

A GRANDES MALES, REMEDIOS SUTILES: MÁS PODER LOCAL A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO



Jorge Francisco Aguirre Sala

Doctor en Filosofía con especializaciones postdoctorales en psicología comunitaria. Catedrático en la especialidad de prevención del delito. Coordinador de la Escuela de Investigaciones en Seguridad Pública de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, México. jorgeaguirresala@hotmail.com

Resumen

Objetivo: diferenciar los tipos de participación para vincular la participación ciudadana con la gobernanza y la prevención comunitaria del delito. Método y caso: distinguir las bases teóricas de la prevención delictiva y comparar algunos diseños (Diadema, Brasil; La Legua de Emergencia, Chile; Bogotá, Colombia; Tlalpan, México) de prevención comunitaria bajo la modalidad de gobernanza local. Variables: acciones de participación ciudadana en la gobernanza, inter-organización gobierno-comunidad en prevención comunitaria, monitorización.

Palabras clave: Participación ciudadana; gobernanza local; prevención del delito.

Abstract

Objective: differentiate the types of participation and link public participation with governance and community crime prevention. Method and case: distinguish the theoretical foundations of crime prevention and compare some designs (Diadema, Brazil; La Legua de Emergencia, Chile; Bogotá, Colombia; Tlalpan, México) community prevention under the modality of local governance. Variables: actions of citizen participation in governance, government-community organization, community prevention, monitor.

Keywords: Citizen participation; local governance; crime prevention.

I. TRES PODERES EN UNA MISMA LOCALIDAD: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNANZA Y PREVENCIÓN DEL DELITO

La participación ciudadana resultaría sin sentido, si en el deseo de incrementar la calidad de vida, no ayudara a disminuir la tasa delictiva comunitaria. Los quehaceres ciudadanos serían ridículos si, como indica el reputado constitucionalista norteamericano Ackerman: *“la vida política no es más que una de muchas diversiones en la continua búsqueda de la felicidad”* (1999:207). Cuando se trata de la seguridad comunitaria y de la prevención delictiva, la participación ciudadana no es una diversión, ni siquiera un divertimento de la política.

Al aceptar la clasificación de Cunill (1997), podemos afirmar que la participación denominada específicamente “ciudadana” es más apropiada para la prevención del delito que las llamadas: participación social, comunitaria y política. En la social los individuos se adhieren a asociaciones o pertenecen a una organización para promover sus intereses privados sin necesidad de interacción con el gobierno (constituir un club de filatelistas); en la comunitaria, las personas se involucran porque desean satisfacer las necesidades de un colectivo, para ello, el gobierno tampoco es el agente principal de su interacción (la conformación de una hermandad étnica, religiosa o de migrantes); en la política se realizan acciones posibles única y exclusivamente dentro de las instituciones estatales formales o mecanismos legales reconocidos por el gobierno (el voto, conformar partidos); mientras que en la participación “ciudadana” el propósito es influir en el gobierno, con interacción *ante* y *con* el Estado, para lograr objetivos que el Estado no puede lograr por sí mismo (ejercer la gobernanza local en la prevención comunitaria del delito). Por la participación ciudadana se puede influir, estructural y permanentemente en los asuntos gubernamentales porque no se trata de la participación ciudadana institucionalizada, sino de la participación ciudadana autónoma (Ziccardi, 1998), es decir, la que debe gestarse, organizarse y legitimarse desde la propia sociedad. Luego entonces, es el punto de partida para alcanzar más poder local.

Deslindada del activismo político, la participación ciudadana genera la gobernanza: una instrumentación de poder ciudadano en y con el gobierno. La noción de gobernanza ha sido ambigua por su nacimiento histórico relacionado al desarrollo económico y el mercado. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua incluyó una definición en su 21ª edición: *«arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero,*

promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Los vínculos con los poderes de facto, como el mercado neoliberal, la vuelven vulnerable a los intereses de grupos hegemónicos. En todo caso, la gobernanza apunta a un nuevo gobierno que abandona el férreo control jerárquico, donde el Estado deja de ser la única instancia de gobierno. Por tanto, no sigue al pie de la letra las escalas gubernamentales, sino que opera en interacción de redes autónomas con estructuras y procesos de información, enlace y co-decisión. Puede decirse que:

“La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general” (Cerrillo, 2005:9).

En consecuencia, posee mayor capital social que la mera gobernabilidad. Busca nivelar la asimetría de poder que los partidos políticos autoritarios cooptaron al convertirse en bloques herméticos y cuya misión se redujo a la eficacia de la contienda electoral.

