

LOS RETOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA*

The challenges of public safety

José Alfredo Zavaleta Betancourt**

Alberto Bielefeldt Astete***

RESUMEN:

El presente trabajo analiza las condiciones de institucionalización del paradigma de la seguridad ciudadana en América Latina.

Para tal efecto llama la atención acerca de las tendencias recientes de incremento del delito y la violencia, las reformas policiales que utilizan los discursos referentes a la seguridad ciudadana y el proceso de transferencia de buenas prácticas de prevención del delito.

El argumento central del trabajo sostiene que existe el riesgo de utilizar el discurso de la seguridad ciudadana en la región latinoamericana sin construir las instituciones y los mecanismos para garantizar la legalidad, la corresponsabilidad o coproducción de la seguridad y la implementación reflexiva de las buenas prácticas de prevención del delito.

Palabras clave: Inseguridad, seguridad ciudadana, buenas prácticas, prevención.

ABSTRACT:

This paper analyzes the conditions of institutionalization of citizen security paradigm in Latin America.

For this purpose called attention to recent trends of increased crime and violence, police reforms using speeches concerning public security and the process of transfer of good practices in crime prevention.

The central argument of the paper claims that there is a risk of using the discourse of citizen security in Latin America without building the institutions and mechanisms to ensure the legality, or co-responsibility for the safety and thoughtful implementation of good practices crime prevention.

Key words: *Insecurity, public safety, good practices, prevention*

* Recibido: octubre 2012; aceptado: mayo 2013

** Doctor en Sociología, Investigador del Instituto de Investigaciones de la Universidad Veracruzana, Investigador Nacional I México, Coordinador del Grupo de Trabajo Seguridad en Democracia de CLACSO; zavaletabetancourt@gmail.com

*** Sociólogo, Responsable de proyectos de prevención social del Delito de la Coordinación Universitaria de Observatorios Metropolitanos de la Universidad Veracruzana (CUOM).

I. EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La problemática de la inseguridad se ha convertido en una preocupación pública en América Latina.

Una cantidad considerable de ensayos académicos, informes institucionales y medios de comunicación coinciden en que América Latina es la región más peligrosa y una de las más desiguales del mundo¹. No hay prácticamente un ensayo sobre el tema que no inicie con el registro de este hecho. La tasa de homicidios de la región es mayor a la de Europa y Estados Unidos. Las ciudades capitales de América Latina concentran un conjunto de problemas relacionados con la urbanización², particularmente, los delitos y la violencia asociada a ellos, tales como la violencia de género e intrafamiliar, la violencia escolar, la violencia juvenil y la violencia de la delincuencia organizada.

“Los homicidios en la región triplican a los de Europa y van en aumento. Las estadísticas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2005). Exhiben una tasa de homicidios que ha duplicado en el último cuarto de siglo (Sen y Kliksberg, 2007: 226). En efecto, mientras que Europa presentaba en el año 2005 una tasa de 8.9 homicidios cada 100.000 habitantes, los países de América Latina casi triplicaban este porcentaje en el mismo año y alcanzaban la media de 25,6 homicidios, lejos de la tasa mundial, que se sitúa en 9.2. Si esta estadística se enfoca en la población de 15 a 29 entonces la tasa se eleva a 68,6 cada 100.00 habitantes. Se prevé que en 2030 la tasa alcance los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes”³.

¿Se está transformando América Latina en una región crecientemente más violenta? La respuesta es compleja porque América Latina es la región más

¹ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Seguridad ciudadana en América Latina, S. XXI, México, 2002; ONU-HABITAT, Guía para la prevención local del delito, Universidad Alberto Hurtado, ONU. 2009.

² YORI, Mario. “Ciudad y sustentabilidad: I Marco general y descripción de la problemática taller de Topofilia”, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá. 2004. “A partir del año 2000, poco más del 50% de la población mundial habita en las ciudades, viéndose afectadas, particularmente, las ciudades del llamado “tercer mundo” puesto que se estima que de las 20 megaciudades (ciudades con una población mayor a 8 millones de habitantes) 14 se encuentran habitadas en estos países. La situación no podía ser más dramática en lo que compete a la urgente necesidad de contar con los adecuados mecanismos, tanto para frenar el gigantismo de estas grandes urbes, como para responder a los múltiples problemas que las aquejan y que, en gran medida se derivan, aunque no de forma exclusiva, de esta situación”, p. 21.

³ ONU-HABITAT, *op. cit.* 2009.

violenta del mundo, así como también la más desigual. ¿De qué manera afecta esta violencia al proceso de consolidación de la democracia?

“Si bien los datos muestran cómo la región ha disminuido la pobreza de 48.3% a 33,2% entre 1990 y 2008, cinco de los 10 países más desiguales del mundo están en América Latina, entre ellos Brasil (...). Al mismo tiempo tenemos el 9% de la población del mundo y 10 de los países con mayores tasas de homicidio del mundo son los latinoamericanos. ¿Cuál ha sido la respuesta de la democracia al problema de la inseguridad, de la violencia y cómo enfrenta el Estado y las instituciones esta nueva situación? (...) En qué medida la debilidad del Estado es causa o consecuencia de este fenómeno y acaso las respuestas de la democracia no abordan la problemática debidamente”⁴.

