

1. Logros:

- ✓ reducciones espectaculares del conjunto de la criminalidad y de sus principales formas hasta 1999 (incluso en el metro, la zona central de Harlem y el área sur de Bronx), pero muy inferiores entre ese año y el 2003 (desde 1999 se han observado incrementos de las tasas de homicidios y robos de vehículos);
- ✓ mejor cooperación interinstitucional;
- ✓ mejora de la situación económica de la ciudad gracias al retorno del turismo;
- ✓ mayor confianza de la mayoría de la población en la policía.

2. Críticas:

Aunque estos resultados positivos fueron atribuidos por las autoridades policiales y políticas de la ciudad a la aplicación del nuevo modelo de policía de orientación comunitaria, diversos estudios han permitido determinar la existencia de múltiples factores explicativos del éxito del programa tales como

- ✓ el recurso a programas preventivos ya existentes;
- ✓ la disminución del número de jóvenes de sexo masculino de 15 a 21 años de edad, que representan un alto porcentaje de infractores;
- ✓ el incremento de los efectivos policiales y una mejora salarial;
- ✓ la adopción de una red estadística computarizada conectada a cada auto patrulla policial y a una central instalada en el cuartel general de la policía;
- ✓ reuniones semanales de los jefes de comisarías para analizar la situación;
- ✓ una mejor situación económica;
- ✓ la evolución interna del mercado de drogas;
- ✓ un menor consumo de alcohol;
- ✓ la proliferación de objetos más asequibles y mejor vigilados;
- ✓ la utilización generalizada de tarjetas de crédito y, sobre todo,
- ✓ la adopción de una política de “tolerancia cero” (además de la leyes penales, se aplicaron las civiles y administrativas, generalmente por faltas menores).

Diversos especialistas consideran que, en la actualidad, el programa de policía comunitaria no existe en Nueva York. El puesto de patrulla comunitaria fue suprimido en el 2003 y, desde entonces, el programa está orientado principalmente a una vigilancia enérgica del vecindario, lo que ha hecho renacer prácticas brutales de intervención policial, justificadas por el alcalde Giuliani y las autoridades policiales por el hecho de que la estrategia “cero tolerancia” es el precio a pagar para mantener “limpia” la ciudad.

Chicago²⁸

Inicio: mayo de 1993.

Justificación: Escasa eficiencia policial y altos costos operativos.

Objetivo: Prevenir el delito y reducir los niveles de inseguridad de la población mediante la reorganización del servicio policial y el establecimiento de una nueva relación entre la policía, el gobierno local y la comunidad.

Medidas adoptadas:

- ✓ división de los 25 distritos policiales en 279 *beats* (áreas geográficas, cada una de ellas con un promedio de 48 manzanas, unos 9.000 residentes y unos 3.000 hogares);
- ✓ disminución del número de tenientes y abolición del puesto de capitán;
- ✓ contratación de nuevos empleados civiles para las tareas administrativas e incremento del número de policías en funciones operativas;
- ✓ capacitación y distribución del personal policial en equipos *beat* y unidades de respuesta rápida;
- ✓ reuniones mensuales de cada equipo con grupos de residentes (para el intercambio de información, la identificación de los problemas de la comunidad y una mejor relación entre ésta y la policía);
- ✓ constitución en cada distrito policial de un comité conformado por 15-20 civiles para asesorar sobre el tema al comandante.

Después de haberse llevado a cabo un diagnóstico sobre la situación en 1994, el programa fue aplicado en cinco distritos experimentales, que representaban el 60% de la población. Las principales actividades realizadas fueron

- ✓ reuniones semanales conjuntas policía-comunidad;
- ✓ la creación de Comités Consejeros de Distrito, de equipos policiales que, patrullando a pie, actuaban como “observadores de problemas” en diversos lugares y de un equipo de respuesta rápida compuesto por todos los departamentos de la ciudad; y
- ✓ la elaboración de boletines y formularios para recoger las demandas y quejas de la población.

Actores: Fuerte liderazgo del Departamento de Policía, alcaldía, comunidad.

²⁸ Skogan Westley y Hartnett S. (1997), *Community policing, Chicago style*, New York, Oxford University Press y Barrientos R, Franklin (2004), “Policía comunitaria: evaluación de algunas experiencias”, en Frühling Hugo y Candina Azun (editores), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, Santiago, CED Seguridad Ciudadana, pp. 47-51.

Resultados:

1. Logros:

- ✓ más del 70% de las organizaciones y grupos locales participaron en las reuniones con la policía;
- ✓ mayor visibilidad del organismo;
- ✓ opinión más positiva sobre la calidad de los servicios policiales prestados;
- ✓ disminución de la delincuencia (violencia, drogas, pandillas), los desórdenes públicos y el deterioro de los barrios;
- ✓ los beneficios alcanzaron equitativamente a todos los sectores sociales;
- ✓ integración de los servicios y agencias municipales.

2. Críticas: las personas de origen hispano y los afro-americanos estimaron que los policías trataban arbitrariamente a la gente o no estaban comprometidos con sus problemas.

2. Canadá

Comunidad Urbana de Montreal²⁹

Inicio: otoño de 1996.

Justificación y objetivos: Pese a que la criminalidad estaba disminuyendo desde principios de los años 90, se busca acentuar el aspecto comunitario de la intervención policial y promover una mejor calidad de vida y desarrollar un medio de vida apacible y seguro en el marco del respeto de los derechos y libertades, mediante la reducción de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad.

Medidas adoptadas:

- ✓ aplicación del modelo “policía de barrio” (cada uno de los 49 puestos de barrio proporciona los servicios policiales de base a la población local, un centro operativo agrupa las unidades de apoyo al conjunto de puestos y un centro de seguimiento operativo supervisa diariamente las operaciones en todo el territorio y reacciona ante los acontecimientos aportando el apoyo adecuado a las operaciones policiales);
- ✓ reducción de la estructura organizativa, que se limita a la dirección general, los comandantes de puesto, los sargentos y los agentes.

Actores: Policía, instituciones oficiales, comunidad.

²⁹ Rico y Chinchilla (2002), pp. 130-133 y Rico y Chinchilla (2006), pp. 135-140.

Resultados (basados en evaluaciones efectuadas en 1998 y el 2001):³⁰

1. Logros:

- ✓ reducción del 20% de jóvenes acusados;
- ✓ disminución del tiempo de respuesta a las llamadas de los ciudadanos;
- ✓ aumento del 30% de los delitos solucionados;
- ✓ mayor visibilidad de la policía;
- ✓ una percepción más positiva de sus intervenciones.