Algunas distinciones importantes entre gobernabilidad y gobernanza son:

- a.** La gobernabilidad impone la institucionalización estatal que coloniza la participación ciudadana, mientras en la gobernanza la participación es directa y la intermediación del Estado se da en fórmulas cooperativas bajo esquemas de negociación y coordinación;
- b.** La gobernabilidad instauro la verticalidad estatal, mientras la gobernanza procura la horizontalidad democrática a través de consensos alcanzados por deliberación libre de estratos jerarquizados;
- c.** En la gobernabilidad el Estado asigna las condiciones de las redes ciudadanas (a través de reglamentos para los Consejos Ciudadanos), en la gobernanza las redes sociales tienen simetría entre ciudadanos y el Estado;
- d.** En la gobernabilidad el Estado tiene la prerrogativa para tomar acciones y definir políticas públicas, en la gobernanza existe la delegación de acciones estatales;
- e.** En la gobernanza la realización de los intereses generales no se encuentra en el monopolio del Estado y se ubica en la interacción del poder público, la iniciativa privada y la participación ciudadana; porque la gestión pública resulta insuficiente ya que los departamentos ejecutivos o agencias del gobierno no pueden abarcar monopólicamente el conocimiento de especialidad para enfrentar cada problema específico y porque los desafíos (sobre todo los de seguridad y

cohesión social) requieren soluciones transversales y las jurisdicciones departamentales de gestión pública están limitadas sólo a realizar las acciones facultadas a su competencia.

Con lo anterior pueden compilarse los elementos de gobernanza necesarios para los programas de prevención delictiva comunitaria. En primer lugar, liberar a la gobernanza del yugo de una mera nueva gestión estatal. Es decir, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades que agrupan a profesionales, etcétera, definirán las políticas públicas y obsequiarán servicios gracias a la acción en red. La inter-organización cooperativa provoca el reequilibrio de las asimetrías del poder y exige la actualización electrónica del gobierno ante las demandas de la sociedad digital.

Otro elemento es la prestación de algunos servicios públicos por instancias privadas. Desde un punto de vista crítico contra el liberalismo, esta característica implica el riesgo de desplazar al Estado democrático por las funcionalidades del libre mercado. El equilibrio en la gobernanza debe evitar que la antigua uni-direccionalidad gubernamental del Estado sea sustituida por la uni-direccionalidad de grupos hegemónicos de capital.

Las fórmulas iniciales de gobernanza; autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico que Kooiman (2005) había propuesto e inspiraron a muchos teóricos, quedan rebasadas por la participación ciudadana comunitaria. Esto acontece en la prevención del delito que busca la minimización de un gobierno formal y la maximización de los objetivos compartidos entre gobierno y ciudadanos más allá de la autoridad del Estado como única instancia para ejercer la fuerza pública. Es decir, la prevención comunitaria del delito encarna la metáfora de Osborne y Gaebler (1992) *más el dirigir que el remar*, que distingue la participación de la ciudadanía de la mera obediencia ciega a la autoridad encargada de velar por el orden público y la paz social (llámese policía, ejército, marina o armada). En pocas palabras: la prevención comunitaria del delito, modalidad de la gobernanza local, descentraliza la autoridad en la medida que el poder es transmitido a los ciudadanos con el efecto de «menos gobierno» (remo) y «más gobernanza» (dirección).

No obstante, se critica a la gobernanza porque enfatiza los procedimientos y/o la deliberación y descuida la eficacia de los resultados (Peters y Jon, 2005: 123 y ss.). Y aún más severamente Aguilar (2007:11) apunta: *“Las evidencias disponibles conducen más bien a sostener la hipótesis de que la gobernanza nueva tiene su factor causal*

crucial en «el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil» que ha caracterizado a las reformas institucionales... El retorno a la gobernanza por el gobierno... es una opción tal vez imaginable pero no viable”. Ante estas críticas, la gobernanza requiere consolidarse bajo una versión específica: la prevención comunitaria del delito.

Si adoptamos la definición de la prevención del delito como lo hace Van Dijk: *“(...) todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado”* (1990: 205), entonces se puede hacer un análisis para precisar las formas de prevención. En primer lugar, las políticas, medidas y técnicas referidas en la definición del Van Dijk derivan en tácticas situacionales, ambientales, sociales y comunitarias. Las dos primeras apuntan a la reducción de oportunidades para la realización de los actos que según los códigos penales tipificarían como delitos. Ambas tienen un doble enfoque: la atención puede dirigirse a evitar que haya agentes del delito y/o apuntar a quienes pudieran ser pacientes del delito. En el primer enfoque las acciones a ejecutar son la disuasión hacia los potenciales victimizadores y la reinserción social para los victimarios. En el segundo enfoque se haya la prevención del delito en manos de la posible víctima, prevención que no logra rebasar la táctica situacional y/o ambiental. La prevención situacional se alcanza en la medida que se implementan obstáculos mecánicos y/o electrónicos para disuadir al delincuente bajo las premisas de la teoría de la elección racional, es decir, bajo la fórmula costo/beneficio o riesgo/éxito implicadas en la labor de delinquir. La prevención ambiental se logra en la medida en que las realidades arquitectónicas y urbanísticas reducen las oportunidades del delito en función al control de acceso, la vigilancia y el refuerzo territorial.