En las ciudades latinoamericanas la vida diaria se ha transformado como resultado de la inseguridad y la violencia, las políticas de seguridad y las autorrestricciones que los ciudadanos han decidido para gestionar los riesgos generados por estos problemas en la vida diaria.

La vieja violencia política militar ha cedido el papel central a nuevas modalidades de violencia social y delitos que suponen otros actores, algunos de ellos armados. En la región se experimentan nuevos tipos de delitos y violencia que si bien tienen cierta continuidad con la violencia de antaño tiene atributos particulares tales como un nuevo ciclo de desigualdad y la violencia en la vida privada. En tales circunstancias la inseguridad se ha convertido en un reto a los regímenes políticos autoritarios, democráticos o populistas latinoamericanos.

En efecto, el incremento de la inseguridad nos ha tomado por sorpresa a casi todos en la medida en que los gobiernos nunca la consideraron un problema principal, los académicos la observaban como un objeto de conocimiento sucio y las organizaciones sociales y los partidos de izquierda la excluyeron sistemáticamente de su agenda social y política.

En las nuevas circunstancias, la mayoría de los actores sociales y políticos conceden que la inseguridad daña la convivencia y solo en ocasiones muy particulares, como es el caso de los linchamientos, perdura el debate acerca de si ese tipo de justicia contribuye o no a la convivencia pacífica libre de violencia.

⁴ Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. 2012.

La necesidad de conceptualizar los riesgos y peligros producidos por el globalismo en la región ha llevado a funcionarios, investigadores, consultores a diferenciar entre el sentido normativo de la seguridad pública, nacional ciudadana, humana y el sentido legal y administrativo de las seguridades interna, externa, regional o hemisférica que implican otro tipo de actores.

Desde un ángulo de observación realista, la extensión de los contenidos de la seguridad complejiza y vuelve cada vez más normativas las definiciones de la seguridad para el diseño de políticas públicas de seguridad. Desde otro ángulo normativo, la necesidad de políticas de seguridad integrales requiere de una ampliación del sentido del concepto de esta.

En realidad, en América Latina tenemos una pluralidad de conceptualizaciones sustantivas sobre las seguridades que en conjunto representan los esfuerzos de coproducción gubernamental, académica y civil por construir la convivencia social en regímenes políticos diferentes como una plataforma para ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Estos debates tienen fuertes implicaciones políticas. Los diferentes conceptos pueden apoyar políticas de seguridad específicas. Los conceptos de seguridad humana, seguridad humana desde abajo, son utilizados frecuentemente por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, mientras que el concepto de seguridad ciudadana es más utilizado por analistas o consultorías para persuadir a los actores sociales y políticos de la imprescindible corresponsabilidad en las tareas de seguridad.

Particularmente, las tareas de policía de los militares ha trastrocado el sentido tradicional de las seguridades nacional y pública.

A pesar de este debate intenso, existe en la región el acuerdo de cambiar el paradigma de la seguridad pública por el de la seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana es presentada como una alternativa a la perspectiva limitada de la seguridad pública. El mejor argumento para diferenciar la seguridad ciudadana de la seguridad pública es que mientras la seguridad pública supone un enemigo, la seguridad ciudadana implica por lo contrario la convivencia constitucional.

“La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se le confunda conscientemente, al extremo de buscar neoenemigos (pandillas, narcotráfico, tratas), construir lógicas de combate (estigmas, guerras, ausencia del derecho del ofensor) y producir un discurso ambivalente ante la población... Mientras la seguridad pública busca la

defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tienen presencia un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y los deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos⁵.

En estas circunstancias, la seguridad ciudadana es descrita como una propuesta de intervención informada para el control de los delitos y las violencias que afectan el tejido social y comunitario.

La seguridad ciudadana implica voluntad política para la prevención y la disuasión del delito, la corresponsabilidad o coproducción de la seguridad y la intervención focalizada e integral en zonas o polígonos definidos mediante diagnósticos de factores de riesgo y detonantes del delito y la violencia.

Para tal efecto, las políticas de la seguridad ciudadana son definidas como un derecho de cuarta generación que implica el respeto a la persona sino además la posibilidad de la inclusión social.

“La seguridad también es un derecho humano llamado de cuarta generación, tanto de los individuos como de las comunidades para alcanzar una calidad de vida acorde a la dignidad de los ciudadanos”⁶.

El uso del discurso de la seguridad ciudadana se ha multiplicado en las últimas tres décadas precisamente porque el reconocimiento de la improbabilidad de que los gobiernos por sí solos puedan reducir la inseguridad ha llevado a la interpelación de la necesidad de la participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad. Es paradójico el uso dominante del concepto y del paradigma del que forma parte, ya que se produce en el ciclo de mayor desigualdad e inseguridad de la región.

⁵ CARREÓN, Fernando. “Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad” en VALENZUELA, Alfonso. (Coord). Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio, Porrúa-UAEM.2011.

⁶ ONU-HABITAT, *op. cit.* 2009.

En la divulgación de este discurso han jugado un papel importante el programa ONU-Hábitat, FLACSO, CLACSO, la conferencia de secretarías de seguridad de la OEA y la Universidad Alberto Hurtado de Chile mediante un Diplomado en prevención social del Delito y una página web denominada Comunidad y Prevención. Este proceso puede observarse en la aceptación discursiva casi total en el debate académico y público del nuevo paradigma.

