

**INICIATIVAS MUNICIPALES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
EN AMÉRICA LATINA**

**João Trajano Sento-Sé
Ignacio Cano**

Laboratório de Análise da Violência – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Enero de 2005

ÍNDICE

	Pag.
Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
2. Objetivos	6
3. Contexto	7
4. La iniciativa de los programas	9
4.1 Programas de Iniciativa Nacional	9
4.2 Programas de Iniciativa Local	17
4.3 Coordinación Inter-municipal	18
5. Arquitectura institucional dentro de los municipios	20
6. Participación de la sociedad civil	22
7. Tipos de programas preventivos existentes	29
7.1 Programas de Prevención Situacional	30
7.2 Programas de Prevención Social	31
7.3 Programas de Prevención Policial	34
8. Diagnóstico Inicial	37
9. Evaluación de los programas	40
Referencias	43

RESUMEN

La coyuntura actual de la seguridad pública en América Latina está inscrita en una crisis debida a la sensación de inseguridad creciente en la gran mayoría de los países. En la medida en que las políticas tradicionales para afrontar la inseguridad no están funcionando, se abren posibilidades de cambios de abordaje e incluso de paradigma. Entre los procesos innovadores que se están dando en los últimos años está, justamente, el papel creciente de los municipios en esta área y la importancia concedida a la prevención en detrimento de una óptica exclusivamente represiva.

La participación de los municipios se da en ocasiones a través de una iniciativa del gobierno nacional y otras veces a través de planes municipales elaborados de forma individual. En la primera situación, se describen con cierto detalle tres casos: el programa Comuna Segura (Chile), el Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência Urbana —ou, simplesmente PIAPS— (Brasil) y el Plano Nacional de Prevención del Crimen (Argentina). En la segunda situación, se mencionan algunas ciudades de Brasil.

Un aspecto importante de estas iniciativas es el grado en que distintos municipios consiguen articularse entre sí para abordar conjuntamente el problema. En los casos más simples puede tratarse de un intercambio de informaciones, mientras que en otros se llega a elaborar proyectos conjuntos o, incluso, a crear un único plano metropolitano contra la violencia. Esta coordinación inter-municipal tiene ventajas metodológicas y de economías de escala, además de ajustarse mejor a la naturaleza de los problemas, que naturalmente tienden a atravesar las fronteras municipales.

Para intervenir en este campo, muchos municipios optan por dotarse de una Secretaría de Seguridad Pública, o algún otro órgano de nombre similar, o por adjudicar las nuevas competencias a órganos ya existentes. Sea de una forma u otra, lo importante es que exista un órgano de cierto nivel en el organigrama municipal que coordine todas las intervenciones en esta área.

Frecuentemente, la idea de prevención viene asociada a una mayor participación de la sociedad civil en el diseño, la ejecución o el acompañamiento de los programas. La participación presenta muchos aspectos positivos, como la descentralización, la adaptación a las prioridades locales y una mayor transparencia. Por otra parte, diversos programas pretenden mejorar la sociabilidad y la solidaridad entre los vecinos como forma de disminuir el miedo y la sensación de inseguridad y de recuperar los espacios públicos degradados, o también como un medio de fomentar la resolución pacífica de los conflictos cotidianos. Sin embargo, la participación social en los programas de prevención también refleja problemas y riesgos, desde la dificultad de movilizar a las comunidades y a los individuos que más podrían beneficiarse del proceso hasta el peligro de que la participación sea monopolizada por los sectores más articulados.

Los programas de prevención aplicados pueden resumirse en tres grandes bloques: a) prevención situacional, que pretende reducir las oportunidades para que el crimen se manifieste actuando sobre los espacios. Ejemplos de esta estrategia son la mejora en la iluminación, la introducción de cámaras de vigilancia y de alarmas en lugares públicos o la recuperación de espacios degradados; b) prevención social, que persigue la mejora de las condiciones de vida de las personas para disminuir el riesgo de que éstas protagonicen actos delictivos o violentos. Los programas de este género pueden clasificarse como prevención primaria, si son universales, prevención secundaria, si están

dirigidos a grupos de riesgo, o prevención terciaria, destinada a víctimas o infractores. Entre las tres opciones, la que presenta una mejor relación costo-beneficio es la prevención secundaria, que depende básicamente de la capacidad de los gestores de focalizar, social y geográficamente, las intervenciones. Entre los programas de prevención social tenemos proyectos educativos, profesionales, culturales, recreativos, etc. Su efecto tiende a ser más demorado que el de los proyectos de prevención situacional, pero su impacto potencial es mucho mayor; c) prevención policial, que depende de que el municipio tenga una guarda municipal o de establecer convenios con fuerzas policiales estatales o nacionales. Sin embargo, es común que haya resistencias organizacionales y culturales a permitir que los municipios tengan algún control sobre las policías nacionales o estatales. El modelo más usual de policía preventiva es la policía comunitaria.

Aunque la mayoría de los proyectos reconoce la importancia de un diagnóstico previo a la intervención, es muy común que estos diagnósticos no sean realizados o, cuando existen, que no sean utilizados como criterio de planeamiento y ejecución. Idealmente, el diagnóstico debería servir como base para un plan de intervención.

La escasez de datos fiables no ayuda en este sentido. Esta carencia, común a toda el área de seguridad pública, es particularmente grave cuando se trata de informaciones municipales. Como la mayoría de los datos en este campo no son producidos por las municipalidades, éstas tienen dificultades para obtenerlos y, cuando los consiguen, no suelen contar con personal técnico para poder analizarlos. De hecho, los municipios deben hacer un esfuerzo mucho mayor para recopilar, analizar y producir datos relevantes para el área de seguridad pública.

El escenario relativo a la evaluación de los programas de prevención es crítico, justamente por la ausencia de las mismas. No encontramos un único programa que hubiera producido una evaluación de impacto fiable. Los informes existentes, a menudo realizados por los propios órganos ejecutores, suelen limitarse a relatar las actividades realizadas y no mencionan sus efectos sobre la violencia o la inseguridad. Sin estudios válidos sobre el impacto real de los programas resulta difícil garantizar el financiamiento y el apoyo para la continuidad de los mismos.

1. Introducción.

El presente trabajo está basado, fundamentalmente, en los materiales recogidos por la investigación titulada “*Gestão das Políticas de Segurança e Poder Local*”¹. El objetivo de esa investigación era analizar programas y proyectos municipales de seguridad pública, con un énfasis especial en la evaluación de dichas iniciativas y en los indicadores usados para tal fin. Como programas y proyectos municipales de seguridad se entendían aquellos en que el financiamiento, el diseño o la ejecución — al menos uno de estos tres elementos— correspondían al poder municipal. La prioridad correspondió a aquellos casos en que la iniciativa era del municipio. En consecuencia, quedaron fuera del estudio programas de prevención que eran eminentemente desarrollados por instancias nacionales o estatales, aunque tuvieran el apoyo de la municipalidad. Entre estos últimos están, por ejemplo, diversos proyectos de policías comunitarias. El propósito final era suministrar elementos a las autoridades municipales para iniciar o mejorar sus estrategias contra la violencia.

El foco del estudio estuvo centrado en ciudades de Brasil, desde las grandes metrópolis donde el impacto de la violencia es más intenso, como Sao Paulo, Río de Janeiro, Recife o Vitoria, hasta ciudades de dimensión media con programas propios, tales como Diadema (Sao Paulo), Santo André (Sao Paulo), Guarulhos (Sao Paulo), Sao Gonçalo (Río de Janeiro), Porto Alegre (Río Grande do Sul) o Natal (Río Grande do Norte). Adicionalmente, fueron revisados documentos relativos a solicitudes de financiamiento realizadas al poder federal por parte de un gran número de municipios del país. Por otro lado, el estudio contempló algunas ciudades en otros países, como Buenos Aires (Argentina), Boston (Estados Unidos), Módena (Italia), Sevilla y Barcelona (España) y varias ciudades chilenas. Todas esas ciudades fueron visitadas personalmente por miembros del equipo de investigación.

El abordaje metodológico incluyó el análisis de la documentación de los proyectos, entrevistas con gestores municipales y otros actores relevantes (incluyendo, cuando era posible, personas no directamente involucradas en la ejecución de los proyectos) y, en algunos casos, acompañamiento directo de las actividades de dichos

¹ En ese estudio participaron, además de los autores de este informe, los siguientes investigadores: Miriam Guindani, Paulo Jorge Ferreira, Florencia Battle, Luiz Eduardo Soares y Rosane Rodrigues.

proyectos. El material recopilado y los resultados obtenidos fueron desiguales y heterogéneos, dependiendo de las características de cada lugar y cada programa, de la disponibilidad y la atención recibida en las visitas, etc.

En muchos casos fueron analizados programas que estaban siendo desarrollados en ese momento, mientras que en otros se trataba de programas ya finalizados o en fase de formulación.

Es importante reseñar que nuestros análisis reflejan la situación de los programas en el momento en que fueron visitados, por lo que no se puede afirmar que hoy en día la situación continúe igual ni podemos garantizar que los resultados finales hayan confirmado las tendencias anteriormente apuntadas. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta la volatilidad de algunos de estos programas, que sufren alteraciones importantes, son interrumpidos o relanzados en función del contexto político local.

La gran mayoría de los programas estudiados puede ser encuadrada en el área de prevención, tanto porque esta es una área que ha crecido notablemente en los últimos años, especialmente desde la óptica municipal, como porque los instrumentos de represión del crimen en manos de los municipios son limitados.

2. Objetivos.

El objetivo central del presente trabajo es exponer y analizar críticamente iniciativas municipales de seguridad pública llevadas a cabo en varias ciudades de América Latina, centrándose en la prevención. Desde el punto de vista geográfico, será dado un énfasis mayor a Brasil, en función de los datos disponibles. Se trata de un análisis exploratorio en el que no podemos pretender exhaustividad o universalidad, dado que la investigación que está en la base del mismo contempló apenas tres países de la región (Argentina, Chile y, sobre todo, Brasil) y dejó de lado otras experiencias interesantes, como las de Bogotá o Cali, por ejemplo.

Así, la meta no es relatar todas las iniciativas, ni siquiera todas las iniciativas interesantes, que han se han desarrollado en este campo en América Latina, sino profundizar, a partir de algunos ejemplos concretos, en varias dimensiones analíticas que muestran las opciones que están disponibles para las autoridades municipales. De esa forma, la intención última del estudio es contribuir a la reflexión sobre qué estrategias y

alternativas son posibles para el poder público local que decide intervenir para prevenir la violencia y cuáles pueden las consecuencias de las alternativas elegidas.