Mayor dificultad presenta la prevención social porque considera que el crimen es causado por las desigualdades sociales y en consecuencia las soluciones estriban en que existan mejores salarios, menores tasas de desempleo, mayor educación y en general condiciones satisfactorias de calidad de vida. Quizá el primero en postular este tipo de prevención fue Alexandre Lacassagne (1843-1924) para quien, en palabras de Núñez: *“el delito no era consecuencia de un atavismo en el hombre [como lo había propuesto Lombroso] sino que atribuye al medio social un papel importante en la aparición de conductas criminales”* (2011: 60). Este enfoque tiene razón: muchos delitos se evitarían al fortalecer los lazos familiares de los infractores, al haber tenido una

educación por buenos padres, al haber asistido a una escuela con disciplina humanitaria y atenta a evitar la deserción, y sobre todo, si se cuenta con buenas oportunidades laborales y opciones sanas para el tiempo libre. Pero no todo en la vida es miel sobre hojuelas.

En contraste la prevención comunitaria puede considerarse un híbrido de las versiones situacionales, ambientales y sociales. Sozzo la define como: *“técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad/vecindario en lugar de estar orientadas a las potenciales víctimas o a los potenciales ofensores”* (2000: 37). Esta concepción presenta una paradoja: la comunidad es el objeto de las intervenciones y simultáneamente es el sujeto o agente de las mismas. La prevención se dirige a evitar, como tarea de las autoridades de seguridad pública, que se cometan delitos y al mismo tiempo a evitar, como responsabilidad de los ciudadanos, que las personas se expongan y sean víctimas de los delincuentes. Para obviar el dilema objetivismo-paciente de la táctica preventiva versus subjetivismo-agente de la intervención, Sozzo justifica su teorización adaptando una apreciación de Pavarini (1994), por la cual podemos suscribir: *“la prevención comunitaria busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita”*. Esta sería una definición de prevención comunitaria suficiente si explícitamente involucrara al Estado y a la ciudadanía en disposición de gobernanza para el primero y en actividades de participación para la segunda.

II. PRÁCTICAS CIUDADANAS Y DE GOBERNANZA EN LA PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO

Para reconstruir el control social del hábitat por los propios habitantes, desde el punto de vista de la gobernanza, deben alinearse los intereses individuales, colectivos y del Estado. Gobernanza y prevención comunitaria del delito requieren de redes de gestión inter-organizacional y auto-reguladas. Si bien es cierto que los ciudadanos comunes no poseen legalidad para hacer uso público de sus fuerzas, los pactos de gobernanza les otorgan legitimidad para dirigirlos por los caminos deliberados y consensuados. «Menos remo y más dirección» provoca que el ciudadano privatista abandone las políticas públicas de arriba hacia abajo y se convierta en el ciudadano público (denominación dada por Ackerman, 1999) que procura dirigir la política desde abajo hacia el resto de la comunidad.

De la deliberación y el consenso propios de la gobernanza se sigue la organización de actividades preventivas y reactivas. En América Latina ello ha causado programas ejemplares: en Diadema, Brasil; Bogotá, Colombia; La Legua, Chile; Tlalpan, México. Segura-

mente estas campañas no son tan famosas como aquellas generadas en los Estados Unidos de Norteamérica cuyos eslóganes pasaron a la historia como leyendas infalsables: *Broken Windows* y *Zero Tolerance*. La diferencia entre éstas y aquéllas es crucial, pues mientras en las primeras el Estado y la comunidad están involucrados en un interés común, en las segundas el Estado es el único actor y los ciudadanos sólo son la fuente de financiación de las fuerzas públicas. Las primeras pertenecen al orden de prevención comunitario y las segundas a la prevención situacional que, en efecto, logra el control social de un territorio pero corre el riesgo de desplazar el delito a los hábitats vecinos. Por ello las comunidades prefieren la actuación preventiva, dado que se perfila hacia las causas del delito y no sólo a mitigar sus antecedentes.

La prevención comunitaria, como especie de la gobernanza, no sólo genera programas y actividades, sino que las complementa con la asignación de quienes serán los responsables de cada acción. Así, sin erogaciones para el Estado para efectos de estructuración organizacional (no así para la operación de algunos programas), crea instituciones mediadoras entre la ciudadanía y las instancias de gobierno. No obstante, los financiamientos para los programas y actividades también podrían darse en el contexto de una gobernanza local. No obstante, los financiamientos para los programas y actividades también podrían darse en el contexto de una gobernanza local. Tal es el caso del Presupuesto Participativo aplicado a la prevención comunitaria del delito existente en algunos municipios de Brasil.