Es probable que la institucionalización del paradigma de la seguridad ciudadana haya sido un efecto de la amplia aceptación que en la región tuvieron en los años recientes las teorías de la ciudadanía, la sociedad civil y la rendición de cuentas, pero precisamente por eso la disposición gubernamental de las élites políticas latinoamericanas hacia la participación ciudadana ha sido titubeante.

El proceso de recepción del discurso de la seguridad ciudadana no ha sido simple. El debate se concentró en la necesidad de pensar el sentido de lo "público". Un ejemplo de esta controversia puede encontrarse en el esfuerzo por construir el concepto de la seguridad de los habitantes que no ha sido tan exitoso porque sobrecarga de responsabilidades a los actores sociales y políticos.

"...hemos considerado apropiado utilizar el término "seguridad de los habitantes" y no "seguridad ciudadana, por cuanto la palabra "habitantes" no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia, menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general"⁷.

La seguridad ciudadana ha implicado un trabajo de interpretación que diferencia la seguridad de los ciudadanos, de la seguridad de las instituciones estatales. En una región de fuertes sentimientos antipoliciales los ciudadanos han interpretado a la seguridad ciudadana como un discurso útil para transparentar y hacer rendir cuentas a las instituciones policíacas que utilizan el abuso y la violencia letal como recursos para el control social y político y que, tradicionalmente, se autoprotege las instituciones estatales de lo que consideran enemigos o focos de ingobernabilidad.

La aceptación del discurso de la seguridad ciudadana se ha logrado en el contexto de un incremento de la inseguridad en América Latina y desafortunadamente encontramos, en regímenes de derecha e izquierda, un

⁷ CARRANZA, Elías. Delito y seguridad de los habitantes, S. XXI, México.1997.

uso retórico de este para la legitimación de las viejas prácticas policiales. En muchos casos los gobiernos “progresistas” de izquierda no reconstruyen o reinventan los aparatos policiales y persisten en utilizarlos como un mecanismo principal de sus regímenes políticos.

“El ascenso a posiciones de gobierno de proyectos de izquierda o populistas radicales, plantean en América Latina una discusión hasta ahora poco explorada: ¿Cómo se redefine el campo de la seguridad, en sus estrategias y discursos, tanto en los programas de los nuevos gobiernos como en el debate político más amplio? Esta discusión está lejos de ser baladí: El discurso de la seguridad ha sido monopolio hasta ahora de los programas liberales y conservadores, que lo han convertido en uno de los principales temas de su oferta política, mientras la izquierda se refugia en la simple contestación de las políticas duras de control o asume acrítica y pragmáticamente las posturas propias de la derecha”⁸.

Es posible que en los próximos años, en diferentes niveles de gobierno nacional o local, en regímenes centrales o federales, el tema de qué hacer con las policías y los derechos constitucionales básicos se convierta en el tema central de los gobiernos de izquierda.

II. LAS PARADOJAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Las políticas de seguridad son diseñadas con la idea que posibilitan un tipo de sociedad. De las reformas policiales y de los sistemas de justicia penal instrumentados en la región emergerá también un nuevo tipo de régimen político.

Para los gobiernos latinoamericanos, en las actuales circunstancias, es una regla reconocer el carácter instituyente de la seguridad.

La función instituyente de las políticas de seguridad pública implican el problema de la hegemonía ¿quién dirigirá el control social constitucional?⁹.

⁸ ANTILLANO, Andrés. “La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el gobierno bolivariano” en ZVALETA BETANCOURT, José Alfredo. (Coord.). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. 2012.

⁹ PATERNAIN, Rafael. “La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento” en ZVALETA BETANCOURT, José Alfredo. (Coord.). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. 2012.

Los regímenes de izquierda y derecha vinculan la necesidad de la seguridad a la convivencia constitucional y las inversiones, pero en el actual ciclo de desigualdad e inseguridad puede observarse que el discurso de la seguridad ciudadana se utiliza como un mecanismo de legitimación mientras avanza la militarización de las policías y la policialización de los militares.

En estas circunstancias, la seguridad ciudadana se utiliza en el campo de la prevención, pero como un dispositivo menor comparado con la disuasión. El uso político del discurso de la prevención social del delito apela a la participación de los ciudadanos para la denuncia ciudadana pero no para la *accountability* policial.

En contraste, en la sociedad civil los usos de las organizaciones no gubernamentales del concepto se orientan a oponer la seguridad de los ciudadanos a la seguridad de las instituciones estatales. Así, las organizaciones civiles enfrentan algunos problemas para aceptar el tema en sus agendas ciudadanas y para ampliar el sentido del discurso hacia la disuasión del delito.

Los gobiernos de derecha e izquierda institucionalizan las viejas reglas de los regímenes políticos para la convivencia basada en la desigualdad, cada vez con mayores problemas para garantizar la constitucionalidad de estos. Para tal efecto, ciudadanizan discursivamente la militarización de las policías, mientras que las organizaciones civiles ancladas en la defensa de los derechos humanos y las libertades civiles se orientan a la denuncia de la violencia policial sin voluntad para avanzar en el diseño de una propuesta de reforma policial democrática que sujete a rendición de cuentas a los militares y los policías.