2. Críticas:

- ✓ la disminución de la delincuencia no se debe necesariamente al nuevo modelo sino a la tendencia general a la baja;
- ✓ la insatisfacción de los agentes al ver reducidas sus posibilidades de ascenso como consecuencia de la nueva estructura organizativa.

3. España

L'Hospitalet, Barcelona³¹

Inicio: 1996.

Justificación: Resolver una serie de problemas prioritarios de L'Hospitalet (municipio de la provincia de Barcelona con unos 300 mil habitantes), entre ellos -y además de los hechos delictivos- los graffiti, la publicidad en las fachadas, los actos de vandalismo en el mobiliario urbano, el ruido, la basura, la tercera edad, la educación vial y las minorías étnicas.

Objetivo: Fortalecer las relaciones entre la policía y su entorno social.

Medidas adoptadas:

Basado en el enfoque "resolución de problemas", las principales características del modelo son: una plena integración de los agentes en el tejido social; la información, responsabilidad y capacidad de decisión en todos los niveles de la estructura; la participación del agente de policía en el diseño de su propio trabajo; y una adaptación flexible de la estructura a las contingencias del entorno.

Para ello, el municipio está dividido en tres áreas territoriales, que a su vez se subdividen en 12 equipos de barrio. En 1996, después de la realización de un diagnóstico, se constituyó una coalición conformada por representantes del municipio, el Estado e instancias no gubernamentales implicados en las cuestiones del medio ambiente, educación, justicia, mediación, trabajo social, drogas y antirracismo, que está funcionando con éxito.

³⁰ Para una evaluación detallada del modelo, véase Cordeau Gilbert, "Évolution des perceptions des résidents, de la criminalité, de la sécurité routière et du temps de réponse aux appels depuis l'implantation de la police de quartier", SPCUM, 9 mai 2002.

³¹ Martín Manuel (1996), "La policía comunitaria del futuro", en Martín M. *et al.* (editores), *La policía del futuro. Mediación y proximidad*, Actas del Congreso sobre el mismo tema celebrado en L'Hospitalet de Llobregat del 13 al 15 de noviembre de 1996, pp. 53-65 y Rico y Chinchilla (2006), pp. 140-144.

Actores: La Guardia Urbana y su Unidad de Policía Cívica, representantes del municipio, organismos no gubernamentales, comunidad.

Resultados: Como ejemplo significativo del enfoque utilizado puede mencionarse el relacionado con el sentimiento de inseguridad causado por la presencia en un barrio del municipio de una importante población magrebí. Ante las quejas ciudadanas y la inutilidad de la acción policial clásica, se decidió confiar únicamente a la policía comunitaria la resolución del problema, que se realizó mediante una serie de acciones comunes exitosas llevadas a cabo en forma conjunta y coordinada por la policía y diversas instituciones implicadas en el tema, entre ellas el establecimiento de un sistema de cooperación con el líder religioso de la comunidad norteafricana, la organización de encuentros y actividades destinadas a un mejor conocimiento mutuo, la realización del sacrificio ritual de corderos en el matadero municipal (antes eran degollados en solares públicos), la escolarización de los niños magrebíes y el arreglo de la zona para facilitar la entrada de los camiones de recogida de basura.

C. América Latina

1. Argentina

Provincia de Buenos Aires³²

Período analizado: desde 1996 a marzo del 2000.

Características de la situación: Agravación de los problemas que tradicionalmente han aquejado a la policía bonaerense: corrupción, violaciones de los derechos humanos, participación en la comisión de numerosos delitos.

Objetivos: Proceder a una reforma radical de la institución policial y orientarla hacia el modelo de policía comunitaria.

Medidas adoptadas:

- ✓ la intervención de la policía, su disolución y su substitución por una nueva organización dependiente de un nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad;
- ✓ énfasis en la descentralización territorial y operativa del nuevo servicio policial, así como en una distribución más adecuada de funciones;
- ✓ creación de Foros Departamentales, Municipales y Vecinales de Seguridad, así como la figura del Defensor de la Seguridad (con la misión de defender los derechos de los ciudadanos frente a hechos u omisiones provenientes de la administración pública, los servicios policiales y la policía privada).

Actores: Ministerio de Justicia y Seguridad, autoridades municipales, organismos vecinales, comunidad.

Resultados:

- ✓ politización de las reformas emprendidas (enfrentamientos, en el marco de la cercana campaña electoral, entre el nuevo ministro y el candidato al puesto de gobernador de la provincia, partidario de una política criminal de “mano dura”; nulo apoyo del gobernador del momento al nuevo ministro, que tuvo que renunciar al cargo en agosto de 1999; renunciaciones posteriores de otras personas nombradas para el puesto);
- ✓ incrementos considerables de las quejas por malos tratos policiales.

³² Véanse, entre otros, Neild Rachel (1999), *Policía comunitaria* (Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil), Washington DC, Washington Office on Latin America (WOLA); Centro de Estudios Legales y Sociales y Human Rights Watch (1998), *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba; Smulovitz Catalina (2003), “Citizen insecurity and fear: public and private responses in Argentina”, en Frühling Hugo y Tulchin Joseph S., con Golding Heather A. (editores), *Crime and violence in Latin America. Citizen security, democracy and the state*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press y Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, pp. 125-152; y Rico y Chinchilla (2006), pp. 147-148.

Provincia de Córdoba³³

Inicio: 1996.

Justificación: Incremento de la criminalidad, ineficiencia y reforma policial.

Objetivos: Desarrollar estrategias para modificar las condiciones que impulsan al delito, apoyar las políticas públicas y las iniciativas comunitarias sobre el tema, elaborar estrategias preventivas especialmente dirigidas a jóvenes y ancianos, coordinar sus actividades con las efectuadas por otras entidades públicas, incrementar la confianza en la policía, disminuir la sensación de inseguridad y publicar las experiencias realizadas.

Medidas adoptadas (en el marco del Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana):

- ✓ un discurso público de apoyo;
- ✓ desarrollo de acciones con la comunidad;
- ✓ realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana;
- ✓ énfasis en el patrullaje a pie o en vehículos;
- ✓ utilización de ciertos mecanismos de vigilancia vecinal (en especial, la instalación de sistemas de alarma);
- ✓ creación en 1999 del Consejo de Seguridad Ciudadana, con funciones variadas (por ejemplo, elaboración y actualización de mapas de riesgo, asesoramiento, diseño de políticas de participación de las juntas vecinales, cursos de capacitación).

Actores: Policía de Seguridad y su Departamento de Coordinación Comunitaria, juntas vecinales, comunidad.