Idealmente, se pretendía estudiar cuáles son las características de los proyectos que consiguieron buenos resultados y cuáles son los factores de los cuales depende el impacto final, tanto aquellos que se presentan como favorecedores como aquellos otros que tienden a obstaculizar el proceso. Sin embargo, la práctica carencia de evaluaciones de impacto confiables, como veremos más adelante, convierte esta tarea en algo extremadamente complicado. Así, sin garantías de un impacto mensurable, es aventurado en muchos casos intentar formular las características de los programas exitosos. En consecuencia, el objetivo en muchos de estos casos tendió necesariamente hacia una meta más humilde: describir las características de los programas y las posibles implicaciones de las mismas, sin pretender establecer conclusiones definitivas sobre cuáles de ellas consiguen su propósito.

En función de este escenario, optamos por la siguiente estructura de presentación del informe. En vez de describir las experiencias individuales una a una, decidimos abordar directamente las principales dimensiones analíticas.

3. Contexto.

Sea cual sea el prisma desde el que se observe la cuestión de la violencia y la criminalidad en América Latina, dos fenómenos son innegables. El primero es el incremento de la relevancia social y política concedida a la preocupación con el crimen en general y con el crimen violento en particular. El segundo es, justamente, la importancia creciente del papel de los municipios en este campo.

Convulsionados por décadas de violencia política que tomó la forma de dictaduras represivas o incluso de guerras civiles, los países de la región no prestaron mucha atención a la criminalidad común. El crimen era concebido básicamente como un problema de policía. Sin embargo, una vez alcanzada una cierta estabilidad política, el incremento de las tasas de criminalidad fue provocando una preocupación creciente. Es importante reseñar que la sensación de alarma y la percepción del deterioro de la situación fueron comunes en países con tasas de victimización relativamente altas, como

Colombia o Brasil, pero también en países con tasas relativamente bajas, como Chile o Costa Rica.

En general, las tasas de homicidio en América Latina son superiores a las de otras regiones del mundo (Fajnylber et al., 1998). Las tasas de otros crímenes, aunque son más difíciles de comparar internacionalmente, también son relativamente altas. Según datos del Latinobarómetro citados por Londoño et al. (2000), el porcentaje de familias que tenían al menos un miembro que hubiese sufrido en el año anterior un crimen contra la propiedad, como hurto y robo, oscilaba entre 21% en Uruguay y 55% en Guatemala.

La incidencia criminal no sólo es relativamente alta sino que la tendencia parece haber sido ascendente en la mayoría de los países a lo largo de los años 90. Y ese aumento de la criminalidad se produce además en un contexto en el que la confianza en las fuerzas policiales y en el sistema de justicia criminal es, con algunas excepciones, bastante baja. Un estudio de la OPS (1999) en varias ciudades latinoamericanas mostró que un porcentaje que variaba entre 16% (Santiago de Chile) y 38% (San José, Costa Rica) evaluaba negativamente la actuación policial.

Dicho de otro modo, hay un escenario de crisis en la seguridad pública en muchos países de América Latina que aparentemente no puede ser solucionado por las vías tradicionales. Esto hace que el espacio para reformas y propuestas innovadoras sea mucho mayor y que surja, en ocasiones, la disposición de repensar el paradigma de la seguridad pública.

En este contexto, el poder local surge como un actor de importancia creciente. Aunque en la gran mayoría de los casos, las competencias de seguridad pertenezcan al ámbito nacional o estadual (en el caso de los estados federados), los ciudadanos reclaman cada vez más una intervención de todas las autoridades, más allá de sus responsabilidades formales. Durante los últimos 15 años los municipios se han dedicado cada vez más a pensar y ejecutar intervenciones de seguridad pública, a veces como planes municipales autónomos, y en otras ocasiones en conjunto con autoridades de otras esferas, como policías y ministerios nacionales.

Como ya fue apuntado, los municipios tienden a involucrarse preferentemente en programas de prevención, tanto por su vocación natural como porque no suelen contar con muchas de las herramientas de represión tradicionales (policías, cárceles, etc.). El

cambio de paradigma de la seguridad pública anteriormente mencionado incluye un énfasis mayor en la prevención en vez de un esfuerzo exclusivo en la represión. Varios especialistas coinciden, inclusive, en que las intervenciones preventivas presentan una relación costo-beneficio mucho más ventajosa que las intervenciones represivas, que consumen recursos muy superiores. Por otro lado, dado el fenómeno ampliamente conocido de la inercia criminal, es mucho más difícil evitar la reincidencia de personas que han cometido delitos que evitar la incorporación de nuevas personas al mundo del crimen. No obstante las ventajas incuestionables de un abordaje preventivo, los programas de prevención suelen ser complejos y, con frecuencia, sólo presentan resultados a medio o largo plazo. Por ello, estos programas preventivos son instrumentos importantes pero no son una panacea contra la violencia.

4. La iniciativa de los programas.

Uno de los principales diferenciales entre los programas de prevención es el origen de la iniciativa. Por un lado, existen programas que son pensados por el poder central para fomentar la participación de los municipios, seleccionados o no, que pueden decidir si desean adherir. En estos casos, el poder central suele proporcionar recursos para la implementación del programa de acuerdo con sus criterios. Por otro lado, hay municipios que resuelven, motu proprio y de forma individual, crear un programa local de prevención contra la violencia. El municipio puede realizarlo con fondos propios o buscar fondos en otras instancias del Estado, pero esto no altera el hecho de que la iniciativa fue local.

4.1 Programas de Iniciativa Nacional.

Tradicionalmente, los regímenes políticos latinoamericanos tienden a ser considerados relativamente centralizados, correspondiendo a los gobiernos centrales un amplio control sobre la mayoría de los recursos políticos, administrativos y económicos. De hecho, existe un largo debate sobre las causas y las consecuencias de este tipo de configuración política para la vitalidad civil de las comunidades locales.

El campo de la seguridad pública es un ejemplo típico e inclusive acentuado del predominio del poder central, que hasta hace relativamente poco tiempo ni siquiera fue

cuestionado. Podemos contraponer la situación en América Latina al modelo anglosajón, por ejemplo, en el que la policía o la fiscalía tienen carácter local y son incluso elegidos por los ciudadanos del municipio.

Recientemente, sin embargo, esa centralización comenzó a ser erosionada, en ocasiones por el propio poder central que lanzó iniciativas para estimular a las comunidades locales a participar en la gerencia y diseño de proyectos municipales de prevención. Tres ejemplos de iniciativas emanadas del gobierno central pero destinadas a ser ejecutadas localmente son el programa *Comuna Segura* formulado por el Ministerio del Interior de Chile, el *Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência Urbana* (PIAPS), vinculado al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República de Brasil y el *Plano Nacional de Prevenção del Crimen* del gobierno argentino.

El programa Comuna² Segura fue concebido e iniciado en el año 2000 por el Ministerio del Interior de Chile, como una experiencia piloto, y fue lanzado oficialmente en 2001. La *División de Seguridad Ciudadana* del Ministerio, creada en esa época y cuya principal misión ha sido dirigir el programa, diseñó la estrategia de intervención con el apoyo de la ONG *Paz Ciudadana*. El nombre de Seguridad Ciudadana viene a simbolizar la intención de buscar una seguridad pública más participativa. La configuración política del caso chileno es singular e interesante. Así, *Paz Ciudadana* es una ONG perteneciente a los estamentos conservadores y sin embargo es una de las voces que reclamó históricamente una estrategia de prevención del crimen y la violencia. De hecho, dicha estrategia fue adoptada como un compromiso del candidato de centro-izquierda (la Concertación) ante los reclamos provenientes del otro lado del espectro ideológico. Esto, que constituiría una situación paradójica en otros países de la región, revela la existencia de un consenso bastante amplio en la sociedad chilena sobre la importancia de la prevención y le da una gran estabilidad a los programas. Así, si el candidato de centro-derecha gana las próximas elecciones presidenciales, es muy probable que mantenga la inversión en proyectos locales de prevención, aunque pueda

² El término “comuna” en Chile es el equivalente administrativo del municipio en la mayoría de los países de la región.

cambiarles el nombre y algún que otro elemento para colocarle una marca propia. En otras palabras, el combate a la violencia a través de la prevención, y no simplemente a través de la represión policial, parece contar con una legitimidad social mucho mayor en Chile que en otros países de la región. Esto no significa que no haya resistencias de sectores de las fuerzas policiales a efectuar cambios profundos en su manera de actuar como consecuencia de ello.

La estructura organizacional del programa intenta combinar descentralización ejecutiva con centralización técnica, de forma que los criterios sean comunes, pero las decisiones concretas sobre los proyectos se tomen en cada comuna.

Las comunas que son invitadas a participar en el programa por parte de la División de Seguridad Ciudadana son seleccionadas en función de un índice compuesto de varios indicadores sociales y de criminalidad (tasa de robo con violencia, prevalencia del consumo de drogas, índice de pobreza, etc.). De esa forma, los municipios en situación de mayor vulnerabilidad social o criminal son los escogidos independientemente de la filiación política de sus gobernantes, con lo que se promueve la protección del programa contra interferencias políticas.

La estructura institucional del programa está conformada por tres órganos: el Consejo Comunal de Seguridad, la Secretaría Técnica y la Mesa Técnica. El Consejo es el eje central y está compuesto por autoridades del estado y representantes de la sociedad civil. Una de sus misiones es discutir y evaluar los proyectos que son presentados por organizaciones de la sociedad civil (ONG's, etc.) para seleccionar aquellos que se beneficiarán de los fondos proporcionados por el Ministerio. Sin embargo, los criterios generales y los procedimientos para esa evaluación de proyectos emanan también del propio Ministerio. Posteriormente a su aprobación, los miembros del Consejo acompañan la implantación de los proyectos.

Este 'Fondo Concursable' municipal es el corazón del programa y funciona como un estímulo a la articulación y organización de la sociedad civil en relación a este tema. Por otro lado, el Fondo es el principal instrumento y reclamo del Ministerio para poder inducir la participación local y obtener la cooperación de las comunas, conservando al tiempo el derecho a orientar técnicamente el proceso.

Además de esa función, el Consejo debería funcionar como un foro de diagnóstico, discusión y planeamiento de la prevención de la violencia en general, pero las informaciones obtenidas y las visitas realizadas mostraron que el grado de éxito en este punto es mucho menor que en el anterior.

El Consejo está presidido por el Alcalde, asesorado por el Secretario Técnico, principal cargo ejecutivo del programa³. La selección de este último es realizada en conjunto por el Ministerio y la Comuna. El primero establece algunos requisitos (calificación profesional, experiencia, etc.) mientras que la segunda puede elegir la persona que prefiera siempre que cumpla esos requisitos. Esto suele permitir una buena relación entre el Alcalde y el Secretario Técnico, que es de gran importancia para la buena marcha del proyecto. Por otro lado, los salarios de los Secretarios los paga el Ministerio, que también organiza cursos de formación y reuniones entre los mismos. Esto es lo que permite una cierta homogeneidad y control técnico del proceso. Así, el Secretario tiene raíces en el municipio pero es formado técnicamente por el Ministerio, al cual también se reporta. Esta doble lealtad le permite servir de intermediario entre las dos instancias y tratar de lograr una relación armónica entre ellas. Esta relación varía de municipio a municipio y depende de las condiciones políticas locales. De hecho, el buen funcionamiento del proyecto depende en buena parte de la capacidad y el éxito que el Secretario tenga en conseguir que la relación sea fluida. Cuando preguntados sobre de quién dependían realmente para su trabajo —la Comuna o el Ministerio—, no hubo consenso entre varios de los secretarios entrevistados, justamente en función de su doble vinculación.