“En particular en el campo de la Seguridad Ciudadana, observamos dificultades para concretar el cambio de paradigma requerido por una orientación hacia el Vivir Bien. Existen notables contradicciones entre discursos y prácticas, como también entre lineamientos políticos y planes operativos”¹⁰.

III. LAS BUENAS PRÁCTICAS

El incremento de los delitos y la violencia ha obligado a los gobiernos y académicos latinoamericanos a intercambiar experiencias exitosas de prevención social del delito.

¹⁰ RONKEN, Theo. “Bolivia: seguridad ciudadana y vivir bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del vivir bien”, en ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo. (Coord.). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. 2012.

El intercambio de buenas prácticas se ha realizado mediante contratos de asesores, debates en revistas especializadas o bien a través de la promoción de eventos académicos en los cuales se presentan los catálogos de experiencias. En este proceso ha jugado un papel principal el Programa ONU-Hábitat que ha diseñado guías de prevención para diferentes actores y el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de Chile que mediante un concurso internacional ha creado una base de datos denominada Banco de Buenas Prácticas de Prevención.

“Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “Buenas Prácticas de Prevención en Seguridad Ciudadana”?

En sentido estricto, una *buena práctica* resulta ser aquella iniciativa innovadora “para solucionar efectivamente –con resultados a menores costos y sostenibles en el tiempo– una situación problema, implementada de un modo singular, siendo merecedora de reconocimiento y hasta cierto punto recomendable para su replicabilidad en otros contextos”¹¹.

La transferencia de las buenas prácticas ha generado la preocupación por las condiciones de diseño e implementación de las experiencias exitosas. La evidencia empírica demuestra que no basta relocalizar una solución para replicar su efecto virtuoso. En tales circunstancias, las buenas prácticas han sido conceptualizadas como soluciones eficaces a largo plazo, replicables y susceptibles de ser evaluadas en su impacto.

Las buenas prácticas dependen de la metodología de trabajo y de las condiciones de implementación. El uso situado de estas exige un diagnóstico de las causas del delito y la violencia, la intervención focalizada para controlar los factores de riesgo y las causas y de la evaluación del impacto que tienen éstas en la construcción del tejido social y comunitario.

El catálogo es amplio, prácticamente todas las modalidades de violencia tienen propuestas de solución, no obstante, las escalas de intervención hacen difícil su implementación. Del conjunto de las prácticas de las cuales se tienen datos se encuentran los laboratorios urbanos, las comisarías de la mujer y la familia, los sistemas de alerta temprana, los observatorios de violencia en las escuelas, las brigadas móviles, entre otras.

¹¹ COMUNIDAD y PREVENCIÓN. Disponible en <http://comunidadyprevencion.org/wp/?cat=27> 2012.

Un elemento importante en el proceso de implementación de una buena práctica es la participación ciudadana. La mayoría de las buenas prácticas supone una alta participación vecinal, empresarial o ciudadana, directa o indirecta, en terreno o mediante donaciones. Esta variable es una constante en algunas sociedades en las cuales se convive en periodos de posconflicto o en ciclos de democratización. La situación es distinta para aquellos casos en los cuales la democratización y la desigualdad social es más acentuada en las cuales los actores no cooperan por falta de confianza o incentivos.

En las sociedades de democratización bloqueada, la falta de voluntad política y de la participación ciudadana pueden producir mayores obstáculos para implementación de un paquete de buenas prácticas. Asimismo, los modelos de prevención situacional, social, para el desarrollo, deben sujetarse a la reflexión porque en ocasiones, en un nivel de gobierno más que en otros, la reforma de las instituciones policiales y de justicia es una variable que debe considerarse como parte de la prevención puesto que cabe la posibilidad que estas aporten una cuota de impunidad a la cultura de la ilegalidad que socava la convivencia constitucional.

En estas circunstancias, los procesos de reforma deben basarse en diagnósticos de desempeños y capacidades institucionales.

El intercambio de las buenas prácticas es una tendencia que puede enmarcarse en el esfuerzo institucional y civil por la construcción de la seguridad ciudadana. Las tendencias recientes de estos intercambios internacionales indican que la prevención se orienta tanto a las causas del delito como a la convivencia social. Sin embargo, la prevención social aún es débil si se le compara con lo realizado en la disuasión del delito y la violencia.

IV. LAS TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad¹² desarrolla cada dos años un informe de actividades para dar a conocer las tendencias

¹² El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) fue creado en 1994 en Montreal, Canadá, en respuesta a un llamado a la acción que emitieron las autoridades locales, gobiernos e institutos de la prevención del crimen. El CIPC es un foro internacional para los gobiernos nacionales, autoridades locales, agencias públicas, instituciones especializadas y organizaciones no gubernamentales. Su objetivo es generar el intercambio de experiencias, conocimientos emergentes y mejorar políticas y programas de la prevención de la criminalidad y la seguridad comunitaria (Guía básica de la prevención de la violencia en el ámbito escolar, 2011:13). Disponible en www.basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/MatInfo/ViolenciaEscolar.pdf

y perspectivas a nivel internacional con respecto a las políticas que han sido implementadas en esta materia.