Resultados:

1. Logros:

- ✓ reducción del sentimiento de inseguridad;
- ✓ aumento de la confianza de la población en la policía.

2. Críticas:

- ✓ escaso presupuesto disponible;
- ✓ carencia de información (sobre los participantes en las reuniones, la periodicidad de éstas, las tareas realizadas por sus miembros);
- ✓ imposibilidad de acceso a cierto tipo de información (por ejemplo, los criterios técnicos para la selección de los sectores donde se debían aplicar planes piloto);
- ✓ disminución de la asistencia a las reuniones del Consejo.

³³ Dammert Lucía (2002), *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina, ¿de qué participación estamos hablando?*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 6-11.

2. Brasil

Estado de Sao Paulo³⁴

Inicio: diciembre 1997.

Características de la situación: Incremento considerable y constante de la delincuencia (sobre todo de los delitos violentos y del crimen organizado), percepción ciudadana de ineficiencia de la policía y numerosas quejas de la población ante los abusos de esta institución.

Objetivos: Reformar la institución policial (apertura a la consulta y colaboración con la comunidad, incremento de la calidad y eficiencia de sus servicios) y mejorar los niveles de seguridad pública mediante la reducción de la criminalidad, los desórdenes públicos y el sentimiento de inseguridad.

Medidas adoptadas:

La principal fue la aplicación del modelo de Vigilancia Policial Comunitaria, cuyas principales fases estratégicas eran el cambio de discurso e imagen de la policía (mediante reformas organizacionales, redefinición de su misión y valores, capacitación de sus miembros) y un mejor nivel de comunicación, consulta y colaboración entre la policía y la comunidad (gracias a la celebración de reuniones conjuntas, la obtención de recursos financieros y materiales, la constitución de unidades policiales especiales, la vigilancia en espacios públicos por sistemas electrónicos, los trabajos voluntarios de los ciudadanos en los puestos policiales, la organización de vecinos y la contratación de vigilantes privados y guardias municipales).

Desde su creación hasta julio del 2001, el modelo se había aplicado en 199 de las 386 unidades policiales del estado (una tercera parte de la población) y establecido 251 unidades fijas de policía comunitaria y 202 bases móviles. En los barrios implicados se conformaron además Consejos de Seguridad Ciudadana, coordinados por la policía.

Actores: Fuerte liderazgo de la Policía Militar de Sao Paulo y de la Secretaría de Seguridad Pública, comunidad.

Resultados:

1. Logros:

- ✓ reducción de los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana (aunque no en el interior del estado);
- ✓ un mayor nivel de satisfacción de la población (en cuanto al conocimiento del programa, los contactos con la policía, el sentimiento de inseguridad, el control policial sobre la criminalidad);
- ✓ reducción del número de quejas sobre casos de tortura.

³⁴ Mesquita Neto Paulo de (2004), "La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación", en Frühling Hugo (editor), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington DC, BID, pp. 109-137; Kahn Tulio (2004), "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo", en Frühling y Candina, pp. 188-229; y Rico y Chinchilla (2006), pp. 150-152.

2. Críticas:

- ✓ ambigüedad en la definición del modelo;
- ✓ liderazgo ejercido por una policía fuertemente militarizada;
- ✓ reticencias internas;
- ✓ presiones del gobierno y de la sociedad para obtener resultados inmediatos;
- ✓ reducido número de policías participantes regularmente en el programa;
- ✓ escasa participación de la comunidad;
- ✓ planificación deficiente y presupuesto limitado;
- ✓ opinión negativa con respecto a la intervención policial;
- ✓ incremento del número de civiles muertos por la Policía Militar y de quejas por corrupción.

Belo Horizonte, Minas Gerais³⁵

Inicio: julio 2000.

Características de la situación: El incremento de las tasas delincuenciales, la incapacidad del modelo tradicional de policía en dar respuestas adecuadas al problema, sus deficiencias organizativas y el deterioro de la imagen policial ante la sociedad.

Objetivos: Disminuir la criminalidad, garantizar la seguridad de la población, reorientar la planificación de las actividades policiales (a partir de la elaboración de mapas de la criminalidad y la descentralización de la atención a las demandas de la comunidad) y desarrollar programas de prevención.

Medidas adoptadas (con base en un programa titulado “Vigilancia policial con resultados”, diseñado por el Comando de Vigilancia Policial de la Capital de la Policía Militar de Minas Gerais):

- ✓ constitución de 25 Consejos Comunitarios de Seguridad (CONSEP), conformados por comandantes policiales y representantes de la prefectura, asociaciones de barrio y otras entidades, con la misión de desarrollar programas de prevención del delito;
- ✓ durante el primer año de aplicación del programa, cerca de 400 policías siguieron un curso de cinco días de duración;
- ✓ asignación a la policía de más recursos humanos y materiales;
- ✓ construcción de nuevos puestos policiales;
- ✓ distribución en los comercios de pegatinas con los teléfonos de estos puestos.

Actores: Fuerte liderazgo de la Policía Militar de Minas Gerais, comunidad.

Resultados (con base en el funcionamiento de los Consejos y el trabajo policial):

1. Logros:

- ✓ grado de satisfacción variable en cuanto al funcionamiento de los Consejos;
- ✓ adecuado conocimiento y apoyo de los mandos policiales al trabajo de estos.

³⁵ Beato Cláudio C. (2004), “Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte”, en Frühlig (editor), pp. 139-175, y Rico y Chinchilla (2006), 153-155.

2. Críticas:

- ✓ la incipiente aplicación del programa no permitió mostrar resultados convincentes en cuanto a la reducción de la criminalidad;
- ✓ falta de autonomía de los líderes comunitarios frente a los mandos policiales;
- ✓ escasa capacidad fiscalizadora de los Consejos sobre las actividades policiales;
- ✓ debilidades en la planificación de acciones conjuntas;
- ✓ nivel bajo o medio de participación y representatividad de la comunidad (con predominio de ciertos grupos o barrios) y deficiente preparación de sus dirigentes;
- ✓ gran rotación de los mandos policiales;
- ✓ predominio de las intervenciones reactivas sobre las preventivas;
- ✓ ausencia de diagnósticos rigurosos sobre la situación;
- ✓ deficiencias de los indicadores de medición de eficacia;
- ✓ dificultad de aplicar el programa en zonas de alta criminalidad;
- ✓ escaso conocimiento del programa por los simples agentes;
- ✓ reducida motivación para cambiar el modelo policial;
- ✓ poca confianza de la población en la policía.

3. Chile

Plan Cuadrante³⁶

Inicio: 1998.