El tercer órgano, la Mesa Técnica, está compuesto por técnicos de la comuna y su misión es asesorar al Consejo en la evaluación y acompañamiento de los proyectos. Su contribución hasta ahora fue muy limitada y, en muchos casos, la Mesa Técnica es prácticamente un órgano virtual que no se reúne o que se reúne una sola vez al año el día de evaluación de los proyectos.

La organización del programa Comuna Segura, independientemente del éxito de los proyectos implementados, presenta el indudable acierto de haber construido una

³ En las reuniones de los Consejos en las que estuvimos presentes la ausencia del alcalde significaba que el Consejo, en la práctica, era presidido por el Secretario Técnico.

articulación entre el poder central y el poder local que preserva una cierta unidad técnica y control del proceso por parte del Ministerio, pero que al tiempo descentraliza las decisiones más importantes —quién recibirá dinero y quién no— y la ejecución de los proyectos. Todo ello sin permitir que el alcalde se apropie de los recursos o los distribuya con fines clientelistas o electorales. La distribución del crédito político del programa entre el poder local y el poder central es algo en permanente discusión: hay personas que atribuyen el programa a las municipalidades y otras al Ministerio. De cualquier forma, esta distribución es vital para que pueda haber una colaboración, sobre todo en los casos en que la inclinación ideológica de ambos es diferente (comunidades gobernadas por partidos políticos de la derecha). Uno de los desafíos de cualquier arquitectura institucional en este campo es la creación de estructuras que resistan a los conflictos y alternancias políticas, y el programa Comuna Segura se presenta bastante sólido en este sentido.

El *Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência Urbana (PIAPS)* fue creado por el gobierno federal brasileño en 2001 como una de las iniciativas vinculadas al Plano Nacional de Seguridad Pública durante el mandato del presidente Cardoso.

En Brasil, la seguridad pública es una competencia de los estados. Cada uno de ellos tiene, por ejemplo, sus fuerzas policiales —Policía Civil y Policía Militar—, conforme al modelo federativo. Por su parte, la Policía Federal tiene un tamaño muy reducido —inferior al de muchas policías estatales— y el sistema de justicia criminal federal tiene competencias limitadas a determinados crímenes. Por tanto, el papel del poder federal ha sido sobre todo el de incentivar, a través de financiamientos, intervenciones de los estados que respondan a ciertos requisitos técnicos y de respeto a los derechos humanos.

La percepción de inseguridad creciente por parte de los ciudadanos provocó a lo largo de los últimos años una presión social para que todas las autoridades tomaran medidas en el campo de la seguridad pública. Por otra parte, la difícil situación financiera de los estados impedía inversiones significativas. Así, en el año 2000 el gobierno federal lanzó el Plano Nacional de Seguridad Pública con una serie de 15 compromisos y 124 acciones concretas con las que se comprometía a intervenir contra la violencia,

particularmente contra la violencia urbana. Algunas de las acciones eran exclusivas del poder federal y otras deberían ser ejecutadas en conjunto con las autoridades estatales.

El PIAPS es una de esas 124 acciones. Una de sus particularidades es que no cuenta con recursos propios sino que funciona como agente articulador de iniciativas de varios ministerios con competencias que pueden contribuir a prevenir la violencia. Así, constituye un programa intersectorial que pretende coordinar y maximizar los resultados de varias agencias gubernamentales. Al mismo tiempo, pretende promover la cooperación entre los tres niveles del poder público —federal, estadual y municipal— y fomentar redes locales. Su foco principal son los niños y los jóvenes entre cero y veinticuatro años

En su primer año, 2001, el PIAPS dio prioridad a las regiones metropolitanas de Sao Paulo, Río de Janeiro, Vitoria y Recife, justamente las que presentan una mayor incidencia de violencia letal en el país. Al año siguiente, fueron incorporadas las regiones de Cuiabá, Fortaleza y el Distrito Federal. El programa trató de articular programas de 16 sectores del gobierno federal, entre ministerios y secretarías, todos bajo el paradigma de la prevención a través de la mejora de las condiciones de vida, el respeto a las personas y el acceso a derechos de ciudadanía. Las iniciativas se caracterizan, en principio, por coordinarse directamente con agentes locales, sea directamente con los municipios, sea con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Al igual que en el caso chileno, el programa pretende estimular a las comunidades locales a tomar iniciativas y a formular ellas mismas soluciones para los problemas. Otro punto en común entre los dos programas es el establecimiento de convenios formales entre el gobierno central y los gobiernos municipales y estatales.

La estructuración de las tareas de cada institución es diferente en los dos países. Mientras en Chile son los propios municipios los que escogen los proyectos a ser financiados, en Brasil son elegidos por los técnicos del poder federal. Sin embargo, la concepción y ejecución de los proyectos en Brasil es responsabilidad de las agencias proponentes —municipales o no gubernamentales—, que no precisan seguir unos criterios técnicos predeterminados como en el caso chileno.

A partir de enero de 2003, el nuevo gobierno del presidente Lula abandonó el PIAPS en aras de otros programas en el área de seguridad.

El Plano Nacional de Prevención del Crimen argentino fue diseñado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior del gobierno federal en el año 2000 a instancias del Consejo de Seguridad Interior. En una reunión de dicho consejo, representantes de las 24 jurisdicciones del país pidieron un plan para la prevención del delito que promoviese la participación de toda la comunidad.

El Plano fue concebido como una forma de articular una intervención preventiva que uniese al gobierno federal, a los gobiernos provinciales, a los gobiernos municipales y a la comunidad. Aunque fue concebido como una estructura nacional, en la época que visitamos el proyecto sólo había sido implementado en algunas provincias y municipios, de forma que podríamos considerarlo experimental. En otras palabras, el Plano estaba intentando salir del papel. En el año de 2003, el programa fue objeto de un “rediseño” por parte del Ministerio, pero no tenemos evidencias directas de las consecuencias que ello supuso. Las informaciones más recientes con las que contamos indican que hasta hoy el Plano sólo fue aplicado puntualmente en el país.

Aunque el Plano es una medida de política criminal, incluye el propósito de participación social. La idea de participación social del Plano estaba inspirada en la experiencia del barrio de Saavedra, en Buenos Aires, que puede ser considerada como una experiencia piloto en este sentido. Saavedra está habitado sobre todo por población de clase media, pero incluye una villa miseria. Los propios vecinos del barrio, preocupados con la inseguridad, se agruparon en una asociación comunitaria llamada JUVESA. A partir de ahí, conocieron la experiencia del programa de *Neighbourhood Watch* (Vigilancia de Barrio) en Inglaterra, y desarrollaron un programa parecido, el *Plano Alerta*, adaptado a las particularidades locales. Este plano promovía conductas individuales para reducir el riesgo de sufrir crímenes, estimulaba actitudes solidarias entre los vecinos y coordinaba las actividades comunitarias con la policía. El peligro de este tipo de intervenciones es que, como sucedió en Argentina, los vecinos acaban se excediendo y recurriendo a la policía por sospechas infundadas, agudizando excesivamente su sentido del riesgo. Así, en algunas ciudades de EEUU, este tipo de programas llegó a provocar incluso una mayor sensación de inseguridad de la que existía anteriormente (Sherman et al., 1997).

El Plano Nacional tiene tres objetivos genéricos fundamentales: a) la prevención de la criminalidad callejera; b) la disminución de la sensación de inseguridad; y c) la promoción de un modelo participativo de prevención en el que la comunidad tenga un papel activo.

Su estructuración interna, en el plano ejecutivo, se realiza a partir de una de una Unidad Técnica, compuesta por un equipo multidisciplinar de especialistas, responsable por la coordinación nacional. Esta Unidad Técnica cuenta con equipos de coordinación regional.

Por su parte, en cada municipio en el que programa sea aplicado debe constituirse un Equipo de Coordinación Local, formado por un representante de la coordinación regional del Ministerio, tres representantes del municipio y un representante de la policía. Así, los representantes del municipio tienen mayoría en esta instancia. Este Equipo tiene como misión elegir las áreas en que el Plano será implantado, alcanzar los convenios necesarios, dirigir la ejecución de los proyectos a través de Equipos de Implementación Local y supervisar la aplicación del programa en su municipio.

Paralelamente, en cada barrio deberá constituirse un Equipo de Implementación Local, que contará con la participación de mediadores especializados en resolución de conflictos, trabajadores sociales, psicólogos y abogados. Son estos equipos los encargados de conseguir la participación comunitaria y a la vez de implantar las decisiones de las instancias superiores. Los instrumentos fundamentales para estimular la participación comunitaria son la elaboración de listas de organizaciones de la sociedad civil y la realización de asambleas y reuniones comunitarias.

Al igual que en los casos del Comuna Segura chileno y del PIAPS brasileño, el PNPC argentino constituye una estrategia nacional en la que se concibe un mecanismo que incorpore a las instancias locales. Sin embargo, a diferencia de aquéllos, el programa argentino no parece considerar al municipio un interlocutor privilegiado, aunque sí necesario, para su intervención. El énfasis del programa está más en niveles inferiores al municipio, como los barrios y la propia sociedad civil. Otra diferencia del PNPC es el papel más destacado conferido a la policía y a la interacción entre policía y comunidad en el conjunto de la intervención.

4.2 Programas de Iniciativa Local.

Al lado de los modelos en los que el gobierno nacional lanza planos que incluyen la participación de los municipios, hay otras iniciativas en las que un municipio, por iniciativa propia, desarrolla sus proyectos de prevención de forma autónoma. Aunque pueda buscar financiamiento federal o de otros ámbitos, la iniciativa, los criterios técnicos y las decisiones son municipales. Cada vez son más los municipios que optan por lanzar su propio programa, muchas veces estimulados por algún episodio de violencia de particular repercusión en el municipio y por la consiguiente demanda de los ciudadanos para que el municipio intervenga. Los tipos de intervenciones varían entre unos casos y otros, contemplando, por ejemplo, la creación o expansión de una guardia municipal, el establecimiento de alarmas o cámaras en puntos claves de la ciudad, o la aplicación de proyectos sociales. El punto clave es que el municipio, sin esperar a un estímulo exterior, llega a la conclusión de que tiene la capacidad de trabajar en el campo de la violencia y la criminalidad. Aunque estas intervenciones incluyen en algunos casos componentes de represión al crimen, la gran mayoría de las iniciativas está relacionada a la prevención.