En ese sentido, el informe correspondiente al año 2010 permite constatar dos tendencias relevantes;

1. "Constatamos que en el 2010 las políticas de prevención ya no se limitan a buscar la reducción de la tasas de criminalidad, sino que buscan *mejorar la calidad de la vida cotidiana y de la convivencia*".
2. "No obstante, aun cuando estas políticas han avanzado, continúan siendo marginadas al interior de políticas de seguridad más amplias"¹³.
Considerando ambos elementos, es plausible señalar que las políticas de prevención ya no se limitan solo a disminuir los índices de prevalencia delictiva, sino que se ha rescatado la importancia de propiciar y fortalecer la cohesión social, de recuperar la convivencia y mejorar la calidad de la vida cotidiana, "apoyándose en las capacidades de las mismas comunidades (colectividades) para actuar y favorecer una vida colectiva de calidad"¹⁴.

No obstante, dentro de los desafíos que enfrentan las políticas de prevención, uno de los más relevantes es cómo lograr una correcta adecuación y adaptación de las políticas y programas, a los recursos disponibles y a las necesidades particulares de cada comunidad.

Para responder a estos desafíos resulta adecuado visualizar las iniciativas existentes mediante las "buenas prácticas de prevención en seguridad ciudadana", con el objetivo de explorar nuevas alternativas sustentables para mejorar la calidad de vida cotidiana y aumentar la cohesión social comunitaria¹⁵.

Es necesario "identificar, conocer y analizar las buenas prácticas, puesto que de ellas podemos extraer lecciones acerca de los modelos de intervención en sus implementaciones efectivas"¹⁶.

¹³ Memoria Foro Internacional (MFI) (2011). "Pensar el futuro. La prevención que México necesita", SESNSP. 2011. p. 95.

¹⁴ MFI, *op. cit.* 2011. p. 96.

¹⁵ Cohesión Social: Relación entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. En nombre de la cohesión social se busca la manera de potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo, las promesas de la sociedad de la información y la difusión del imaginario democrático, con el fin de avanzar hacia sistemas capaces de crear nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana (CEPAL, 2007, en ONU-HABITAT, *op. cit.* 2010, p.122.

¹⁶ EXA, 2011:9.

V. LAS BUENAS PRÁCTICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Una de las características que poseen estos programas son su creatividad en el diseño e instrumentación operativa, el uso eficiente de los recursos, la obtención de resultados observables y duraderos, su visibilidad y reconocimiento y su potencial de replicabilidad¹⁷.

La replicación de iniciativas e intervenciones exitosas y la creación de nuevas posibilidades de prevención de la criminalidad, como es el caso de las buenas prácticas en seguridad ciudadana, se encuentra avalada en México por la Ley General de Prevención Social de la Violencia y el Delito¹⁸, en la cual se expresa la necesidad de "repetir intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención"¹⁹.

Sin embargo, necesitamos ponderar que el éxito de una intervención en un contexto determinado no es garantía de que el éxito sea transferible de manera automática a una intervención implementada en otro contexto distinto.

El éxito o fracaso de la implementación de los programas y políticas (intervenciones) de prevención va ser determinado por la correcta adecuación y transferencia de conocimientos, teniendo en consideración los recursos y necesidades de las comunidades, con herramientas metodológicas pertinentes y realmente sustentables en el tiempo²⁰.

"Así, las intervenciones basadas en evidencia pueden ser una fuente de inspiración para quienes diseñan programas de política pública, (...) en cuanto a qué es lo que funciona para ese contexto, pero también en cuanto a cómo es que funciona aquello que funciona"²¹.

¹⁷ COMUNIDAD y PREVENCIÓN, *op. cit.* 2012.

¹⁸ Artículo decimonoveno, inciso V.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ En toda iniciativa de prevención de la criminalidad y la violencia, la comunidad (asociaciones o entidades locales, líderes comunitarios, asociaciones de vecinos) es un socio esencial. Para entender bien el problema, el territorio y el público en torno a los cuales se desea actuar, nadie podrá informar mejor que las personas que viven y conocen las dinámicas cotidianas de una localidad determinada. Además, la participación de la comunidad, tanto en la etapa de diseño del proyecto como en su implementación, aumenta las posibilidades de que una iniciativa alcance sus objetivos y sea duradera. Sin embargo, para lograr la participación de la comunidad, hay que crear mecanismos para ello (ej.: mediante reuniones comunitarias), involucrando a diversos actores locales (ej.: escuelas, centros de salud, asociaciones de vecinos, etc.) (APP y SC, 2011:45).

²¹ (EXA, 2011:9).

Para tales efectos, proponemos un marco metodológico para la correcta replicación y transferencia de conocimientos de “Buenas Prácticas”.

VI. UNA METODOLOGÍA PARA LA CORRECTA TRANSFERENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS

Esta metodología es una guía práctica que se les brinda a los formuladores de políticas para seleccionar y transferir de manera adecuada las “buenas prácticas en seguridad ciudadana”, en situaciones y contextos diferentes de las intervenciones originales.

El método se denomina “5Is framework” y fue desarrollado por Paul Ekblom²², experto inglés en temas de prevención de la criminalidad.