Justificación: Incremento de la criminalidad (sobre todo los robos con violencia).

Objetivos: Mejorar la eficiencia de la actuación policial y conseguir una relación más personal y directa entre la policía y los ciudadanos, mediante un sistema de vigilancia por sectores y el incremento de la presencia policial.

Medidas adoptadas:

División de cada sector a vigilar en zonas (o cuadrantes), recorridas en tres turnos por los mismos policías las 24 horas del día.

Iniciado en 1998 como experiencia piloto en 10 comunas del sur de Santiago, el plan se extendió en 1999 a toda la región metropolitana en 1999 y, posteriormente, a otras comunas del país, estableciéndose 182 zonas, 100 de las cuales con prioridad especial por encontrarse en ellas bancos, comercios o paseos públicos muy concurridos.

Actores: Fuerte liderazgo de Carabineros de Chile, comunidad.

Resultados:

1. Logros

- ✓ mejora de las relaciones policía-comunidad;
- ✓ disminución del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos.

2. Críticas:

- ✓ alto costo para tan pobres resultados (las denuncias por robos y hurtos no se han incrementado en forma significativa);
- ✓ malestar entre los policías por el sistema de turnos;
- ✓ énfasis acordado a la vigilancia (en detrimento de un mayor esfuerzo por involucrar a la comunidad);
- ✓ ausencia de un plan integral de prevención del delito que definiera con claridad los roles que debían jugar la policía, el municipio y la comunidad;
- ✓ casi imposibilidad de llevar a cabo una evaluación rigurosa, debido al carácter cerrado de la institución policial y la consiguiente dificultad que encontraron los investigadores en conseguir una documentación que mostrara los objetivos específicos del plan y los indicadores de sus resultados.

³⁶ Barrientos (2004), pp. 68-69; Dammert y Lunecke (2004), pp. 42-43; y Rico y Chinchilla (2006), pp. 156-159..

4. Colombia

Bogotá³⁷

Período analizado: desde 1998 al 2001.

Características de la situación:

- ✓ críticas a la Policía Nacional desde la década de los 70: corrupción a todos los niveles, prácticas autoritarias y represivas, ejecuciones de presuntos guerrilleros, efectos devastadores de la lucha contra el narcotráfico (unos 700 policías muertos entre 1990 y 1993), participación de muchos de sus miembros en robos y acciones de “limpieza social”;
- ✓ creciente divorcio entre la policía y la población;
- ✓ alza de los índices de la criminalidad en los principales centros urbanos.

Objetivo: Aplicar en Bogotá el “Modelo de implementación de la policía comunitaria”, elaborado por la Policía Nacional en 1994 con base en la integración de las autoridades, instituciones y organismos involucrados en el tema, y en el marco de los programas propuestos en el “Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional”, diseñado en 1993 por un equipo interdisciplinario alrededor de cinco grandes ejes (la participación ciudadana para el cambio, una nueva cultura de trabajo, el fortalecimiento de la formación policial, el desarrollo gerencial de la institución y la búsqueda de la vocación y el talento del policía).

Medidas adoptadas:

- ✓ depuración interna entre 1995 y 1999 (unos 7.000 policías de todos los rangos -el 10% del total de los efectivos- fueron relevados de sus cargos);
- ✓ creación de Frentes de Seguridad Local, organismos integrados por policías y vecinos para llevar a cabo en cuadras o sectores de un barrio tareas de vigilancia y reacción ante situaciones anómalas o sospechosas (por ejemplo, a través del llamado “árbol telefónico” o de sistemas de alarma); en el 2001 operaban en la ciudad cerca de 5.400 frentes;
- ✓ creación de Escuelas de Seguridad Ciudadana, cuya principal función es formar a promotores de orden y convivencia comunitaria; desde su creación en 1996 hasta el 2001 se han capacitado cerca de 21.000 personas en Bogotá, buena parte de las cuales se han incorporado a los frentes como líderes o miembros activos;
- ✓ en ambos casos, se trata de organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional;
- ✓ en 1996, consultas en las grandes ciudades del país (Bogotá, Cali y Medellín) para la aplicación del nuevo modelo.

³⁷ Serrano General Rosso José (2000), “La reforma de la policía en Colombia en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas”, en Sapornikow et al. (editores), pp. 239-253; Llorente María Victoria (2004), “La experiencia de Bogotá: contexto y balance”, en Frühling (editor), pp. 65-108; y Rico y Chinchilla (2006), pp. 159-163.

Como resultado de estas consultas, se adoptó en Bogotá en 1998 el modelo de policía comunitaria, inspirado en los principales parámetros que, en el plano internacional, definen esta nueva modalidad policial, especialmente la de “policía de proximidad” española.

Para comenzar su aplicación, se procedió a la selección y capacitación de 1.064 policías (31 oficiales y 1.033 mandos medios y patrulleros).

El programa contaba, un año después de ser iniciado, con unos 900 efectivos (el 6% del total del personal uniformado), distribuidos en las 19 estaciones de policía de la ciudad, con un promedio de 23 patrullas comunitarias, cada una de las cuales cubría un territorio de aproximadamente 42 manzanas (el 43% de las manzanas de la ciudad).

Actores: Fuerte liderazgo de la Policía Nacional, Alcaldía, Cámara de Comercio, comunidad.

Resultados:

La evaluación del programa solo se ha efectuado en términos de su impacto sobre su conocimiento y aceptación por la ciudadanía, no sobre la criminalidad y el sentimiento de inseguridad.

1. Logros:

- ✓ buen conocimiento y aceptación por la ciudadanía, aunque estos resultados positivos pueden deberse a la aplicación del modelo en zonas donde la imagen policial ya era favorable;
- ✓ en el 2006, mejora la calificación que los bogotanos le dan a la seguridad en el barrio, aunque consideran que los problemas más graves que en él se presentan son los atracos callejeros, los robos en casas y apartamentos y las pandillas juveniles.³⁸

2. Críticas:

- ✓ mayor correspondencia del esquema adoptado con un programa específico del servicio que a un nuevo modelo policial (su adopción no ha implicado cambios organizativos de fondo);
- ✓ falta de credibilidad en el potencial del modelo para reducir la criminalidad;
- ✓ escaso efecto en la sensación de inseguridad de los ciudadanos;
- ✓ compromiso limitado e incluso resistencias de los mandos policiales;
- ✓ rotación del personal;
- ✓ carácter informal de la gestión interinstitucional; escasa implicación de la administración municipal;
- ✓ existencia combinada de importantes conflictos armados internos y el narcotráfico; y
- ✓ estar operando en un área demasiado extensa y poblada.