En Brasil, este ha sido el caso de diversos municipios, sobre todo del interior del estado de Sao Paulo. Municipios medios o grandes, con recursos disponibles y con una administración local con un grado razonable de competencia técnica, son los más proclives a lanzar iniciativas de ese tipo. Por otro lado, una vez que municipios vecinos han hecho públicos sus planos de prevención, aumenta la probabilidad de que otros sigan el mismo camino, de forma que las autoridades locales no puedan ser acusadas de ofrecer a sus ciudadanos menos que otros gestores públicos de la zona. El Fondo Nacional de Seguridad Pública de Brasil es un recurso que el gobierno federal destina a financiar algunos proyectos estatales de seguridad pública y, secundariamente, proyectos municipales. A pesar de que el foco del Fondo está en los estados y no en los municipios, fueron muchos los proyectos municipales que llegaron al Ministerio solicitando financiamiento. Los candidatos eran los grandes municipios, pero también, como se ha dicho, municipios medios. Más adelante serán analizadas las líneas generales de los planes municipales de prevención.

En verdad, a pesar de que los proyectos que nacen de los municipios puedan sugerir un paisaje de fragmentación, este escenario puede ser considerado más favorable que el de los grandes planes nacionales. Ello porque los planes nacionales están sujetos a vaivenes, atrasos o estancamientos y pueden colapsar o languidecer rápidamente cuando las condiciones políticas cambian. De hecho, la mayoría de los programas demuestra una preocupante falta de continuidad. Por su parte, el nacimiento de iniciativas espontáneas demuestra que la prevención tiene raíces más profundas en el poder público y en la sociedad, y puede ofrecer mejores perspectivas de continuidad general, a pesar de que el destino de los proyectos en cada uno de los municipios sea incierto. Así, las iniciativas de algunos municipios, particularmente los pequeños, pueden adolecer de deficiencias técnicas y nunca llegarán a garantizar el grado de homogeneidad y articulación que un programa nacional bien aplicado podría proporcionar. Sin embargo, los programas nacionales no suelen alcanzar el grado de universalidad y capilaridad con que son concebidos y los riesgos de interrupción son claros. En suma, los programas municipales fruto de iniciativas locales, especialmente si se desarrollan en diversos municipios de la misma región, tienen un gran potencial para fortalecer el paradigma de la prevención de la violencia desde la óptica local.

4.3 Coordinación Inter-municipal.

Hasta aquí nos hemos ocupado de una perspectiva vertical, esto es, de si los programas municipales son diseñados de arriba para abajo o viceversa. Otra dimensión no menos importante es la horizontal. Se trata de la capacidad de los municipios para articularse entre sí para hacerle frente al problema.

Definitivamente, la coordinación de varios municipios con el fin de prevenir la violencia es una opción positiva. Entre las ventajas que presenta están las economías de escala relativas a la inversión técnica, sobre todo para municipios pequeños. En otras palabras, el planeamiento, la supervisión y la evaluación de los programas podrían ser realizados por un único equipo técnico contratado por todos los municipios con ese fin. Si se trata de un único programa aplicado en un conjunto de municipios, existen ventajas metodológicas también. Por ejemplo, contar con una muestra mayor, poder disponer de algunos lugares como grupos de control y otros como grupo experimental, etc.

Por otro lado, un elemento que subraya la importancia de la articulación inter-municipal es el desplazamiento criminal. Así, cuando un crimen comienza a ser reprimido con mayor intensidad en un lugar determinado, es común que los criminales se trasladen a otros lugares, que cambien de modalidad de delito o que ataquen otro tipo de personas. Por eso, cualquier evaluación de una intervención local contra la criminalidad tiene que llevar en consideración la posibilidad de que el crimen aumente en las áreas vecinas. Ese fue el caso, por ejemplo, de la implantación de la ‘ley seca’ en Diadema, municipio del estado de Sao Paulo. A partir de la constatación de que los días y horarios en que aumentaban los actos violentos coincidían con los momentos de mayor consumo de alcohol en locales públicos, la municipalidad prohibió la venta de bebidas alcohólicas después de las 23 horas en cualquier establecimiento. Aparentemente, tal medida ayudó a reducir los incidentes violentos en Diadema, al mismo tiempo que aumentaban en las regiones vecinas. Tal verificación sólo fue posible por el cruce de datos de varios municipios y llevó a los gestores a creer que parte de los habitantes de Diadema pasó a ir a las ciudades próximas buscando el tipo de diversión que se les negaba en la suya. La consecuencia de esa constatación debería ser la adopción de una acción conjunta entre los municipios.

Las ventajas de una intervención inter-municipal son más evidentes en el caso de regiones metropolitanas en las cuales la problemática suele ser común y la circulación de víctimas y de autores de hechos violentos, muy intensa.

El nivel de articulación inter-municipal puede limitarse a un intercambio de informaciones, puede proseguir hasta la realización de inversiones conjuntas en algunas áreas compartiendo gastos —por ejemplo, en la Región Metropolitana de Barcelona, España, se realiza una única encuesta de victimización cuyo costo es compartido por todos los municipios—, y puede llegar hasta la creación de un único plan de intervención para toda el área metropolitana. No se pueden negar las dificultades políticas cuando se conjugan diversos actores, pero los beneficios son incuestionables.

Un ejemplo en la región de tentativa de coordinación inter-municipal es la creación del Forum Metropolitano de Seguridad Pública en el área metropolitana de Sao Paulo. Ese forum reúne secretarios de seguridad municipales, o equivalentes, junto a representantes del gobierno estadual. En los encuentros regulares celebrados, iniciativas

conjuntas son planeadas, experiencias e informaciones son intercambiadas y balances son realizados.

5. Arquitectura institucional dentro de los municipios.

Hemos examinado varios modelos de cómo las instancias nacionales se relacionan con las locales. Ahora nos centraremos en la creación de estructuras municipales para la prevención.

Algunas de esas estructuras municipales son creación de los programas nacionales aplicados localmente, como el Consejo Comunal de Seguridad, implantado por el programa Comuna Segura de Chile, o el Equipo de Coordinación Local del PNPC argentino. Otras, sin embargo, son creadas por el poder municipal de forma autónoma.

En Brasil, dado que la competencia sobre seguridad pública es de los estados, no había estructuras municipales relacionadas a esta cuestión. En la medida en que los municipios fueron entrando en ella, acabaron por crear una instancia, en general una Secretaría, con la misión es coordinar todos los programas relevantes. En algunos casos, particularmente en el estado de Sao Paulo, se trata propiamente de Secretarías Municipales de Seguridad Pública. En otros casos, las nuevas secretarías adoptan nombres diferentes o antiguas secretarías pasan a recibir las nuevas competencias.

Independientemente del nombre y de si la instancia está o no destinada exclusivamente al papel de prevención de la violencia, parece razonable proponer que haya algún órgano, con un cierto status dentro del organigrama municipal, para la coordinación central de todas las políticas. Algunos especialistas señalan la importancia de contar con un coordinador de prevención del crimen y la violencia (ver World Bank, 2003, basado en el Manual del Gobierno Sudafricano para la prevención comunitaria).

Entre los municipios en que antiguas Secretarías fueron reestructuradas para incluir las nuevas competencias podemos señalar el ejemplo de Vitoria, capital del estado de Espírito Santo en Brasil. Entre los municipios que crearon órganos nuevos para tratar de la seguridad pública podemos mencionar el de Diadema, en el estado de Sao Paulo.

Vitoria es el centro de una región metropolitana densamente poblada y azotada, desde hace años, por algunas de las más altas tasas de homicidio de Brasil. Por otro lado,

el estado de Espírito Santo fue tradicionalmente considerado como uno de los lugares donde el crimen organizado presentaba un grado de enquistamiento mayor, afectando a sectores significativos del poder legislativo, el ejecutivo e incluso el judicial hasta el punto de provocar peticiones de intervención federal. Paradójicamente, junto a estos elementos extremadamente negativos, Vitoria también destaca por los esfuerzos de la municipalidad, durante varias administraciones, para reducir el crimen y la percepción de inseguridad. En 1994 fue creada la Secretaría Municipal de Ciudadanía, destinada a prestar servicios a la población de menos recursos y tornar los derechos más accesibles a los segmentos más vulnerables. En 1997 fue creado, dentro de la Secretaría, un Núcleo de Seguridad Pública. Poco después la Secretaría fue reestructurada y pasó a llamarse Secretaría Municipal de Ciudadanía y Seguridad Pública.

La Secretaría tiene como principales cometidos la coordinación de los proyectos, y la articulación con las policías, con las ONGs y con la sociedad civil en general. Asimismo, gestiona la obtención de financiamientos por parte del gobierno federal.

Fue construido un Centro Integrado de Ciudadanía (CIC) en un edificio cedido por la Universidad Federal de Espírito Santo con la finalidad de albergar servicios de promoción de derechos y acceso a la justicia para los más desfavorecidos. El CIC es coordinado por la Secretaría y recibió financiamiento del gobierno federal, a través de PIAPS.

En el caso de Diadema, Sao Paulo, el municipio estructuró una nueva instancia, ex-nihilo, para tratar de la seguridad pública. Diadema era durante la década de los 90 uno de los municipios más violentos del área metropolitana de Sao Paulo y, por extensión, de Brasil y de América Latina. Cuando la nueva administración municipal que inició su mandato en 2001 llegó al poder, creó una Secretaría especialmente para cuidar del tema. Sus competencias incluyen definir las directrices de actuación de la Guardia Municipal y la coordinación de la misma con las policías estatales para desarrollar programas conjuntos de prevención criminal.

En suma, los municipios en Brasil, cuando deciden adentrarse en el área de prevención de la violencia, tienden a configurar órganos especializados para articular las acciones, con la finalidad de que éstas tengan mayor agilidad e integralidad, reuniendo

todas las intervenciones municipales de diversas agencias que puedan tener algún impacto. Estos órganos también suelen ocuparse de la relación con las instancias de participación y representación de la sociedad civil.

6. Participación de la sociedad civil.

Como ya fue mencionado anteriormente, los países latinoamericanos no tienen una larga tradición de asociativismo. Sin embargo, en las últimas décadas ha habido un crecimiento de la movilización de la sociedad civil, particularmente en algunas áreas. La seguridad pública es un buen ejemplo de ello.

El progresivo cambio de paradigma anteriormente descrito transforma una visión exclusivamente represiva de la seguridad, como algo que tiene que ver básicamente o fundamentalmente con la policía, en una concepción más abierta en la que la prevención pasa a tener un papel más destacado y otros actores asumen responsabilidades crecientes. Este cambio de paradigma está lejos de haberse completado en América Latina, pues la visión tradicional es dominante en numerosos sectores, pero es innegable que en las dos últimas décadas hubo transformaciones significativas. A modo de ejemplo, es relativamente común hoy en día oír la frase según la cual “la seguridad es responsabilidad de todos”, incluso en sectores más conservadores.

Uno de los elementos que viene comúnmente asociado a esta transformación es la creencia en la importancia de la movilización y la participación de la sociedad en la prevención. Esta participación puede acontecer simplemente en la formulación de los problemas y en el establecimiento de prioridades, pero puede llegar también a la ejecución y la supervisión de los proyectos de prevención por parte de instituciones no gubernamentales o de asambleas comunitarias. En los contextos en los que, simultáneamente a la prevención, hay un esfuerzo de creación de una policía de tipo comunitario, el estímulo a la participación social es más fuerte y de mayor impacto.