Ekblom propone un marco metodológico que posibilita cubrir las diferentes etapas de la concepción, implementación, y la evaluación de los programas e iniciativas de prevención de la criminalidad que buscan ser replicadas con éxito²³.

Es importante que los formuladores de políticas cuenten con este tipo de herramientas, puesto que “toda actividad relacionada con la prevención del delito debe estar enfocada y realizarse con base en el conocimiento confiable de lo que realmente funciona y cómo funciona”²⁴.

De tal modo, a continuación se desarrollan, a partir de un marco lógico de acción, las cinco etapas que contienen los programas e iniciativas de prevención de la violencia y el delito.

²² Paul Ekblom obtuvo su doctorado en Psicología en el University College de Londres. Trabajó como investigador en el Ministerio del Interior del Reino Unido, Ekblom trabajó inicialmente en los proyectos de prevención del delito, incluidas patrullas de la policía de absentismo, robo en tiendas de bebidas y el desorden y la delincuencia en el metro de Londres. A continuación, orquestó la evaluación a escala industrial del Programa de Ciudades más Seguras, centrándose en el impacto de los proyectos de robos residenciales. Sus responsabilidades finales en el Ministerio del Interior fue la asesoría en Diseño contra la Delincuencia (incluso en *lugares más seguros*, la guía de gobierno para la prevención del delito y el sistema de planificación) y el desarrollo de la disciplina profesional y de gestión del conocimiento de la prevención del delito. También ha trabajado a nivel internacional con la Unión Europea Red de Prevención del Delito, la Europol, la ONU y el Consejo de Europa. Actualmente es profesor Codirector de la Universidad del Centro de Artes de Londres de Investigación en Diseño contra la Delincuencia (UCL, 2012). Más información en <http://www.ucl.ac.uk/jdi/people/associates/paul-ekblom>

²³ Memoria Foro Internacional, *op. cit.* 2011, p. 98.

²⁴ Seguridad pública, 2012.

1. Inteligencia /Información

La primera etapa consiste en la recopilación y análisis de la información sobre problemas delictivos y sus consecuencias. Incluye la elaboración de un diagnóstico para identificar los principales factores de riesgo y protectores que están incidiendo en la zona de impacto de la intervención.

Operacionalización

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
1.1 Contexto general-social / geográfico del problema.		
1.2 El problema delictivo o social que el proyecto tenía como objetivo prevenir (adecuar al tipo de problema).	1.2.1 Descripción de los aspectos del problema criminal y su contexto, si son de particular interés y relevantes para la replicación del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipología y modus operandi del delincuente • Los productos de destino que fueron robados o dañados . • El contexto físico y social inmediato de los hechos delictivos • Si el problema de la delincuencia (violencia) es reciente o de larga data. • El crimen y el contexto más amplio. Las consecuencias y molestias relacionadas con los incidentes .
1.3 Consecuencias significativas de los problemas generados por la violencia y el delito en los individuos, familias, y comunidades que se tiene por objetivo intervenir (miedo, lesiones, restricción del ocio, etc.).	1.3.1 Descripción de las consecuencias más significativas.	<ul style="list-style-type: none"> • Los problemas generados impactaron a determinadas comunidades o grupos de personas. • Estas comunidades eran especialmente vulnerables en algunos aspectos.

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
1.4 Causas inmediatas y factores de riesgo.	1.4.1. Los factores de riesgo sobre el delincuente o el potencial delincuente.	La falta de recursos de los potenciales delinquentes para evitar el conflicto o la obtención de una vida legítima. Los motivos y circunstancias actuales de la vida, los conflictos y la influencia de las drogas. Recursos para el delito cometido, las habilidades, la valentía, el conocimiento de las metas, <i>modus operandi</i> . La percepción de bajo riesgo y esfuerzo, y de alta recompensa.
	1.4.2. Los factores de riesgo de las víctimas.	Persona, propiedad, servicio, que es vulnerable, provocativo o atractivo de asalto, robo o daños por parte de los delinquentes. Ambiente físico como social, que es logísticamente / tácticamente favorable para los delinquentes y desfavorable para los preventores.
	1.4.3. Causas o factores remotos, o de nivel superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Las carreras delictivas de los delinquentes. • Las redes y organizaciones criminales.
1.5. La evidencia de problemas de delincuencia, sus causas y consecuencias, fuentes de información y métodos de análisis.	1.5.1. Describir los tipos de información que fueron recolectados para identificar el problema y sus consecuencias, y el tipo de análisis.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los patrones delictivos (incluyendo la medición de la victimización) o de las estadísticas registradas. • Análisis de los factores de riesgo y de protección a) En las circunstancias de vida de los delinquentes potenciales y/o b) en las zonas geográficas. • Entrevistas con los delinquentes reales o potenciales.
	1.5.2. Descripción de las cuestiones técnicas de fiabilidad, validez y sesgo. Lo que pudo haber afectado significativamente la imagen de los hechos delictivos.	
	1.5.3. El <i>know-how</i> en la recogida y análisis de la información (elementos innovadores).	

Fuente: Elaboración propia con información de Ekblom, 2003.

2. Intervención

En esta etapa se considera todo el rango de posibles intervenciones que podrían ser aplicadas para bloquear o debilitar los factores de riesgo y maximizar los factores de protección.