³⁸ “Bogotá: Cómo vamos”, *Boletín* No. 1, noviembre del 2006, Red de ciudades “Cómo vamos”.

5. Costa Rica

Hatillo, San José³⁹

Período analizado: entre 1996 y 1998.

Justificación: Enfrentar los incrementos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad mediante la introducción del modelo de policía comunitaria.

Objetivo: Incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de la criminalidad y de la inseguridad en el plano local.

Medidas adoptadas:

- ✓ durante el primer año de operación, selección y capacitación del personal policial a partir de un perfil adecuado al nuevo modelo;
- ✓ instalación de unidades policiales en diversos puntos de la zona para descentralizar la prestación de los servicios;
- ✓ creación de un Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria conformado por diversos sectores de la comunidad y a cargo de las actividades de seguimiento y control del proyecto;
- ✓ adopción de nuevas formas de patrullaje (sobre todo a pie y en motocicleta);
- ✓ implementación de programas especiales para atender los principales problemas de la zona (violencia intrafamiliar, distribución y consumo de drogas, resolución de conflictos, entre otros).

Actores: Ministerio de Seguridad Pública, Fuerza Pública, organismos comunitarios, comunidad.

Resultados (con base en una primera evaluación llevada a cabo un año después de su comienzo mediante una encuesta aplicada a una muestra representativa de habitantes del distrito que pretendía medir el impacto del proyecto sobre tres variables: sensación de inseguridad, victimización e imagen de la policía):

1. Logros:

- ✓ disminución del nivel de victimización (9,5%), del sentimiento de inseguridad (16,8%), del temor a ser robado en la casa (32%) y de la percepción de un incremento de la criminalidad (27%);
- ✓ mejora considerable tanto de la imagen de la policía en la zona como de la presencia policial;
- ✓ sin embargo, la población seguía considerando el tema de los asaltos como uno de los principales problemas de la comunidad.

2. Críticas: Abandono del modelo por el cambio de gobierno ocurrido en mayo de 1998.

³⁹ Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública (1997), *Proyecto piloto de seguridad comunitaria en Hatillo. Evaluación de resultados del primer año de operación*, San José; Chinchilla Laura (2003), "Experiences with citizen participation in crime prevention in Central América", en Frühling y Tulchin (editores), pp. 205-232; Rico y Chinchilla (2002), pp. 63-65; y Rico y Chinchilla (2006), pp. 163-165.

6. Guatemala

Villa Nueva⁴⁰

Período analizado: desde 1998 hasta mediados del 2000.

Características de la situación: Preocupación por los elevados índices de criminalidad violenta e inseguridad.

Objetivos: Reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad y mejorar la imagen de la policía mediante acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles a estos problemas en el plano local.

Medidas adoptadas: Una serie de actividades que combinaron los enfoques “situacional” y “social”, entre ellas

- ✓ la creación de un Consejo Municipal con un Comité Ejecutivo;
- ✓ la vigilancia y patrullaje policiales en las zonas de mayor incidencia delictiva;
- ✓ el control de negocios de venta ilegal de bebidas alcohólicas, sobre todo a menores;
- ✓ reuniones periódicas entre la policía y la comunidad, así como entre policías, fiscales y jueces;
- ✓ el inicio de programas de diversa naturaleza (sensibilización en centros educativos y en la comunidad);
- ✓ actividades deportivas, culturales y recreativas para menores;
- ✓ limpieza de terrenos baldíos, calles y aceras;
- ✓ mejora del alumbrado en las zonas de mayor peligrosidad.

Actores: Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Municipalidad, organismos oficiales competentes, comunidad.

Resultados:

1. Logros:

- ✓ buen funcionamiento del Consejo y su Comité Ejecutivo;
- ✓ disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, debida sobre todo al incremento de los efectivos policiales, a la dotación de equipo, al patrullaje de la zona y a la implicación de la sociedad local;
- ✓ control periódico de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas;
- ✓ mejor relación entre la policía y la comunidad, así como una percepción más positiva de la institución policial;
- ✓ fortalecimiento de la organización de la comunidad en la materia;

⁴⁰ Este programa se llevó a cabo en el marco de un proyecto centroamericano del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; véase Rico José Ma. (1999-2001), *Seguridad ciudadana en Centroamérica*, 3 volúmenes (Aspectos teóricos y metodológicos, Diagnósticos sobre la situación e Informe final de evaluación), San José, IIDH. Sobre la experiencia en el municipio de Villa Nueva, véase además Chinchilla Laura (2004), “El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala”, en Frühlig (editor), pp. 39-64.

- ✓ inicio prometedor, sobre todo en materia de educación y sensibilización, de un trabajo conjunto entre los principales organismos, grupos y personas involucrados en la problemática;
 - ✓ mediante un proceso permanente de consulta y trabajo conjunto, la obtención de consenso entre ellos y de transparencia;
 - ✓ reconocimiento de la importancia de las acciones a mediano y largo plazo, en especial las relacionadas con planes educativos;
 - ✓ aceptación de un enfoque riguroso de la problemática;
 - ✓ reconocimiento del apoyo prestado al proyecto por las autoridades gubernamentales;
 - ✓ una valoración positiva del mismo, así como una elevada motivación para continuarlo.
2. Críticas:
- ✓ escasa o casi nula tradición de enfocar en forma integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas;
 - ✓ carencia -o falta de fiabilidad- de datos sobre el fenómeno criminal y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos;
 - ✓ cambios en materia policial resultantes de los Acuerdos de Paz (transformación de una policía militarizada en un servicio de corte civilista);
 - ✓ reticencias iniciales de los jefes de las instituciones gubernamentales vinculadas a la problemática;
 - ✓ existencia de tendencias represivas en la población; escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana;
 - ✓ importantes problemas en el plano de la coordinación interinstitucional (en especial entre la policía y la sociedad civil) para abordar el problema, motivadas, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado las relaciones entre la policía y los ciudadanos;
 - ✓ falta de seguimiento del proyecto por no haberse conseguido fondos procedentes de la cooperación internacional (sin embargo, éste pudo continuar, aunque con serios problemas de recursos, por el interés mostrado por los miembros del Consejo y la comunidad).

7. Centroamérica⁴¹

En el plano regional, puede mencionarse el proyecto auspiciado por el IIDH “Seguridad ciudadana en Centroamérica”, aplicado en zonas seleccionadas de Belice (Ciudad de Belice y Belmopán), Costa Rica (Rincón Grande de Pavas), El Salvador (Ilobasco), Guatemala (Villa Nueva), Honduras (Choluteca) y Nicaragua (Masaya).