Como ya fue descrito, varias estrategias nacionales de prevención contemplan la participación de la sociedad civil. Este es el caso del Consejo Comunal de Seguridad en el programa Comuna Segura de Chile, en cuya composición entran representantes de la sociedad civil, o de las reuniones comunitarias previstas en el PNPC argentino. En iniciativas surgidas de las municipalidades también encontramos un componente de

participación social. Por último, cuando la iniciativa de la intervención parte de los propios ciudadanos ante la incapacidad del estado de protegerlos, como en el caso del barrio de Saavedra en Buenos Aires, el protagonismo de la sociedad civil es la base del proceso.

La participación de la sociedad presenta diversos efectos benéficos potenciales, como la descentralización, la adaptación a la realidad local y la confluencia de diversos actores con la misma finalidad, pero también origina problemas y cuestionamientos que serán analizados más adelante. En primer lugar, veamos algunos ejemplos concretos.

Al mismo tiempo que el municipio de Vitoria decide intervenir activamente en el área de violencia, crea el Consejo Municipal con el fin de formular un plano estratégico para la ciudad. La violencia era apenas uno de los temas a ser tratados. El consejo reunió 350 componentes de diversos órganos del poder público y representantes de la sociedad civil que participaron en la elaboración del plano. A partir de la creación del Consejo Municipal, la antigua Secretaría Municipal de Ciudadanía fue transformada, como ya fue explicado, en Secretaría Municipal de Seguridad y Ciudadanía, órgano que pasó a tener el papel central en la formulación, implementación y supervisión de los programas de prevención. En una segunda etapa, fueron creados el Consejo de Seguridad Municipal y los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública.

El Consejo de Seguridad Municipal está formado por el secretario municipal de seguridad, los presidentes de los Consejos Regionales de Seguridad y un representante de la Cámara Municipal. Además, tienen asiento representantes del poder estadual, como el jefe del Departamento de Policía Judicial de Vitoria, el comandante del Primer Batallón de Policía Militar y un representante de la Fiscalía estadual. Por parte de la sociedad civil, encontramos un representante de la Asociación Comercial, un miembro de la Federación de Industrias del Estado de Espírito Santo, el presidente del Consejo Popular de Vitoria y un representante del colegio de abogados.

Los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública fueron constituidos de acuerdo con las regiones administrativas de la ciudad: uno para cada una de las siete regiones. Cuentan con representantes de las policías civil y militar, miembros de las comunidades y un agente de la municipalidad. Las visitas de campo a algunos consejos

permitieron constatar su funcionamiento en pos de sus objetivos: formular propuestas de intervención y aproximar el poder público —las policías en particular— de las comunidades beneficiarias de sus servicios.

El municipio de Recife, capital del estado de Pernambuco y otra de las ciudades con mayor tasa de homicidios del país, también elaboró una estrategia movilización social. Fueron creados dos órganos: el Consejo Municipal de Derechos Humanos; y el Comité de Promoción de Derechos Humanos y de Prevención de la Violencia. La visión de los responsables políticos de esta ciudad es que seguridad pública y derechos humanos son dos objetivos que deben perseguirse simultáneamente.

El Consejo Municipal de Derechos Humanos es un órgano que cuenta con ocho miembros de la municipalidad y otros ocho de la sociedad civil. Su función es recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y articular políticas públicas de defensa de esos derechos. Sin embargo, su papel hasta el momento de nuestra visita no había sido muy activo.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos y Prevención de la Violencia es un órgano compuesto por miembros de diversas secretarías municipales, o sea que no tiene participación de la sociedad civil. Su misión no es ejecutar proyectos, competencia de las respectivas secretarías, sino coordinar de forma más efectiva los esfuerzos municipales identificando oportunidades y alternativas de acción. Dos iniciativas relevantes que surgieron del Comité fueron la celebración de un foro que sirve de espacio de debates y la realización de mapas de la violencia sobre el riesgo de cada zona de la ciudad.

En suma, en muchas intervenciones de prevención, la participación y movilización de los beneficiarios y de la sociedad civil en general es considerada, en los documentos y en las estrategias, como un elemento esencial. Con ello se conseguirían diversos objetivos, como la descentralización, la adaptación de los programas a la realidad local, la adopción de las prioridades que realmente preocupan a los ciudadanos, la contribución de todos los actores sociales para el mismo fin, el acompañamiento y fiscalización de los ciudadanos con relación a los proyectos implementados, etc. Por otra

parte, algunos proyectos persiguen específicamente alterar las relaciones entre los ciudadanos, estimulando el asociativismo, la solidaridad y la convivencia.

El programa Comuna Segura en Chile, por ejemplo, tiene como objetivo no sólo la disminución de la criminalidad sino también la reducción del temor. Para esto último, la filosofía del programa es estimular una *re-ocupación* por parte de los ciudadanos de los espacios degradados⁴. Se trata de invertir el círculo vicioso que aleja a las personas comunes de las áreas consideradas peligrosas, lo que las va convirtiendo, de hecho, en lugares cada vez más peligrosos, abandonados en manos de individuos marginales. En la medida en que los ciudadanos pierdan el miedo, salgan a la calle y vuelvan a ocupar esas plazas y calles, dichos lugares no sólo serán percibidos como más seguros —las áreas abandonadas y los eriales generan percepción de inseguridad— sino que se tornarán efectivamente más seguros. Esto puede ser inviable una vez que el nivel de violencia es extremo —en favelas ocupadas por narcotraficantes o en barrios donde las bandas juveniles se disputan el territorio a tiros— pero puede funcionar en ambientes menos dramáticos. En este sentido, estimular las redes sociales y las relaciones de apoyo mutuo entre los vecinos puede ayudar a recuperar estos espacios públicos y a disminuir el temor. En suma, la sociabilidad puede ser precursora de la seguridad.

Por su parte, el PNP argentino también presenta como objetivos declarados la recuperación de espacios públicos y la producción de lazos de solidaridad social. De la misma forma, otros programas también contemplan estos aspectos.

Con otra terminología, la idea central es similar a la de aquellos que afirman que el capital social local puede funcionar como un mecanismo de prevención de la violencia (ver, por ejemplo, Moser y Holland, 1997).

En algunos casos, los programas se proponen explícitamente la reducción de la violencia a través de una movilización social que traiga consigo cambios culturales en la forma de resolver los conflictos cotidianos, a través, por ejemplo, de técnicas de mediación de conflictos. Este fue el caso de los Comités de Barrio por la Coexistencia en Medellín (Colombia), que llegaron a elaborar dos manuales como parte de su estrategia:

⁴ La ciudad de Bogotá también tiene un programa interesante de recuperación de espacios, pero esta iniciativa no será contemplada aquí porque Colombia no formaba parte de los países incluidos en nuestro estudio de campo.

un manual para combatir la violencia doméstica y otro para mejorar las relaciones comunitarias.

Podríamos resumir las razones para promover la movilización y la participación social en tres puntos:

a) los efectos sobre la concepción, gestión y acompañamiento de los programas (descentralización, democratización, etc.);

b) el impacto preventivo que el crecimiento de las redes sociales y la mejora de las relaciones comunitarias puede suponer con relación al temor y a la violencia, ya sea de una forma indirecta, al reducir el temor y estimular la ocupación de los espacios públicos, o de forma directa, al promover la resolución pacífica de los conflictos del día a día;

c) un cambio en la percepción social de la violencia, que interiorice el nuevo paradigma de la prevención de forma que la sociedad reclame estos programas de forma permanente en el futuro;

d) los beneficios políticos y sociales que el asociativismo y las relaciones de solidaridad suponen en sí mismos, independientemente de la violencia.

En resumen, la participación contiene numerosos beneficios potenciales, pero también muchos obstáculos e inconvenientes que determinan que el balance final sea mucho menos optimista de lo que reflejan los documentos fundacionales de los proyectos.

En primer lugar, el riesgo más evidente es que esa participación sea usada de forma retórica pero no aplicada en la práctica, especialmente cuando es un requisito impuesto por el nivel superior. En el estado de Río de Janeiro, el gobierno estadual determinó la creación de Consejos Municipales de Seguridad como una de las condiciones para financiar proyectos municipales de seguridad pública. Pocas fueron las municipalidades que crearon tales consejos. El municipio de Sao Gonzalo, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro, inauguró su consejo en 2004, pero con un impacto muy limitado. El candidato que se presentaba en representación de la sociedad no tenía suficiente respaldo y diversas autoridades parecieron no tomar la institución como algo relevante. Esta posición de minusvalorar la importancia del órgano participativo no es

infrecuente entre representantes de la policía en varios países. Para muchos policías, las discusiones y el planeamiento comunitario son actividades muy distantes de su trabajo operacional y, en consecuencia, corren el riesgo de ser percibidas como improductivas. A título de ejemplo, fuimos testigos, durante reuniones del Consejo Comunal de Seguridad en algunas comunas de Chile, de cómo el representante de Carabineros se excusaba poco después de comenzada la reunión y salía para atender otros asuntos “más importantes”. Este es un problema que quien trabaja en estrategias de policía comunitaria suele conocer bastante bien.

Algo que acaba rápidamente con la participación popular es la percepción de que el poder público ignora las decisiones de estos órganos participativos, a los que parece convocar exclusivamente para dar una imagen de que los ciudadanos son tomados en cuenta. Lo inverso también es cierto: no hay nada que estimule más la participación que mostrar resultados concretos originados de la misma.

En segundo lugar, muchas comunidades son difíciles de movilizar. Y, desgraciadamente, tiende a ser verdad que aquellas que más podrían beneficiarse de la participación y la intervención son en general las más reacias a participar. En las comunidades con un alto nivel de violencia las redes sociales suelen estar deterioradas y los vecinos tienen miedo o no confían unos en otros, por lo que no se sienten muy estimulados a acudir a las convocatorias.

En tercer lugar, la movilización popular es a veces intensa en ciertos momentos de crisis o en función de objetivos específicos a ser logrados, pero tiende a menguar a medio plazo o cuando ya no hay metas muy claras, como la obtención de un puesto policial o de recursos para un proyecto. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, en la experiencia pionera desarrollada en Córdoba, Argentina, por el gobierno de la provincia a partir del año 1996. Las Juntas Vecinales de Participación Comunitaria fueron constituidas en las comisarías; las organizaciones no gubernamentales y la población en general fueron convocadas. En un principio, la asistencia fue importante, pero con el paso del tiempo disminuyó en gran medida (Dammert, 2002). De cualquier forma, es preciso reconocer el desgaste que sufren los participantes en largos procesos participativos, especialmente cuando inicialmente no tienen éxito en sus propósitos o cuando hay conflictos abiertos entre los miembros. En estos casos, la probabilidad de que

algunos acaben considerando su participación como una pérdida de tiempo crece considerablemente.