Operacionalización

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
2.1 Principios de intervención	2.1.1. Las intervenciones internas.	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción de la criminalidad a partir de la disminución de los factores de riesgo conocidos. • Mejorar los factores de protección conocidos de protección a través de la familia, la escuela, etc. • El suministro de insumos para evitar el crimen (entrenamiento y capacitación en habilidades sociales y de trabajo). • Disminuir los problemas de adicción a las drogas, la pobreza, el desempleo, los factores de estrés, tales como malas condiciones de vivienda. • Disuasión - aumento de los riesgos percibidos y los costos de la detección, el desaliento.
	2.1.2. Las intervenciones situacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • El endurecimiento, la reducción de valor de los bienes robados. • Perímetro de acceso y seguridad de los edificios y otros recintos (prevención situacional). • Diseño ambiental. • Impulsar el control social, proporcionando modelos de autoprotección y prevención para las víctimas.

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
2.2 El desplazamiento y la disuasión de la delincuencia.	2.2.1. Describir los desplazamientos (ataques en diferentes lugares y en diferentes momentos).	
	2.2.2. Describir los problemas de disuasión del delito y todos los medios de limitarlo que se utilizaron en el proyecto (por ejemplo, si la policía retira el distribuidor local de la droga, otro ocupa el nicho dejado).	

Fuente: Elaboración propia con información de Ekblom, 2003.

3. Ejecución/Implementación

Esta etapa tiene relación con la gestión del proyecto y la conversión de los principios de intervención en métodos prácticos. El objetivo es internalizar y ejecutar los principios que se señalan en contextos y problemas locales.

Convertir las intervenciones potenciales en método prácticos, poniéndolos en acción de forma que sean apropiadas para el contexto local, así como supervisar las acciones emprendidas²⁵.

²⁵ Ekblom, 2004.

Operacionalización

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
3,1. Focalización de la acción: delincuencia, el delincuente, el lugar y la víctima.	3.1.1. Describa los principios utilizados para definir dónde puede tener un mejor efecto la acción.	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria: población en general. • Secundaria: se centra en las personas que corren riesgo de reincidencia (factores de riesgo y de protección mencionados en 1.5.4 son los indicadores apropiados para la orientación.) • Terciaria - dedicada a las personas ya condenadas.
3,2. Niveles sociales donde va orientada la intervención.	3.2.1. Nivel social donde opera la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> • Los lugares o personas individuales. • Familiares y amigos íntimos. • Los grupos de pares-redes, las pandillas, crimen organizado. • Instituciones - escuelas, empresas, hospitales. • Los medios de comunicación. • Áreas (puramente geográfico). • Mercados de drogas, por ejemplo, o de los mercados de bienes robados. • Las comunidades (donde hay un interés común y una identidad común, ya sea territorial o dispersa, como sucede con algunos grupos étnicos). • Los proyectos de base comunitaria (los que se implementan a través de las comunidades y sus miembros). • Aquellas que capacitan a la comunidad en mecanismos tales como el control social o la resolución de conflictos. • Aquellos en que la causa de la delincuencia es a nivel de la comunidad que funciona como una subcultura.

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
3,3. Recursos financieros y humanos.	3.3.1. Descripción de los principales fondos, recursos humanos y creación de capacidades como equipo y capacitación. Si es el caso de la replicación, también se describen las fuentes de los insumos (por ejemplo los fondos de la experiencia académica de una universidad).	
3,4. La organización y la supervisión.	3.4.1. Describa los principios de planificación, gestión y supervisión que se adoptaron y funcionaron correctamente.	
3,5. Supervisión, aseguramiento de la calidad y el ajuste de la intervención a la luz de las evaluaciones.	3.5.1. Describa los mecanismos de seguimiento de la calidad de los ajustes (especialmente cuando son pertinentes para la replicación del proyecto).	
3,7. Infraestructura local, recursos y de apoyo, tales como la formación y otras actividades de fomento de la capacidad, la orientación, la financiación y los sistemas de información operativos.	3.7.1. Descripción de los recursos y apoyos que son relevantes para la replicación del proyecto.	
	3.7.2. Describir los acuerdos de asociación que sean necesarios para la comprensión y de cómo fue formado, dirigido, supervisado y apoyado.	

Fuente: Elaboración propia con información de Ekblom, 2003.

4. Participación

La incorporación y movilización de nuevos actores es crucial en las políticas y programas preventivos, de modo que la colaboración de distintos actores resulta preponderante para el desempeño de cada tarea que debe ser realizada de manera particular.

Operacionalización

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
4.1. Las personas, agencias, empresas, departamentos gubernamentales u organizaciones no gubernamentales involucradas (asociaciones civiles).	4.1.1. Organismos que actuaron en asociación o no para apoyar los objetivos del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes son ellos? • ¿Qué papel juegan (tareas que llevan a cabo) en la ejecución o el apoyo a la prevención del delito? • ¿Cómo se alertó a la función que podían desempeñar en la prevención del delito (por ejemplo, la publicidad, el enfoque de personal)? • ¿Cómo se sintieron motivados (por ejemplo, normas, el deber legal, interés propio, nombrar y avergonzar, incentivos)? • ¿Cómo fueron autorizados (por ejemplo, con capacitación, equipo, información, orientación, dinero)?
4.2. Clima de opinión en el que se llevó a cabo el proyecto.	4.2.1. Al principio, ¿fue el clima local hostil/sospechoso o de apoyo/aceptación del proyecto?	
	4.2.2. ¿Cómo (si procede) se alienta un clima positivo y disipó uno negativo?	