III. DIADEMA, BRASIL

Diadema estaba en la cúspide de homicidios y delitos comunes entre las municipalidades de São Paulo en el año 2000. Para revertir la situación, las autoridades implementaron un programa de prevención comunitaria complementado con estrategias de salud pública, control policial, cultura de la legalidad y modificaciones en la administración policial.

En lo que corresponde a la prevención comunitaria Naciones Unidas (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2011: 84) destaca las siguientes acciones:

- » La creación de un Departamento municipal de políticas sociales y seguridad pública, de manera que hay gobernanza en la medida que dicho departamento recibía información ciudadana para el levantamiento georreferenciado de las actividades delictivas;

Tabla I. Evaluación comparativa entre la policía tradicional y la policía comunitaria.

CUALIDAD EVALUADA EN LA POLICÍA	POLICÍA COMUNITARIA	POLICÍA TRADICIONAL
Más satisfactoria	46,7%	34,6%
Más solícita con la población	50,6%	39,6%
Más educada	53%	42,9%
Más eficiente contra el crimen	21,4%	17,9%
Más riesgosa para el policía	26,5%	29%
Más "dura" en su trabajo	28,8%	23,6%
Más satisfactoria para la carrera policial	39,1%	31,7%
Más sujeta a corrupción	8,9%	10,3%
Más sujeta a violencia	19,7%	16,3%

Fuente: T. Kahn (2004).

- » El establecimiento del Consejo Municipal para la Seguridad y la Prevención del Delito;
- » La definición de políticas sociales y ambientales que también incluían proyectos escolares, las campañas de entrega de armas de fuego, de armas de juguete por los niños y la sensibilización sobre drogas y alcohol.

Aunque no existe un estudio de correlación directa entre el Presupuesto Participativo y la baja en la tasa delictiva en el caso de Diadema para los períodos 2000 a 2004, puede suponerse que hay cierta vinculación porque muchas características y procedimientos de la prevención comunitaria coinciden con las del Presupuesto Participativo. Ambos son auto-regulados, incluyentes y promotores de la conciencia social, aplicados bajo el modelo de la gobernanza y con impactos en la mejora de la calidad de vida atendiendo a ésta por asuntos temáticos y puntuales. Sin embargo, la vinculación explícita entre el Presupuesto Participativo y la prevención comunitaria no se ha realizado.

Diadema descendió 18 puestos en la estadística delictiva y eso es suficientemente estimulante para indagar una correlación, dadas las coincidencias. En el caso de Diadema, las acciones coincidentes entre los Presupuestos Participativos y la prevención comunitaria del delito fueron: la renovación o restitución de espacios urbanos; las actividades para jóvenes aprendices y la instalación de cámaras de vigilancia. También podrían ser coincidentes, si así se planeara, las agencias y agentes de trabajo para dar seguimiento a los jóvenes en libertad condicional, actividades que fueron significativas en los programas de prevención.

Las reconocidas criminólogas Joan Petersilia y Francis Cullen (2015) han insistido en la redirección de los presupuestos de prisión hacia actividades comunitarias, en especial aquellas de reinserción social a través de los agentes encargados de dar seguimiento a la

libertad condicional en las comunidades controladas (recuérdese, precisamente que la noción de prisión corresponde al nivel estatal, mientras que la de cárcel alude a la esfera del condado en los Estados Unidos de Norteamérica y que para el caso latinoamericano equivaldría a las municipalidades comunitarias). Sin duda ello constituye un retorno al poder local no sólo en el plano presupuestal, sino también en el control y servicio policial. De ello da testimonio la mejor percepción comunitaria sobre el trabajo policial al disponer del personal de seguridad pública como agentes comunitarios en vez de policías tradicionales, como se muestra en la Tabla I. Los números hablan por sí mismos, aunque una opinión minoritaria desde la perspectiva de los propios policías arrojó que sólo el 20% del personal policiaco y el 21,4% del personal policiaco comunitario piensan que el patrullaje comunitario es más eficiente contra el delito. Es decir, hay una oposición entre la percepción ciudadana y la percepción de los propios policías entorno a la eficiencia contra el crimen. Ello es lógico porque la policía de prevención comunitaria no está adiestrada contra los delitos de narcotráfico, homicidio doloso, terrorismo, acciones paramilitares y los que comete el crimen organizado.

IV. LA LEGUA DE EMERGENCIA, SANTIAGO DE CHILE

En esta comuna, al sur de la capital de la República de Chile, al igual que en Diadema, quedan registradas entre el año 2001 y 2003 una serie de actividades correspondientes a la prevención comunitaria del delito que, por su naturaleza participativa y de gobernanza, también podrían ser incluidas en los programas de un Presupuesto Participativo.