Período analizado: desde principios de 1998 hasta junio del 2000:

Objetivos:

1. General: impulsar en estos países, como experiencia piloto, acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad.
2. Específicos:
 - ✓ disminuir las formas más graves y frecuentes de delincuencia y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de los ciudadanos;
 - ✓ mejorar la imagen de la policía y del sistema penal;
 - ✓ favorecer y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y la inseguridad ciudadana; y
 - ✓ contribuir a la coordinación interinstitucional en esta materia.

Etapas: El proyecto comprendía dos etapas fundamentales: la primera, destinada a la realización de un diagnóstico de la situación en las zonas seleccionadas en cada país y la elaboración de planes de acción en la materia, y la segunda, a la aplicación y evaluación de tales planes.

Medidas adoptadas: Estos planes se centraron en una serie de actividades que combinaron los enfoques “situacional” y “social”. Las principales, aplicadas en casi todos los países participantes, fueron:

- ✓ la creación de un Consejo Municipal (con un Comité Ejecutivo) y de Subcomisiones sobre temas específicos;
- ✓ la vigilancia y patrullaje policiales en las zonas de mayor incidencia delictiva;
- ✓ el control de negocios de venta ilegal de bebidas alcohólicas, sobre todo a menores;
- ✓ reuniones periódicas entre la policía y la comunidad, así como entre policías, fiscales, jueces y comunidad;
- ✓ el inicio de programas de diversa naturaleza (sensibilización en centros educativos y en la comunidad; actividades deportivas, culturales y recreativas para menores; limpieza de terrenos baldíos, calles y aceras; mejora del alumbrado en las zonas de mayor peligrosidad); y

⁴¹ Las publicaciones sobre este proyecto han sido citadas en la nota precedente.

- ✓ el establecimiento de contactos con las pandillas juveniles para su recuperación social.

Algunos países optaron además por acciones específicas propias a sus problemas, siendo una de las más significativas el establecimiento de contactos con los líderes de las pandillas juveniles para su reinserción social.

Resultados: La evaluación del proyecto -realizada en abril del 2000- sólo pudo llevarse a cabo en forma completa en las zonas seleccionadas de Guatemala y Nicaragua, países que lo aplicaron en su totalidad.

1. Logros. En estos dos países, los logros comunes más importantes -todos ellos relacionados con los objetivos del proyecto- fueron:

- ✓ el buen funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana y de sus Comités Ejecutivos, que realizaron reuniones periódicas para el seguimiento de los planes establecidos;
- ✓ una disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, debida sobre todo al incremento de los efectivos policiales, a la dotación de equipo, al patrullaje de la zona y a la implicación de la sociedad local en diversas acciones de seguridad ciudadana;
- ✓ un control periódico de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas;
- ✓ la capacitación sobre el nuevo modelo de los policías asignados al programa por colegas procedentes de países donde se aplica dicho modelo;
- ✓ una mejor relación entre la policía y la comunidad, así como una percepción más positiva de la institución policial;
- ✓ el fortalecimiento de la organización de la comunidad en la materia;
- ✓ un inicio prometedor, sobre todo en materia de educación y sensibilización, de un trabajo conjunto entre los principales organismos, instituciones, grupos y personas involucrados en la problemática, quienes realizaron numerosas reuniones con esta finalidad;
- ✓ mediante un proceso permanente de consulta y trabajo conjunto con dichos organismos, grupos y personas, la obtención de consenso entre ellos y de transparencia, garantía de legitimidad y eficiencia de las acciones emprendidas;
- ✓ el reconocimiento de la importancia de las acciones a mediano y largo plazo, en especial las relacionadas con planes educativos;
- ✓ la aceptación de un enfoque riguroso de la problemática relacionada con la criminalidad y la inseguridad ciudadana, esencialmente basado en un detallado análisis de la realidad y en la búsqueda de soluciones conjuntas, consensuadas, sostenibles y debidamente controladas y evaluadas para enfrentar el tema; y
- ✓ el reconocimiento del apoyo prestado al proyecto por las autoridades gubernamentales, y una valoración positiva del mismo, así como una elevada motivación para continuarlo.

2. Críticas. El proyecto encontró sin embargo numerosas dificultades, además de las ya mencionadas con respecto a los factores de riesgo, entre ellas:

- ✓ la ausencia de políticas nacionales integrales de seguridad ciudadana;

- ✓ los cambios que en materia policial se dieron en algunos de los países participantes (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde se pretendía pasar de una policía militarizada a un servicio policial de corte civilista;
- ✓ los cambios de Gobierno -y, por consiguiente, de los titulares de los ministerios involucrados- ocurridos en Costa Rica (1998), El Salvador (1999) y Belice (1999), con la consiguiente necesidad de volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades competentes y conseguir su apoyo;
- ✓ las reticencias iniciales de los jefes de las instituciones gubernamentales vinculadas a la problemática;
- ✓ el hecho de encontrarse numerosos gobiernos de la región ante ofrecimientos de la cooperación internacional -escasos e interesados-, sin que dicha oferta, generalmente aceptada sin condiciones, se correspondiera con las necesidades en estos sectores y la idiosincrasia de los países del área;
- ✓ ciertos acontecimientos de particular trascendencia que, o bien necesitaron la movilización de la policía (en Guatemala, el asesinato de Monseñor Girardi; en Nicaragua, diversas huelgas en los sectores de la educación y la salud), o bien comprometieron seriamente la continuación del proyecto (especialmente las secuelas del huracán Mitch, que azotó en septiembre de 1998 a casi todos los países de Centroamérica, en particular Honduras y Nicaragua);
- ✓ el considerable retraso en iniciarse el proyecto en algunos países (en Costa Rica y El Salvador a causa de los cambios de gobierno y a la ausencia de voluntad política; en Honduras, por la destrucción casi completa de Choluteca, debida al huracán Mitch), que no hizo posible su evaluación integral;
- ✓ la falta de seguimiento del conjunto del proyecto que no estaba garantizado hasta tanto se obtuvieran fondos procedentes de la cooperación internacional, que no se consiguieron, por lo que su continuación quedó supeditada al interés manifestado por los integrantes de los Consejos Municipales de Seguridad de las zonas seleccionadas y de la comunidad (solo en Guatemala sigue operando el proyecto, aunque con serios problemas de recursos).