Fuente: Elaboración propia con información de Ekblom, 2003 (traducido por el autor).

5. Impacto

Implica la evaluación del costo efectividad del proyecto y de la forma en que se trabajó. Los aspectos que contribuyeron al correcto cumplimiento de los objetivos planteados; valoración, evaluación, retroalimentación, y ajustes del proyecto²⁶.

Operacionalización

Concepto o variable	Dimensión	Subdimensión
5.1. La evaluación del proyecto, el alcance, metodología, resultados, posibilidad de repetición.	5.1.1. Breve descripción de los elementos fundamentales del método de evaluación:	* ¿ De qué manera se evaluó el proyecto? <ul style="list-style-type: none"> • Con independencia? • Impacto? • Diseño, grupo de comparación, por ejemplo, antes y después de la medición. • Los indicadores de impacto (por ejemplo, registran las estadísticas de la delincuencia, victimización, etc.).
	5.1.2. Breve descripción de los principales resultados de la evaluación que cubren el impacto, costo-efectividad y el proceso.	
	5.1.3. Reflexionar sobre la generalización y replicabilidad de los resultados en otros contextos.	

Fuente: Elaboración propia con información de Ekblom, 2003.

VII. CONCLUSIONES

En este artículo hemos revisado los debates en torno a la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

Para tal efecto, hemos visto cómo desde observaciones parciales se ha transitado a las miradas de conjunto o integrales respecto de la seguridad. Debido a la expansión de la violencia de la región latinoamericana es

²⁶ Ekblom, 2003.

necesario plantear una metodología de intervención que permita enfrentar los problemas de la seguridad ciudadana.

Pensamos que a través de la lectura de 5Is framework, y las aproximaciones de Paul Ekblom, es posible diseñar un instrumento que permita una transferencia correcta de buenas prácticas de prevención del delito. En consecuencia, el manejo de la inteligencia/información, condiciones de intervención, planes de ejecución, el incentivo a la participación y, por último, el monitoreo del impacto, es posible el diseño de una política pública con impactos sociales significativos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTILLANO, Andrés (2012). "La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el gobierno bolivariano" en Zavaleta Betancourt, José Alfredo. Coord. (2012). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. En prensa.
- CARRANZA, Elías (1997). Delito y seguridad de los habitantes, S. XXI, México.
- CARREÓN, Fernando (2011). "Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad" en Valenzuela, Alfonso. Coord (2001). Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio, Porrúa-UAEM.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2011). "Alianzas públicas privadas y seguridad ciudadana guía para la acción". Disponible en <http://www.crime-prevention.intl.org/en/publications/report/report/article/rapport-international-2010-sur-la-prevention-de-la-criminalite-et-la-securite-quotidienne-tend.html>
- EKBLUM, Paul (2004). "Standard conceptual framework for the description and exchange of good practice", 2004, Paris-France. Disponible en <http://5isframework.wordpress.com/background-documents/>
- EKBLUM, Paul (2003). 5Is project description guidance note for EU Crime Prevention Network conferences 2002-2004. Disponible en <http://5isframework.wordpress.com/background-documents/>
- Experiencias en América Latina (2011). "El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana", Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Ley General de Prevención Social de la Violencia y el Delito (2012). Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGPSVD.doc
- Memoria Foro Internacional (2011). "Pensar el futuro. La prevención que México necesita", SESNSP.
- OLVERA RIVERA, Alberto y otros (2012). Plan Estatal de Prevención del Delito de Veracruz, CESP-Universidad Veracruzana.

- ONU-Habitat (2009). Guía para la prevención local del delito, Universidad Alberto Hurtado, ONU.
- RICO, José María y Laura Chinchilla (2002). Seguridad ciudadana en América Latina, S. XXI, México.
- RAFAEL Paternain (2012). "La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento" en Zavaleta Betancourt, José Alfredo. Coord. (2012). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. En prensa.
- Secretaría de Educación Pública (2011). "Guía básica de la prevención de la violencia en el ámbito escolar". Disponible en basica.sep.gob.mx/escuelassegura/pdf/MatInfo/ViolenciaEscolar.pdf
- ROCKEN, Theo (2012). "Bolivia: seguridad ciudadana y vivir bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del vivir bien", en Zavaleta Betancourt, José Alfredo. Coord. (2012). La inseguridad y la seguridad pública en América Latina, CLACSO, Argentina. En prensa.
- YORI, Mario (2004) "Ciudad y sustentabilidad: I Marco general y descripción de la problemática taller de Topofilia", Universidad Piloto de Colombia, Bogotá.

Páginas web consultadas

- Comunidad y prevención (2012). Disponible en <http://comunidadyprevencion.org/wp/?cat=27>
- Seguridad Pública en México. Disponible en <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/reduccion/5isintro.htm>
- University College London (UCL). Disponible en <http://www.ucl.ac.uk/jdi/people/associates/paul-ekblom>
- Experiencias en América Latina (2011). "El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana", Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.