En Chile las acciones de intervención se denominaron «líneas». Así por ejemplo, la primera línea se avocó a "generar un entorno más agradable para la convivencia entre vecinos" (Azun, 2006: 34). Línea que se tradujo en

reconstruir una zona multideportiva: 260 m² de prados y 1.182 m² de áreas verdes naturales. Se dotó de luminarias peatonales y se agilizó la circulación vehicular al asfaltar tres pasajes y eliminar retenes físicos clandestinos.

Otra de las «líneas» abrió espacios para la participación y difusión de derechos. Así mismo la línea de “*expandir las oportunidades de recreación y expresión*” implementó programas para alumnos y docentes que realizaron actividades de pintura, literatura, convivencias familiares y apoyo al aprendizaje escolar, entre otras cosas con la creación de una *Casa de la Cultura para niños*. Algunas otras líneas notables fueron “*acercar la salud*”, que además de atender necesidades básicas de primeros auxilios capacitó a una docena de personas como agentes comunitarios en la prevención de la drogadicción; “*capacitación, empleo y desarrollo productivo*”, que generó más de una centena de empleos emergentes y capacitó a jefas de familia en telares, confección y lavado industrial, así como a la ciudadanía en general para la gestión de microcréditos.

Estas actividades que bien podrían clasificarse en acciones para la prevención social del delito fueron focalizadas en deliberaciones y consensos con los habitantes del territorio donde se implementaron, y es por eso que caben dentro de la definición de la prevención comunitaria en el marco de la reconstrucción del control social del territorio por los habitantes del mismo. Aunadas a ellas se establecieron acciones típicas de control como la vigilancia, ejercidas por juntas vecinales, y el patrullaje.

Lo anterior, en palabras de Azun (2006: 38) es un “*regreso de las instituciones a los vecindarios marginalizados*”, es decir, el retorno del poder a las localidades de donde originalmente emana. Y aunque varias evaluaciones son disímiles entre la opinión de las autoridades y la comunidad, pues ésta desea que los policías tuvieran mayor incidencia en la limpieza e iluminación de la vía pública, la conservación de inmuebles abandonados en los vecindarios y, sobre todo, una concepción de la tarea policial como un trabajo para mejorar la calidad de vida; algunos puntos coincidentes son muy importantes para sostener el retorno del poder público a las localidades. En particular la propia actuación policial y del control ciudadano: “*el patrullaje comunitario (...) parece tener un papel cierto en la reducción de la violencia policial e incentivar la participación comunitaria en las tareas de seguridad (...) [además] la policía comunitaria ha mostrado un potencial para disminuir la violación de derechos ciudadanos por parte de la policía*” (Azun, 2006: 56). Y cómo no habría de ser destacable el hecho de que la prevención comunitaria del delito –que transforma a

la policía tradicional en una policía de mayor proximidad–, incrementa el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos, adopta la actitud de protección en vez de la beligerancia punitiva acostumbrada, la prevención –precisamente– en lugar de la reacción ante el delito y la promoción de la participación ciudadana en lugar de la mera disuasión de la infracción. Estos aspectos son indudablemente características del poder policiaco comunitario que muestran al poder “*del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”, según el famoso discurso de Lincoln emitido en Gettysburg.

V. BOGOTÁ, COLOMBIA

En el año 2008 la ciudad de Bogotá publicó su *Libro blanco* en el que expuso sus objetivos a largo plazo para mejorar la seguridad y la calidad de vida de sus ciudadanos. Estableció además mecanismos de financiación continua invitando a los distritos locales a “*establecer rubros específicos en los presupuestos locales y distritales para la prevención de la delincuencia*” (UN-Hábitat, 2008: 54). No hay duda de que el exhorto es una versión aplicada e individualizada del Presupuesto Participativo para la dimensión de la prevención comunitaria del delito. Versión que, como en muchos casos del Presupuesto Participativo, no recibe el reconocimiento explícito con dicha denominación.

La coincidencia de acciones entre las actividades del Presupuesto Participativo y la prevención comunitaria se vuelven a establecer aunque no se posean datos correlacionados en función de la baja en las tasas delictivas. De hecho, los programas de prevención generalmente se enfrentan al problema de cómo evaluarlos, es decir, ¿cómo evaluar lo que no sucede? En todo caso, habrá de enfatizarse las actividades coincidentes como las que siguieron en los programas 1993-2002 y las correspondientes a la evaluación del 2007:

- » “Plan desarme”: no sólo se reprimió la circulación de armas de fuego, sino que alrededor de 6.500 armas fueron entregadas a la policía voluntariamente.
- » Rehabilitación de espacios urbanos: tanto los aspectos inmobiliarios como de transporte fueron renovados en áreas específicas con mayor violencia (Avenida Caracas y zona de Cartucho).
- » “Frentes de Seguridad”: fue un programa de comités de seguimiento de la delincuencia de barrio en el cual se fomentó la colaboración entre los policías de proximidad y los residentes. Se hizo a través de reuniones locales en las que se discuten problemas de cada territorio.