En cuarto lugar, la composición de los órganos que representan a la sociedad y la representatividad de sus miembros son cuestiones que están lejos de estar resueltas. Cuanto más específica es la convocatoria de la sociedad civil —por ejemplo, cuando el reglamento establece exactamente cuáles instituciones deben estar incluidas—, mayor es el riesgo de que sectores sociales importantes queden excluidos. Por otro lado, cuanto más abierta e inespecífica sea la convocatoria, mayor el riesgo de fragmentación de las asambleas y de que ellas no lleguen a resultados. Es posible también que sectores e instituciones relevantes no comparezcan si no son convidados nominalmente.

Uno de los riesgos más claros es el de que la participación popular sea suplantada por la de ciertos actores o reducida a los sectores de mayor influencia y grado de organización. Por ejemplo, algunos líderes políticos locales pueden tratar de aprovecharse de los espacios de participación para conseguir sus propios objetivos. Otro caso relativamente frecuente es el de la hegemonía de comerciantes u otros sectores específicos en consejos populares.

De hecho, la participación suele ser mayor en algunos segmentos sociales que en otros. Los datos obtenidos sobre la participación en las Asambleas de Vecinos de Buenos Aires indican que los participantes son en su mayoría personas de clase media y de más de 40 años. Los jóvenes y los pobres, dos grupos críticos en términos de violencia, suelen quedarse fuera. De la misma forma que ocurría con las comunidades, los grupos que más podrían beneficiarse de la participación son los que menos responden. En este sentido, sería necesaria una estrategia de movilización dirigida a estos grupos.

En quinto lugar, cada proceso abierto de participación, particularmente si es de tipo asambleario, posee una dinámica propia y no es posible predecir cómo acabará. O sea que es posible encontrar éxitos inesperados, pero también problemas insospechados.

Un ejemplo de esto último sucedió en el Consejo Municipal Regional de Maruípe, en la ciudad de Vitoria, cuyos debates llegamos a acompañar. Las reuniones del consejo eran tradicionalmente abiertas a quien quisiera participar. Sin embargo, los participantes comenzaron a sentirse intimidados, sentimiento que se desbocó cuando surgió la información de que un criminal buscado por la policía habría estado presente en la

reunión en que fueron discutidas estrategias para capturarlo. Independientemente de si tal hecho ocurrió de verdad o no, el sentimiento de inseguridad se instaló en las reuniones y llevó a la prohibición de la presencia de cualquier persona que no fuera miembro efectivo del Consejo. Esta limitación causó un gran debate entre los miembros. En opinión de algunos, los Consejos son órganos abiertos por definición y cerrarlos significa minar justamente el objetivo central de la participación. Así, la prohibición de la presencia de personas que no son miembros efectivos supondría un cambio hacia un órgano de naturaleza representativa, no participativa, pervirtiendo su propósito original. Por su parte, los defensores de la medida alegaban razones de seguridad personal y también de agilidad en la toma de decisiones.

Vitoria representa un caso tristemente paradójico. Los Consejos Municipales Regionales de la ciudad, que representaban uno de los ejemplos de participación social más intensa en todo el país, fueron disueltos cuando el poder público percibió que varios de los consejeros estaban convirtiéndose en candidatos de los partidos de oposición en las elecciones, en virtud justamente de la visibilidad personal que habían alcanzado como miembros de los consejos.

7. Tipos de programas preventivos existentes.

Los tipos de proyectos de prevención contemplados por las múltiples iniciativas en los distintos lugares son diversos y variados. Una enumeración exhaustiva de los mismos ocuparía mucho espacio y no contribuiría analíticamente de forma significativa. Optamos por describir las líneas maestras en que los proyectos se mueven. Así, podemos englobar las iniciativas en tres grupos:

a) programas de prevención situacional, que pretenden reducir las oportunidades de que ocurran crímenes o actos de violencia en determinados locales, incidiendo directamente sobre ellos;

b) programas de prevención social, que son intervenciones que buscan cambiar las condiciones de vida de personas con alto riesgo de desarrollar comportamientos agresivos o delictivos, con el objetivo de disminuir este riesgo;

c) programas de prevención policial, en los que el poder local actúa a través de una fuerza policial para que ésta, a través del patrullaje en la calle, de la policía

comunitaria o de algún otro mecanismo, ayude a reducir la incidencia criminal. Obviamente, estas policías pueden realizar simultáneamente un trabajo de represión a la vez del de prevención.

Es común que un programa contemple más de una de estas tres líneas al mismo tiempo.

7.1 Programas de Prevención Situacional.

Los programas de prevención situacional intentan modificar el medio ambiente para hacerlo menos susceptible a la comisión de delitos. Por detrás de este modelo está la teoría de las oportunidades, que resalta la importancia no de cambiar al agresor potencial sino de reducirle las opciones para que lleve a cabo esta conducta. El contra-argumento tradicional es que si un agresor potencial no encuentra condiciones favorables en un local, buscará otro, pero podrá continuar cometiendo delitos. Sin embargo, es indudable que la disminución de oportunidades en varios lugares acabará por reducir el volumen total de delitos, pues no todos ellos podrán ser “trasladados” a otro lugar con facilidad. Por otro lado, algunos crímenes son cometidos por impulsos en el momento —peleas callejeras, por ejemplo—, de tal suerte que están asociados a un contexto determinado y no surgirán necesariamente en un contexto diferente.

La forma más simple de intervenir en esta línea es, por ejemplo, la mejora de la iluminación urbana, que aumenta la visibilidad, reduce al menos la sensación de peligro y puede acabar disminuyendo también el riesgo de un ataque o un asalto. La recuperación de espacios públicos degradados —de eriales por ejemplo— para que no generen inseguridad es una estrategia observada en varias intervenciones, especialmente en el Comuna Segura chileno. Se trata de un abordaje típicamente situacional, aunque la intención simultánea de que la recuperación de los espacios se lleve a cabo a través de un trabajo comunitario que cambie las relaciones entre los vecinos podría considerarse también como prevención social.

Un ejemplo clásico de prevención situacional lo constituye la instalación de cámaras en puntos de gran circulación de la ciudad o en puntos de alto riesgo. Estas cámaras están conectadas a un centro de supervisión, normalmente dirigido por la policía, y permiten una respuesta rápida si un crimen es detectado. De esa forma, las

cámaras funcionan como un elemento disuasorio y, en los casos de crímenes efectivamente perpetrados, pueden registrar la imagen de los responsables, lo que puede ayudar mucho a su identificación y captura, además de servir de prueba judicial. Un número significativo de municipios del estado de Sao Paulo optó por la instalación de estas cámaras y de un centro de vigilancia que las integrase, comúnmente bajo responsabilidad de la Guardia Municipal, que alerta a la policía si es necesario.

Otro ejemplo típico es el de la instalación de alarmas comunitarias en lugares públicos, para que las personas que pasan puedan accionarlas en caso de peligro. Estas alarmas pueden simplemente emitir un gran ruido para asustar al agresor y atraer la atención de otras personas, o pueden estar conectadas con la policía para promover una respuesta policial rápida. En la comuna de Santiago de Chile, estas alarmas reciben el nombre de “botones de pánico”. El aviso puede ser dado también por una red de comunicación (teléfonos, radios, etc.) y no necesariamente por una alarma.

Otra modalidad relacionada es la Prevención Situacional a través del Diseño Ambiental, que sostiene que una arquitectura y un diseño urbano bien planeados pueden ayudar a reducir la criminalidad. Esta corriente ya tiene una cierta tradición en África del Sur (CSIR, 2001), pero no tiene mucha raigambre en América Latina.

En general, los programas de prevención situacional tienen la ventaja de un impacto potencial a corto plazo, pero, aunque puedan transformar espacios concretos, el impacto no suele ser suficiente para cambiar el escenario de violencia de forma radical.

7.2 Programas de Prevención Social.

Los programas de prevención social son, podríamos decir, los programas de prevención por antonomasia. Son los más comunes, los que más recursos reciben y los que siempre estuvieron más próximos del día a día de las municipalidades, incluso en los tiempos en que éstas no tenían mucho que ver con la seguridad pública.

Su objetivo es modificar las condiciones de vidas de las personas para que éstas, por su parte, reduzcan su tendencia a protagonizar actos delictivos o violentos. Normalmente, se habla de tres niveles de prevención social:

a) prevención primaria, dirigida a la población en general, como los programas universalistas;

b) prevención secundaria, destinada a los grupos de riesgo de sufrir o cometer actos violentos;

c) prevención terciaria, que tiene como meta aliviar la situación de las víctimas de la violencia o ayudar en la reinserción social de los autores.

Las municipalidades tienen obviamente más tradición en la prevención primaria, que es muy amplia. Sin embargo, su capacidad de conseguir resultados depende mucho de la focalización, es decir, de la habilidad para dirigir sus recursos a aquellos grupos con riesgo más alto. En otras palabras, estaríamos hablando básicamente de prevención secundaria. Radicalizando esta posición hasta el extremo de caricaturizarla, si supiéramos quiénes son las personas concretas que van a cometer actos violentos en el futuro, sería mucho más fácil prevenir la violencia con pocos recursos.

En este sentido, es muy común que el foco de los programas de prevención sea la juventud, especialmente la juventud pobre, que sistemáticamente aparece como el grupo crítico. Esto es muy importante, pero la focalización debe ser aún más específica. Por ejemplo, los programas deben estar dirigidos a los jóvenes en edades más concretas, con un perfil social determinado (baja escolaridad, ociosidad, desempleo, etc.) y habitantes de áreas de alto riesgo de violencia.

La prevención terciaria, que es relativamente reciente en los municipios, toma como objetivo a personas que ya han sufrido o cometido actos de violencia. Es muy importante para atender a las víctimas y para disminuir la reincidencia, particularmente en transgresores jóvenes que aún no tienen una larga carrera criminal pero que ya sufren el fuerte estigma social asociado a la comisión de un crimen. Sin embargo, la probabilidad de evitar la reincidencia es en general menor que la de evitar un primer delito. En ese sentido, estudios sobre la “inercia criminal” apuntan a que es más fácil evitar la entrada en la vida criminal que conseguir la salida de la misma. Además, el costo de las intervenciones de prevención terciaria suele ser superior, especialmente cuando contempla el acompañamiento individual de cada caso. Por su parte, la prevención secundaria no distribuye los recursos de forma tan amplia ni universal como la primaria ni es tan costosa como la terciaria, por lo que su relación costo-beneficio tiende a ser superior.

Por tanto, la prevención secundaria es crítica y debe constituir el foco de la reflexión municipal sobre violencia.

Tradicionalmente, los programas de prevención social pueden demorar para presentar resultados, pues están basados en el cambio de condiciones de vida o de relaciones entre las personas. Por otro lado, si se consigue el impacto perseguido, puede llegar a ser más intenso y más prolongado que el de los programas situacionales.