D. Observaciones

Casi todas las observaciones hechas al presentar las experiencias sobre los factores de riesgo se aplican con respecto a las centradas en el nuevo modelo policial. En cuanto a este, debe señalarse lo siguiente:

- ✓ un número menor de objetivos;
- ✓ escasos logros en la reducción de la criminalidad;
- ✓ resultados positivos en relación con la disminución del sentimiento de inseguridad, la mejora de la imagen de la institución policial y de los servicios prestados (Chicago, Canadá, España, la provincia argentina de Córdoba y los demás países latinoamericanos);
- ✓ resultados asimismo satisfactorios con respecto a las relaciones entre la policía y la comunidad (los países antes mencionados);
- ✓ mejor conocimiento de los programas aplicados (Belo Horizonte, Colombia y América Central);
- ✓ pese a lo anterior, existencia de numerosas críticas a tales programas; y
- ✓ abandono de los proyectos (Nueva York, Costa Rica), esencialmente por razones políticas.

Como en el capítulo precedente -y siguiendo la misma metodología- se exponen a continuación los logros obtenidos y los problemas enfrentados en otras experiencias.

1. Países desarrollados

Las evaluaciones realizadas sobre el nuevo modelo policial resaltan sus ventajas y resultados satisfactorios, entre los que destacan

- ✓ la disminución de ciertos delitos y del sentimiento de inseguridad;
- ✓ una mayor visibilidad de la policía;
- ✓ el establecimiento de contactos más ricos y prometedores con la comunidad;
- ✓ una mejor imagen de la institución ante la ciudadanía;
- ✓ la disminución de las posibilidades de abusos policiales;
- ✓ un mayor grado de satisfacción con respecto a los servicios prestados; y
- ✓ una mayor eficiencia de las medidas preventivas que las centradas en una rigurosa aplicación de la ley.

Sin embargo, también ha sido objeto de críticas, entre ellas las siguientes:

- ✓ aunque puede satisfacer otras necesidades de la comunidad, no es un método eficaz para el control del crimen (entre otras causas, por fenómenos tales como los delitos no denunciados o el desplazamiento de la criminalidad);
- ✓ es demasiado idealista (promete más al público de lo que la policía puede dar realmente);

- ✓ el entusiasmo ocasionado por el nuevo modelo suele disminuir al cabo de cierto tiempo;
- ✓ se enfrenta a una difícil adaptación de las estructuras policiales (problemas organizativos, capacitación especializada ausente o deficiente, resistencias internas);
- ✓ la posibilidad de corrupción (favorecida por los contactos con ciertos grupos sociales);
- ✓ hace referencia a la comunidad sin contenidos concretos (dificultad de conciliar las demandas procedentes de medios tan diferentes como los centros de las ciudades, las zonas residenciales o los barrios pobres);
- ✓ los cambios en los sistemas de evaluación (¿cómo medir la eficacia de la asociación policía-ciudadanos, la mejoría de la calidad de vida de una comunidad?);
- ✓ la política “tolerancia cero”, de gran atractivo en numerosos países, consistente en la aplicación estricta de leyes y reglamentos, sobreestima la capacidad de la policía al respecto (ningún servicio policial tiene la capacidad para mantenerla), corriéndose además el riesgo de una aplicación selectiva e incluso discriminatoria de la ley;
- ✓ puesto que la policía desempeña tradicionalmente sus funciones “en la calle”, la existencia de dudas con respecto a que se trate verdaderamente de un nuevo modelo policial;
- ✓ dudas igualmente en cuanto a las características que definen el nuevo modelo, la determinación de las más significativas, su reconocimiento y aplicación uniforme (no sólo en todos los países sino incluso en los municipios de un mismo país) y la duración ideal para que el nuevo modelo policial pueda mostrar su eficiencia.

2. América Latina⁴²

En América Latina, se considera generalmente que el papel de la policía -así como el de las fuerzas armadas- en la sociedad constituye uno de los principales temas del debate político en los países que están intentando fortalecer sus sistemas democráticos. En este difícil marco, la implementación del nuevo modelo policial se ha enfrentado -y se sigue enfrentando- a numerosas dificultades, entre ellas las siguientes:

- ✓ Las experiencias realizadas en diversos países del continente para introducir los nuevos modelos son novedosas, a veces con un buen planteamiento (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el proyecto centroamericano), aunque parciales (en general, solo se han aplicado en algunos estados, provincias o ciudades del país) y a veces de corta duración e inconclusas (tales son los casos de Argentina, Costa Rica y El Salvador, por razones político-electoral; Argentina y Brasil, por el retorno a intervenciones policiales “de mano dura”; y el proyecto regional del IIDH, por falta de fondos).

⁴² Rico y Chinchilla (2006), pp. 189-195.

- ✓ Su origen difiere según los países: una reacción estatal ante las numerosas y serias críticas de que han sido objeto sus servicios policiales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú), o la firma de acuerdos de paz que pusieron fin a largos períodos de guerras civiles (El Salvador, Guatemala).
- ✓ Los planes sobre seguridad ciudadana elaborados y aplicados en diversos países del área constituyen más bien operaciones con fines político-electorales e improvisadas, sin que, en la mayoría de los casos, se hayan realizado diagnósticos previos de la situación o procedido a una amplia discusión destinada a obtener un consenso -aun mínimo- entre las instituciones y grupos involucrados en la problemática, indispensable para legitimar y hacer duraderas las políticas y estrategias a adoptar.
- ✓ En general, los objetivos y metodologías de tales programas son deficientes, debiendo señalarse sobre todo, salvo algunas excepciones (Brasil, Chile, Costa Rica, proyecto centroamericano), la ausencia de evaluaciones rigurosas (sobre todo de impacto) y de seguimiento de los programas aplicados, lo que puede deberse al liderazgo policial antes citado y la renuencia de la policía en aceptar evaluaciones independientes.
- ✓ Tampoco se ha considerado el crecimiento constante e impresionante del número de empresas privadas de seguridad, que supuestamente presentan la ventaja de ofrecer sus servicios de vigilancia a un costo inferior al de la policía oficial, pero asimismo los peligros de niveles educativos y de capacitación más bajos y de sistemas de control menos rigurosos o -en algunos casos- totalmente ausentes.
- ✓ La mayoría de los programas no se ajustan a las principales características que definen el modelo de "policía de proximidad". Como también ocurre en los países desarrollados, no hay criterios unánimemente aceptados entre los antes enumerados destinados a definir el modelo de policía comunitaria, recurriéndose generalmente a cierto número de ellos, aunque no siempre son los mismos. Una situación análoga en cuanto a la filosofía de base que identifica el nuevo modelo, la cual no suele aplicarse al conjunto de la institución policial, ya que su introducción se ha limitado a crear una sección especializada denominada "policía comunitaria" (provincia argentina de Córdoba, Colombia y Perú, por ejemplo) o a poner en marcha programas con el mismo título (provincia argentina de Córdoba, Río de Janeiro y Belo Horizonte en Brasil, Chile, Costa Rica).
- ✓ En casi todos los países de la región, los programas elaborados y aplicados son liderados por la policía y enfatizan en la acción policial, teniendo como principales objetivos reformar la policía, mejorar su imagen e incrementar sus recursos humanos y materiales (los casos más notorios son los de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Perú).