- » Se crearon las Comisarías de familia como un medio para reducir la violencia doméstica, sobre todo la que afectaba a las mujeres, toda vez que resultaban insuficientes las actividades de conciliación y mediación.
- » La profesionalización policíaca para la vigilancia preventiva.
- » Pactos de seguridad entre los actores institucionales y sociales.

Después de las experiencias en Bogotá entre 1993 y 2008, en el año 2010 se implementó en toda la República de Colombia el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, dependiente de la Policía Nacional (Policía Nacional de Colombia, Dirección General –Oficina de Planeación 2010, “Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes”). En dicho plan destaca la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR) que involucra actividades de policía comunitaria y de acciones ciudadanas, entre otras, las acciones de los Frentes de Seguridad Ciudadana ya mencionados y ampliados a nuevas redes ciudadanas-policía donde se dan asesorías y visitas semanales por parte de la policía a las escuelas en temas de resistencia, abusos y drogas. También la implementación de “Escuelas de Seguridad Ciudadana” donde la colaboración de líderes de organizaciones vecinales y barriales y la policía es útil para ilustrar sobre la seguridad ciudadana pública. De igual manera se establecieron “Redes de apoyo y solidaridad” y “Redes de apoyo y comunicaciones” por las cuales la ciudadanía ejerce aspectos de gobernanza junto con las autoridades. Dentro de las actividades más llamativas se encuentran los acercamientos a pandillas juveniles, el acercamiento a los adultos mayores en calidad de población vulnerable y la “Policía Cívica Juvenil” que trabaja con niñas y niños los sábados por la mañana con objeto de enseñarles los roles policíacos básicos y que, seguramente, en el futuro cercano serán elementos comunicativos de información delictual y elementos multiplicadores de las acciones comunitarias.

Cabe destacar que gracias a las estrategias de planeación previas a la realización de la tabla TAMIR y a la propia tabla una vez que fue terminada en su diseño y operación, el caso de Colombia es destacable porque cuenta con una instrumentación de indicadores para evaluar los efectos, tanto de proceso como de impacto, de las acciones emprendidas en la prevención del delito.

VI. TLATLPAN, MÉXICO

En México existen varias experiencias que por la naturaleza propia de la prevención comunitaria incluyen la versión situacional, ambiental y social.

El municipio de la ciudad de Puebla, en el 2012 abordó el enfoque de prevención dirigido a evitar que los ciudadanos sean víctimas de delitos. El Estado de Aguascalientes, en el mismo año desarrolló un “Plan de Prevención de las Violencias y la Delincuencia para el Estado de Aguascalientes” con un enfoque de prevención social que vinculó la participación ciudadana y las funciones policíacas preventivas en donde destacó la participación ciudadana en los diagnósticos, las redes de información y colaboración en los programas.

Aunados a estos y otros casos imposibles de enumerar por razones de espacio, el caso de la delegación Tlalpan, en la Ciudad de México, es significativo porque la Ley de Participación Ciudadana, promulgada en 2010, estableció en el artículo 83 la figura del Presupuesto Participativo (Asamblea Legislativas del Distrito Federal, V Legislatura, 2010, artículo 83, página 19) y en él consideró a la prevención del delito como uno de los tres rubros generales. En las reformas a dicha ley en el 2011 y el 2013 los rubros generales cambiaron y la prevención del delito se conservó como un rubro general de vital importancia (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013: 16-18). Puede deducirse de lo anterior que el tópico de seguridad y prevención del delito es transversal, pues dentro de los proyectos específicos de la prevención se consideraron las luminarias y las alarmas, pero dentro de los otros rubros también destacan las luminarias, la recuperación de espacios públicos abiertos, espacios deportivos y culturales, gimnasios al aire libre, obras por colaboración (como una expresión práctica de la gobernanza) para mejorar la imagen urbana, las escuelas, las bibliotecas, los aspectos de higiene y salud pública, etcétera.

Dicho sea de paso, lo anterior también demuestra una correlación programática entre el Presupuesto participativo, la participación ciudadana a través de este instrumento y otras instancias de la gobernanza y la prevención comunitaria del delito. A pesar de ello, el enfoque de la prevención delictiva dentro del Presupuesto y la ciudadanía participativa no ha sido la perspectiva de abordaje, pues no se enfatiza el control social de un territorio por quienes lo habitan. Falta esa perspectiva específica para garantizar la transversalidad de la prevención.

VII. PROPUESTAS EMANADAS DE LAS EXPERIENCIAS BRASILEÑA, COLOMBIANA, CHILENA Y MEXICANA

Si se desea tomar o recuperar el control para hacer efectiva la prevención comunitaria las experiencias descritas coinciden en la prevención dirigida a evitar que se cometan delitos y también a que los ciudadanos no se ubiquen como sujetos vulnerables a la victimización.