La filosofía de diferentes programas de intervención social hace hincapié en conceptos diversos, como derechos humanos, ciudadanía, mejoría de las condiciones materiales de vida y otros. Esto hace que aunque el abordaje general sea el mismo, el sesgo de cada programa sea diferente.

Algunos ejemplos comunes de prevención social son los siguientes:

a) proyectos educativos, para aumentar la escolaridad de los jóvenes y evitar el abandono escolar, aumentando así sus opciones profesionales y personales;

b) proyectos de formación profesional para los jóvenes, con la misma finalidad;

c) proyectos de formación en ciudadanía, con diversos sub-temas específicos, para jóvenes de áreas de riesgo, de forma que ellos ejerzan un liderazgo positivo en sus comunidades y se conviertan en agentes catalizadores contra la violencia;

d) proyectos culturales y recreativos dirigidos a la juventud. Un ejemplo son las actividades culturales organizadas en las escuelas después de las clases. En ocasiones, las actividades recreativas son organizadas en locales y horarios de alto riesgo de violencia, con lo que se consiguen objetivos de prevención social y situacional simultáneamente. Con estos programas se pretende estimular la autoestima de los niños y ofrecerles una forma constructiva de emplear su tiempo;

e) proyectos de salud, especialmente para los más jóvenes;

f) proyectos que dan apoyo jurídico y administrativo a personas no habituadas a lidiar con los mecanismos del estado formal;

g) proyectos de asistencia social o de trabajo comunitario con miembros de bandas juveniles, para desincentivar la violencia;

h) campañas de educación pública en temas como la violencia doméstica o la resolución de los conflictos a través de mediaciones;

i) centros de acogida para víctimas de la violencia (violencia doméstica, etc.).

Con frecuencia, los programas implantados utilizan varios de estos tipos de proyectos a la vez, para potenciar su efecto. El único problema en estos casos es cómo evaluar el impacto separado de cada proyecto si todos son aplicados en paralelo.

En muchas municipalidades, los programas de prevención de la violencia constituyen en verdad una *reconceptualización terminológica* de viejos proyectos asistenciales de larga tradición. Esta reconceptualización puede estimular la focalización y la reflexión sobre cómo integrar en la práctica el funcionamiento de diversos proyectos.

En Recife, por ejemplo, el programa Beca-Escuela (*Bolsa-Escola*) concede un subsidio a las madres de familias pobres para que mantengan sus hijos en la escuela. Se trata del programa estrella de la administración municipal, que otorga valores económicos muy superiores al de su homónimo federal. Como parte de la reflexión sobre la prevención de la violencia, el programa ahora mantiene como uno de sus criterios de selección, además de la renta, beneficiar a mujeres de presos con hijos en edad escolar.

En Vitoria, el programa “*Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*” forma jóvenes en la prevención de enfermedades, protección del medio ambiente o ciudadanía. El programa tiene como uno de sus criterios de selección incorporar a jóvenes que hayan sido condenados por cometer delitos. Por otro lado, el programa funciona integradamente con el programa *Terra*, de prevención del deterioro ambiental, pues los mismos jóvenes formados por el programa son los que conciencian a sus comunidades para el trabajo de preservación de los manglares.

En suma, la reconceptualización de viejos programas puede ser positiva, pero es importante mantener la conciencia de que se trata de viejos programas, para no dejarse deslumbrar por la nueva presentación.

7.3 Programas de Prevención Policial.

La aplicación de programas municipales de prevención policial está limitada, justamente, por la capacidad de los municipios de controlar fuerzas policiales. En América Latina, las corporaciones policiales no suelen estar adscritas a la esfera municipal y dependen de autoridades nacionales o estatales de seguridad pública. La posibilidad de desarrollar estos programas a través de una cooperación con las policías

nacionales existe, pero las resistencias a un efectivo control municipal son muchas, de tipo político, administrativo y cultural. Hay algunas excepciones interesantes, como la Policía Nacional colombiana que se reporta operativamente a sus jefes internos pero también a los alcaldes, pero en general las opciones son limitadas. De hecho, las experiencias de policía comunitaria —el paradigma más notorio de prevención policial en estos momentos— son casi siempre iniciativas de las autoridades de seguridad pública y el papel del poder local suele ser reducido.

Otra posibilidad es el empleo de cuerpos propios, como las guardias municipales, ya sea en exclusiva o de forma articulada con los cuerpos policiales nacionales. En Diadema, Sao Paulo, la Guarda Municipal desarrolló operaciones conjuntas con la Policía Militar, llamadas *Operação Centopéia* y *Operação Quadrilátero*. En esos operativos, fuerzas combinadas de las dos instituciones “barrían” un área de la ciudad con grúas y coches de la policía, para inhibir simultáneamente delitos, faltas y actos de desorden callejero, como vehículos mal estacionados. La imprevisibilidad del área en que actuarían cada día le confería, aparentemente, un efecto disuasorio aún mayor. Con todo, las resistencias de estas instituciones a un trabajo operativo conjunto no son tampoco pequeñas.

Otra opción abierta para los municipios que poseen Guardia Municipal es prepararla para que realice un trabajo de policía comunitaria, de forma independiente pero complementaria al trabajo de las otras policías. Así, la guardia puede registrar los pequeños incidentes que no llegarían a ser registrados por la policía, mantener reuniones con los vecinos, monitorear el deterioro del equipamiento urbano y anotar los problemas sociales para repasarlos a las secretarías municipales con competencia directa para solucionarlos. Exactamente el tipo de trabajo que la policía normalmente no haría.

De hecho, en el área de seguridad pública municipal, la cuestión del papel, el perfil y el tamaño de la Guardia Municipal, si es que la hay, es un elemento central.

En Brasil, el papel constitucionalmente previsto para la misma es la vigilancia de edificios públicos, parques y monumentos. Sin embargo, en la práctica la diversidad de situaciones es bastante grande. Muchos municipios no tienen aún Guardia Urbana y otros las han creado recientemente. Vitoria, por ejemplo, que ha sido escenario desde los años

80 de iniciativas de prevención, no tenía guardia hasta el año 2004. En otros casos, las guardias han sido reformadas y expandidas.

El municipio de Sao Paulo quizás sea el que más invirtió en su guardia en los últimos años. A partir de la creación de la Secretaría Municipal de Seguridad Pública, en julio de 2002, la municipalidad concentró su atención en la expansión, reestructuración y valorización de la Guardia Civil Metropolitana. Entre agosto de 2001 y diciembre de 2002 fueron contratados un total de 2.097 agentes, que se sumaron a los 4.509 existentes. Por otra parte, entre mediados de 2002 y el momento en que visitamos la Secretaría en 2003, la municipalidad había invertido cerca de 4 millones de reales en la instalación de 8 “Bases de Seguridad” en puntos estratégicos de la ciudad, que funcionaban en régimen de 24 horas. Además, fueron instaladas 40 “Bases Comunitarias”, que son cabinas con equipamiento y radio instaladas en locales de alta incidencia de violencia, desde las cuales se puede accionar a las “Bases de Seguridad”. Las Bases Comunitarias deben ser supervisadas por Comisiones Civiles Comunitarias, concebidas como espacios en que los gestores públicos de diversas áreas que pueden actuar en la prevención de la violencia establecen contactos regulares con las comunidades. En el momento de nuestro levantamiento existían cuatro comisiones: Sé, M’Boi Mirim, Vila Prudente/Sapopemba y São Miguel.

Otra de las acciones para intentar mejorar la Guardia fue la formación. El Centro de Formación en Seguridad Pública, vinculado a la Secretaría Municipal de Seguridad Urbana, realizó un curso de reciclaje para los guardias, de tres meses de duración, introduciendo modificaciones en el currículo que ayudasen a cambiar la cultura de la organización en el sentido de aumentar su carácter comunitario y disminuir su militarización.

Sin embargo, la Guardia de Sao Paulo usa armas de fuego, lo que aumenta el riesgo para los agentes y disminuye tanto su potencial de trabajo comunitario como su capacidad de tener un perfil diferente de las policías. El riesgo es que muchas guardias se acaben transformando en policías comunes. Así, se perdería un actor diferenciado en la seguridad pública para, simplemente, tener un número mayor de policías en la calle.

Los casos en Brasil oscilan entre guardias que aspiran a ser policías militares y guardias que se dedican sólo a vigilar edificios públicos, escuelas y parques, o a ordenar el tránsito.

8. Diagnóstico Inicial.

En principio, debería parecer obvia la afirmación de que toda intervención social ha de venir precedida de un diagnóstico preciso de la situación, que apunte los problemas principales, las prioridades para la comunidad y las posibles vías de acción. De hecho, la mayoría de las estrategias nacionales menciona este punto.

El programa Comuna Segura en Chile describe, como primer paso, un *Diagnóstico Comunal de Seguridad Ciudadana*. La propuesta es que tal diagnóstico sea realizado también con una metodología participativa. Como herramientas para elaborar el diagnóstico, el programa sugiere la aplicación de encuestas de victimización, para conocer la incidencia criminal real y la percepción de los ciudadanos, de *diálogos ciudadanos* y de *marchas exploratorias*. Los “diálogos ciudadanos” son definidos como reuniones comunitarias en pequeños grupos para reflexionar sobre seguridad, establecer prioridades y formular estrategias de intervención. Pueden ser convocados líderes comunitarios o también la población en general. Las “marchas exploratorias” son una experiencia desarrollada en la ciudad de Toronto durante los años 90. Un grupo compuesto por líderes comunitarios y autoridades públicas recorre el territorio a pie para anotar los elementos relativos al entorno urbano que tienen un impacto potencial sobre la seguridad y el temor, incluyendo tanto factores protectores —señalizaciones, servicios de urgencia, etc.— como factores de riesgo —obstáculos visuales, áreas sin iluminación, etc. Todos estos instrumentos deben desembocar en la redacción de un Plano Comunal de Seguridad Ciudadana, que debe servir como base para las intervenciones futuras y como criterio para evaluar los proyectos que serán aprobados en su comuna. Para que el diagnóstico no sea únicamente una medida inicial y para que no se vaya quedando obsoleto, el programa prevé la actualización permanente de los datos y del diagnóstico a través de la instauración de un “Observatorio de Seguridad” en cada comuna.

El manual que el Banco Mundial ofrece a los municipios que quieren trabajar en el área de prevención a la violencia (World Bank, 2003) habla de una “Auditoría de

Seguridad Comunitaria” como la primera etapa para identificar los problemas y los actores existentes, analizar las condiciones del área y priorizar los problemas.

El PNPC argentino prescribe la creación de un “diagnóstico de seguridad urbana” como uno de los primeros pasos de la implementación local. Dicho programa define también la elaboración de mapas socio-demográficos, económicos y de infraestructura de la zona.

En Recife, una de las primeras iniciativas concretas fue, como se explicó, la elaboración de mapas de riesgo de homicidio para las diversas zonas de la ciudad, como base para el planeamiento posterior.