- ✓ A lo anterior cabe añadir que, pese a los esfuerzos realizados para separar las funciones propias de las fuerzas armadas y de los servicios de seguridad, se observa en algunos países el retorno de aquéllas, ya sea mediante el reemplazo de mandos policiales civiles por militares (Brasil), ya haciendo intervenir al ejército en patrullajes conjuntos con la policía con el pretexto de un importante incremento de la delincuencia (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras). Es particularmente inquietante en los últimos años la fuerte influencia de los Estados Unidos en la militarización de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, sobre todo en los países andinos.
- ✓ Sigue dándose la tradicional y criticable costumbre de copiar modelos foráneos sin un cabal conocimiento de su justificación y presupuestos básicos, las evaluaciones de que han sido objeto en los países donde se aplican y sus condiciones de aplicabilidad en los países que están dispuestos a adoptarlos. También aquí es preocupante la gran influencia que en algunos países de América Latina está teniendo la política de “cero tolerancia” aplicada en numerosas ciudades estadounidenses.
- ✓ Posiblemente debido al desconocimiento de su papel en los programas de seguridad ciudadana y al rol protagónico que puede desempeñar lo local en materia de seguridad ciudadana, la intervención de la sociedad civil es deficiente y restringida (la presencia de sus miembros en los consejos de seguridad ciudadana no suele ser duradera -entre otras razones por falta de interés, poca claridad en cuanto a su papel o miedo a represalias- y los grupos involucrados son pequeños y a veces defienden intereses particulares, lo que pone en tela de juicio su representatividad). La falta de autonomía de la comunidad con respecto a la policía -que, como ya se indicado, lidera la mayoría de los proyectos hasta ahora aplicados- permite afirmar que no hay un desarrollo significativo de estrategias de acción verdaderamente conjuntas.
- ✓ La consecución de una acción conjunta y coordinada entre las instituciones involucradas en la problemática se enfrenta a serias dificultades, a menudo ocasionadas por la ausencia de un consenso político entre ellas.
- ✓ Con muy pocas excepciones, la población sigue manifestando su desconfianza en la policía, que suele traducirse en el escaso número de denuncias ante ella. En general, las relaciones de los servicios policiales con los ciudadanos suelen ser conflictivas, observándose la existencia de hostilidad en diversas vías: de la policía hacia ciertos sectores de la población y de determinados grupos sociales con respecto a los agentes de seguridad pública.

- ✓ Los mecanismos para la compilación y análisis de la información y para la planificación en el sector, indispensables para la toma racional de decisiones, son inexistentes, incompletos o poco fiables.
- ✓ Los recursos humanos, materiales y financieros de las principales instituciones involucradas son escasos, y los costos de algunos programas, a veces bastante elevados. En cuanto a los recursos humanos, se observa en los nuevos programas, además de un deficiente nivel de profesionalismo y capacitación, una rotación del personal afectado a ellos que dificulta su adecuada aplicación.
- ✓ Las autoridades oficiales -en especial las policiales- suelen ser reticentes en aceptar nuevos modelos e integrar el tema de la seguridad ciudadana a la problemática de los derechos humanos.
- ✓ Pese a su incremento en los últimos años, el número de profesionales e investigaciones sobre el tema es relativamente escaso. Además, la mayoría de los especialistas tiene un conocimiento limitado de la aplicación de estos enfoques y modelos, recurriendo generalmente a las experiencias estadounidenses, en particular a las que han recibido un importante tratamiento mediático (por ejemplo, el de Nueva York).
- ✓ Ciertas acciones de carácter social se enfrentan a las tendencias represivas existentes en casi todos los países latinoamericanos y, en algunos de ellos, la aplicación de una justicia “de mano propia”. Las medidas preventivas suelen limitarse a acciones más o menos consistentes en algunos sectores y no han sido objeto de evaluaciones rigurosas. Diversos programas se enfrentan en algunos países (Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala) a serias dificultades, tales como actuar en zonas donde imperan alianzas de la comunidad con bandas de narcotraficantes y otras formas de delincuencia organizada dispuestas a garantizar la “seguridad” del barrio frente a la policía o eventuales delincuentes procedentes del exterior.
- ✓ Las experiencias llevadas a cabo no suelen tener una incidencia significativa sobre la criminalidad, sino más bien en la percepción de inseguridad y en la imagen de la policía.
- ✓ No se suele tener en cuenta la viabilidad política y económica de las acciones a emprender, sobre todo en una región caracterizada por la inestabilidad política en numerosos países, y en algunos de ellos, un nivel cada vez mayor de conflictividad e ingobernabilidad. Tampoco, la necesidad de voluntad política que asegure la adopción del modelo seleccionado y su sostenibilidad.⁴³

⁴³ Independientemente de sus resultados, la plena introducción del modelo de “policía de proximidad” ha necesitado en los países avanzados un período de tiempo de unos diez años.

- ✓ Las estrategias estadounidenses para la resolución de los desórdenes sociales mediante la represión de las faltas y contravenciones (base de la teoría de las “ventanas rotas”), no parecen convenientes, oportunas y aplicables en América Latina. No son convenientes ya que, de hecho, en numerosos países de la región las detenciones policiales por este tipo de ilícitos representan generalmente un alto porcentaje de las mismas; tampoco son oportunas, por afectar sobre todo a la población más desfavorecida y poder provocar además un colapso considerable del sistema de justicia penal; finalmente, no son aplicables por no disponer los países latinoamericanos de los datos y de la infraestructura humana y tecnológica indispensables para la determinación de estrategias de acción.
- ✓ El apoyo de la cooperación internacional para este tipo de programas es débil y tardío. En el caso de la asistencia estadounidense o española, los principales esfuerzos están destinados a una capacitación policial basada en los modelos de esos países (que no necesariamente se corresponden con la realidad latinoamericana), y en el de la ayuda procedente de organismos internacionales con muy poca experiencia en el campo (tal es el caso del BID), es interesada y -por los fondos asignados- generalmente influyente.
- ✓ No existen políticas criminales (y policiales) integrales en casi ningún país de América Latina.