Dentro del primer grupo puede considerarse una prevención disuasiva de *nivel suave* a través de campañas educativas, de gestión comunitaria, fuentes humanas de información sobre delitos y puntos de vulnerabilidad (inmuebles deshabitados, pasajes en abandono, atentados ecológicos) o contactos con ciudadanos cooperativos, informes sobre redes viales, alumbrado público, teléfonos o medios de comunicación públicos y de fácil acceso para el auxilio oportuno, instalación de rejas y alarmas, instauración de talleres culturales, artísticos, deportivos junto con comités de seguridad.

Dentro del segundo grupo, la prevención dirigida a que los ciudadanos no se hallen como sujetos vulnerables al delito, puede considerarse una prevención disuasiva de un *nivel duro* a establecer comités de rehabilitación para adictos (Dammert y Lunecke, 2004: 47), brigadas de inspección a vehículos privados y públicos, cuerpos de control en el espacio público, retenes para revisión de personas, informes de inteligencia, reuniones con líderes que comandan frentes de seguridad que dan seguimiento a las denuncias y, por supuesto que de un nivel duro, la implementación operativa de patrullajes ciudadanos, guardias y grupos de vigilancia civiles o llanamente ciudadanos voluntarios ejerciendo funciones policíacas.

VIII. DISCUSIONES CONCLUSIVAS

Se afirmó que la participación ciudadana sería un sinsentido si no fuera útil para elevar el bienestar de vida auxiliando, entre otros objetivos, a reducir la tasa delictiva. En este dicho hay tres variables que pueden y deben ser monitoreadas: los niveles y la calidad de la participación ciudadana, los baremos de bienestar y la tasa delictiva. Y a su vez, establecer las correlaciones entre unas y otras.

Para la prevención comunitaria del delito el reto teórico y práctico más difícil ha sido la evaluación por medio de correlaciones. Los textos que reportan el caso de Bogotá son los únicos ilustrativos por las mediciones temporales y comparativas sobre la baja en la tasa delictiva. Respecto a Diadema sólo existen reportes generales sin correlaciones precisas. Chile y México, siguiendo criterios internacionales, proponen un

indicador general bajo la fórmula de contabilizar los delitos por cada 100.000 habitantes. Esta última medida es relativa, pues no es proporcional ni realmente ilustrativa la medición de delitos en una comunidad residencial de clase socio-económica alta demarcada en 100.000 habitantes que en una comuna, favela o «barrio bravo» (según una popular expresión mexicana) limitada a igual número de habitantes. Los hábitats son distintos y los hábitos delictivos también, pues en las zonas residenciales podrían darse menos robos a transeúntes y más secuestros, mientras en las barriadas se encontrarán menos secuestros y más delitos asociados a la pobreza.

La evaluación o monitorización puede hacerse con dos tipos de indicadores: los correspondientes a actividades en el proceso de prevención y los correspondientes al impacto de los programas.

Los indicadores de proceso pueden contabilizar, por ejemplo, el número y asistencia a las reuniones de planificación de los diversos programas que arriba se denominaron de nivel suave. La accesibilidad de los funcionarios gubernamentales por parte de los ciudadanos participativos. El número de campañas de todo tipo, de informantes e informes, de acciones para recuperar y/o rehabilitar espacios públicos, de actividades para proteger en la prevención ambiental o situacional a las personas y sus bienes a través de alarmas, rejas, luminarias, etcétera.

Los indicadores de impacto pueden ser, a su vez, subjetivos u objetivos. Dentro de los primeros están las encuestas de satisfacción ciudadana o de percepción de la seguridad. En los segundos se encuentran los índices de criminalidad. Los índices de criminalidad, a su vez, pueden ser proporcionales o desproporcionales a los programas de prevención comunitaria. Así por ejemplo, los índices de criminalidad proporcionales han de medir los conflictos vecinales o entre pandillas, los conflictos de la población con la policía, los casos de robo a ciudadanos o a inmuebles, la violencia intrafamiliar o de género, la incautación de armas de fuego, drogas, autos o mercancía robada, las lesiones, los accidentes de tránsito como infracciones administrativas, el abuso sexual, el asalto a bancos o comercios, el abigeato y el tráfico de drogas al menudeo. Dentro de los índices no adecuados para evaluar la prevención comunitaria del delito se encuentra el homicidio doloso, el narcotráfico en volúmenes de trasiego, la trata de personas, el secuestro y las acciones del crimen organizado que pueden variar desde la producción de piratería masiva, pasando por el secuestro y la extorsión, hasta los delitos informáticos o el tráfico ilegal de especies animales o vegetales pro-

tegidas, la explotación forestal clandestina y la contaminación ecológica por el desecho o transporte inadecuado de residuos tóxicos. Obviamente un sinnúmero de delitos también quedan excluidos: fraudes mercantiles, desfalcos financieros, falsificaciones, violaciones contractuales, etcétera.