En suma, hay un consenso muy amplio sobre la importancia de un diagnóstico previo a la intervención. El complemento de los diagnósticos suele ser la elaboración de un plan general, que determine objetivos y prioridades. Sin embargo, la diferencia entre la realidad reflejada en los documentos y la observada en la práctica es, desgraciadamente, muy grande.

Cuando la elaboración de diagnósticos es parte de una estrategia de iniciativa central, se encuentran grandes dificultades para llevarla a la práctica en el nivel local. Con frecuencia, el diagnóstico se limita al nivel más amplio —de la ciudad como un todo, por ejemplo— y no llega a las instancias más localizadas, como los barrios. En algunas ocasiones en que el diagnóstico es finalmente realizado, tiende a limitarse a la elaboración de mapas o de tasas de riesgo por área, a partir de datos ya existentes. En otras ocasiones, el diagnóstico es aplicado como parte de un esfuerzo inicial, pero no es actualizado posteriormente. Así, el componente llamado “Observatorio de Seguridad” del programa Comuna Segura, que tiene justamente este propósito de actualización de los datos y del diagnóstico, en la gran mayoría de las comunas se ha quedado prácticamente en algo virtual y sin mayor traducción en la práctica. Y por último, tal vez el problema más grave de todos. Cuando el diagnóstico existe, no suele ser usado como criterio preferencial en el planeamiento y la evaluación de los proyectos en el nivel local. La dirección técnica del programa Comuna Segura en el Ministerio del Interior chileno les insiste a las comunas para que la selección de proyectos se realice según las prioridades del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, pero los resultados no son muy alentadores. De hecho, algunas comunas llegaron a confesarnos que los Planos, que eran un requisito

del Ministerio, habían sido redactados apresadamente usando las informaciones disponibles en el momento, dejando claro que no servían como referencia para las intervenciones.

Entre las razones que pueden ser apuntadas como posibles causas de este cuadro podemos citar la falta de convicción sobre la importancia del diagnóstico o la consideración del mismo como un simple requisito formal, la falta de personal técnico apropiado, la creencia en la necesidad de implementar determinados programas independientemente de los datos recogidos, las dificultades y el tiempo necesario para elaborar un diagnóstico de forma participativa, la voluntad de usar criterios no técnicos (políticos, etc.) para seleccionar los proyectos y las deficiencias en los datos.

Este último punto, relativo a la calidad de los datos, es una deficiencia casi universal. Esto no es un problema específico de las municipalidades o de los programas de prevención sino del área de seguridad pública en su conjunto. Sin embargo, adquiere especial gravedad con relación a los municipios y, en general, a las unidades espaciales pequeñas. La primera dificultad es que los datos de seguridad suelen ser registrados por instancias que no dependen de la autoridad municipal, como las policías. Esto significa muchas veces dificultades políticas y administrativas para la transferencia de informaciones. Ni siquiera en Chile, donde el propio Ministerio financia el programa y tiene el mayor interés en que las informaciones sean compartidas, las informaciones policiales fluyen con facilidad para las comunas. Incluso cuando hay un espíritu de cooperación claro, existen dificultades metodológicas. Por ejemplo, la malla territorial de las policías no siempre coincide con la malla territorial de las administraciones locales, obstaculizando el cálculo de tasas y otros indicadores. Dado que el poder local no produce estos datos por sí mismo, tampoco suele disponer de personal técnicamente capacitado para analizarlos.

De cualquier forma, los datos policiales siempre adolecen de un fuerte subregistro —muchos crímenes simplemente no son denunciados a la policía— y de problemas diversos de validez y fiabilidad. La mejor solución es la introducción regular de encuestas de victimización, pero su elevado coste, particularmente para áreas geográficas pequeñas, hace que su utilización sea escasa.

En cualquier caso, un municipio que quiera trabajar en el área de seguridad pública debe prestar gran atención a la producción y análisis de datos, revisando las medidas que pueda tomar con el objetivo de:

- a) mejorar su acceso a las informaciones producidas en otras instancias;
- b) adquirir la capacidad técnica de analizar esas informaciones como base para el planeamiento y la evaluación;
- c) pensar la generación y organización de las informaciones relevantes producidas por el propio municipio.

De hecho, muchos planos municipales analizados incluían la meta de mejorar la producción y el acceso a las informaciones de seguridad, pero pocos podían mostrar resultados satisfactorios hasta el momento.

9. Evaluación de los programas.

De todos los puntos tratados hasta ahora, este es probablemente el más crítico. La conclusión final de nuestro levantamiento es que los proyectos de prevención no disponen de evaluaciones de impacto que muestren en qué medida alcanzaron los resultados propuestos. Y lo que es peor, no es previsible que la mayoría de ellos lo logre un día porque no fueron concebidos de esa forma.

El lector puede sorprenderse de que no presentemos datos empíricos del impacto de los programas analizados. De hecho, en ciertos casos pudimos levantar algunos datos sobre los programas y recoger informes sobre los mismos, pero estas informaciones suelen estar referidas apenas a las actividades realizadas o al número de beneficiarios. Ocasionalmente, mencionan apenas alguna cifra aislada. Pero en ningún caso permiten comprobar los impactos de forma convincente. Por eso, optamos por no presentar informaciones que en verdad no permiten establecer el resultado de los programas.

Una evaluación de calidad debe ser proyectada juntamente con la intervención. Esto es fundamental para que se dediquen recursos, se programen las actividades de evaluación y, sobre todo, se realicen las medidas anteriores a la intervención que puedan ser comparadas con las medidas posteriores, con el fin de registrar el cambio que pueda ser producto de la misma.

La tradicional deficiencia de los datos en este campo, tal como fue explicado, no ayuda desde luego a la hora de realizar una evaluación rigurosa.

La evaluación de impacto no es algo metodológicamente simple —la forma ideal de llevarla a cabo es a través de un grupo experimental y un grupo de control—, requiere personal cualificado y datos precisos, pero jamás podrá ser realizada si no se conoce la situación previamente a la intervención cuyo impacto se desea medir. Las evaluaciones en el área de seguridad pública y de prevención son particularmente difíciles (World Bank, 2003), en función de diversos fenómenos (migración del crimen de un área para otra, multiplicidad de dimensiones, efectos a medio y largo plazo, etc.). Sin embargo, son de extrema importancia para garantizar la continuidad de los programas y para dirigir los recursos de forma eficiente. Será muy difícil conseguir indefinidamente fondos para los programas y convencer a los escépticos si no se puede mostrar con claridad los efectos de los mismos. La mayoría de los programas adolece de discontinuidad y transcurre en períodos demasiado breves, lo que dificulta la evaluación. Pero no es menos cierto que sin evaluaciones que revelen efectos claros será difícil conseguir financiamiento a largo plazo para esos mismos proyectos.

Tan grave o más que la continuidad de intervenciones ineficaces es la interrupción injustificada de otras intervenciones posiblemente provechosas. En varios casos, proyectos que parecían prometedores fueron abandonados a la mitad, por razones políticas o de otra índole. Una vez más, sin evaluaciones que muestren resultados es difícil defender la continuidad de los proyectos. Así, sin tiempo suficiente para mostrar efectos concretos o sin estudios que los atestigüen, los proyectos acaban siendo iniciativas fragmentadas lanzadas e interrumpidas al albur de los vientos políticos o electorales.

La gran mayoría de los proyectos y los programas observados se limitan a auditorías o controles para ver cómo ha sido gastado el dinero o, a lo sumo, elaboran informes periódicos de las actividades desarrolladas. Esto último se conoce como una evaluación de proceso o de implementación y nos revela lo que fue realizado, pero no qué efectos fueron alcanzados a partir de esas actividades.

Con frecuencia, los llamados “informes de evaluación” se concentran en dimensiones como la participación y la movilización popular que, con ser importantes,

son variables intermediarias. No explican por qué no registraron la evolución de aquello que los propios programas reconocían como su objetivo principal: la reducción del crimen y del temor. Y, cuando hacen mención a estos objetivos últimos, suelen remitir al lector a una eventual evaluación de impacto que queda siempre en el futuro.

Esos “informes de evaluación” suelen ser elaborados por los propios técnicos que condujeron los proyectos, por lo que tienden a ser auto-elogiosos o a dar por descontado que los efectos procurados aparecerán una vez realizadas las actividades. Raramente el esfuerzo evaluativo es desarrollado por una agencia independiente, técnicamente capaz y neutral con relación al programa.

Cuando la estrategia es nacional y aplicada localmente, las evaluaciones existentes se limitan al nivel superior y difícilmente son efectuadas en los niveles inferiores.

Entre los programas visitados, uno de los que le presta más atención a la evaluación es el Comuna Segura en Chile. Existían cuatro informes de tono evaluativo: a) una evaluación de la percepción de los encargados de los proyectos realizada por una fundación privada; b) un estudio econométrico de la Universidad de Chile que intenta medir el impacto del programa en la tendencia a denunciar los crímenes, pero es tan complejo que los propios técnicos del Ministerio no sabían cómo usarlo; c) una evaluación técnica del programa Hábitat; y d) una evaluación de proceso, financiera y técnica, realizada por el Ministerio de Hacienda. Ninguna de las cuatro podía ser considerada una evaluación de impacto propiamente dicha, pero los técnicos del programa insistían en que en el año posterior a nuestra visita una institución sería contratada para realizarla. El problema es que, sin un planeamiento anterior, parecía difícil imaginar cómo esta evaluación post-hoc podría ser plenamente satisfactoria.

Es inevitable preguntarse sobre las causas de este panorama tan desolador con relación a la evaluación. No puede alegarse ignorancia, cuando muchos de los documentos subrayan la importancia de la misma. No son pocos los que prometen una futura evaluación de impacto. Podemos especular que tal vez las instancias inferiores de los programas sean víctimas de la rotundidad de sus creencias sobre la bondad de los programas, que tornaría la evaluación supuestamente irrelevante. En cuanto a las instancias superiores, no sabemos en qué medida están jugando un papel las presiones

presupuestarias y el propio miedo a una evaluación independiente que podría revelar resultados negativos.

Referencias

CSIR (2001) *Designing Safer Places: A Manual for Crime Prevention through Planning and Design*. CSIR. Pretoria. Sudáfrica.

DAMMERT, L. (2002) *Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina ¿ De qué participación hablamos ?* Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile.

FAJNZYLBER, P. , LEDERMAN, D. & LOAYZA, N. (1998.) *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: an empirical assessment*, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D. C., World Bank.

LONDOÑO, J.L. , GAVIRIA, A. , GUERRERO, R. (2000) *Asalto al Desarrollo. Violencia en América*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

MOSER, C. & HOLLAND, R. (1997) *Urban poverty and violence in Jamaica*. BID. Washington, D.C.

OPS (1999) *Revista Panamericana de Salud. Número Especial sobre violencia*. Vol. 5, n. 4, pg. 356

SHERMAN, L. et al. (1997) *Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's promising*. Office of Justice Programs. Research Report.

WORLD BANK (2003) *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um Guia de Recursos para Municípios*. The World Bank. Department of Finance, Private Sector and Infrastructure. Latin American Region.