El reto ante los indicadores de impacto es doble porque no sólo implica la obtención comparativa de los datos antes y después de los programas de intervención en prevención, sino la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales sobre los datos de los índices delictivos. En general, el asunto no hace referencia a la eficacia de las autoridades encargadas de la seguridad pública para consignar dichos índices, sino a su honradez en darlos a conocer o no hacer mal uso de los mismos. Así por ejemplo, respecto a la “Tamir” colombiana, la información llega a ser tan amplia que Angarita afirma de esos datos que

“se infiere igualmente una importante concentración de poder, situación que puede verse agravada en aquellos casos en los que, quienes controlan esa información, son funcionarios con prácticas corruptas y con vínculos a organizaciones criminales; por ello, esa concentración de información –y por tanto, de poder– puede constituir un alto riesgo para la propia seguridad de los habitantes del sector” (Angarita, 2014: 9).

Junto a este problema emerge otro igualmente alarmante: el excesivo uso de la fuerza por parte de la participación ciudadana en la lucha contra el delito. Los patrullajes ciudadanos organizados en grupos de vigilancia civiles o los ciudadanos voluntarios con el ánimo de ejecutar funciones policíacas se han salido de control en más de alguna ocasión, provocando linchamientos, creando grupos paramilitares o «autodefensas», según una reciente denominación aparecida en México. No es posible exhortar a la ciudadanía a rebasar los límites de la gobernanza, a participar en funciones exclusivas y reservadas para las instituciones de seguridad pública –por muy grande que sea el déficit gubernamental al respecto–. Una policía comunitaria conformada por ciudadanos sin la debida formación en dogmática policial, en el adoctrinamiento conforme al uso racional de la fuerza y en el eficaz adiestramiento para la detención, inmovilización o persecución de posibles delincuentes o sospechosos, o simplemente de infractores no penales sino administrativos, vulnera el Estado de Derecho tanto como lo hace la acción delincuencia misma. Ante este riesgo, debe limitarse la interactividad de la gobernanza y las facultades de la participación ciudadana. El poder local debe ser potente, pero siempre legítimo y legal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B. (1999): “¿Un Neofederalismo?”. En J. Elster y R. Slagstad: *Constitucionalismo y Democracia. Estudio introductorio de Alejandro Herrera*, pp. 205-207. México: F.C.E.
- Aguilar, L. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Angarita, P. (2014): “Políticas para enfrentar la violencia y la inseguridad en Colombia”. *Cuestiones de Sociología*, 10: 1-13. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>
- Asamblea Legislativas del Distrito Federal, V Legislatura, (2010): *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México, D.F.
- Cerrillo, A. (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cunill, U. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004): *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2013): *Presupuesto participativo y planeación de proyectos*. México: IEDF. Recuperado el 20 de agosto de 2015 de: <http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/capacitacion/manuales/2013-2016/02-PresupuestoParticipativo.pdf>
- Kahn, T. (2004): *Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo*. Chile: CED.
- Kooiman, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”. En A. Cerrillo (comp.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Núñez, L. (2011): “La prevención del delito a través de los paradigmas criminológicos”. En D. Ordaz y E. Cunjama (coord.): *Criminología Reflexiva, Discusiones acerca de la criminalidad*. México: Editorial Ubijus.
- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (2011): *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito. Serie de manuales sobre justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government*. Massachutes: Addison-Wesley.
- Pavarini, M. (1994): “Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale”, *Rassegna Italiana de Criminologia*, Anno V, 4: 435-462.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005): “Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”. En A. Cerrillo (comp.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Petersilia, J. y Cullen, F. (2015): “Liberal but not stupid: meeting th promise of downsizing prisons”, *Stanford Journal of Criminal Law and Policy*, Winter 2014-2015. [Versión castellana en *Criminología y Sociedad*, vol. 3, 4:11-116].
- Policía Nacional de Colombia, Dirección General -Oficina de Planeación 2010 (2010): “Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC). Aprobada el 5 de noviembre”. Colombia: Gobierno Nacional.
- Real Academia Española (1992): *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, 21ª. Edición. Madrid: RAE.
- Sozzo, M. (2000): “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”. *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, Año VI, 10-B: 17-82. Argentina: Ed. Ad-Hoc.
- UN-Habitat Programa Ciudades Más Seguras (2008): *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá*. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Van Dijk, J. (1990): “Crime Prevention Policy: Current State and Prospects”. En G. Kaiser y H. J. Albrecht: *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report*, vol. 43, pp. 205-220. Freiburg: Max Planck Institute.
- Ziccardi, A. (1998): *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.