

# CIUDAD Y VIOLENCIA<sup>1</sup>

## Seguridad y ciudad

Laura Petrella

Franz Vanderschueren

La delincuencia se ha constituido en un serio problema, en los últimos 20 años, en la mayoría de las ciudades de los países desarrollados y en las áreas urbanas de los países en desarrollo que, en muchos casos, han experimentado también un fuerte aumento demográfico. Además, la delincuencia se sitúa en un contexto de globalización del crimen organizado y del tráfico y consumo de drogas.

En los países del norte, en los centros con más de 100.000 habitantes, la delincuencia y en especial la microdelincuencia<sup>2</sup> han crecido entre los años 1970 y 1990 a una tasa del 3% al 5% anual, hasta que se tomaron medidas en materia de prevención y de control que llevaron a cierta estabilización de dicho fenómeno. Lamentablemente, la delincuencia juvenil (aquella relativa al grupo de edad comprendido entre los 12 y los 25 años) y la de menores (entre los 12 y los 18 años) no sólo ha seguido creciendo cuantitativamente sino que además el grado de violencia ha aumentado, introduciéndose en el mundo escolar e involucrando a grupos de la población cada vez más jóvenes.

En los países del sur la delincuencia ha aumentado fuertemente desde los años ochenta y no muestra signos de disminución, con un crecimiento exponencial de la delincuencia juvenil y de menores favorecida por situaciones como la masiva exclusión social, la deserción social, la deserción escolar, las guerras civiles y el tráfico de armas.

Realizar comparaciones a nivel internacional es complicado porque las cifras están fuertemente subestimadas<sup>3</sup> y los métodos de recopilación de datos bastante diversos. Además, las cifras comprenden fenómenos de delincuencia de distinta naturaleza aunque concentrados en zonas urbanas.

Sin embargo la tendencia es similar en todos los países, con escasas y parciales excepciones, como por ejemplo Japón, que es el único país desarrollado donde la delincuencia se ha mantenido muy baja (Y. Morita, 2001; A. Segawa, 1998; A. Fukushima, 1980)<sup>4</sup> y los Estados Unidos, país donde desde 1994 se registra una disminución significativa de la delincuencia

---

<sup>1</sup> Parecido en "La ciudad inclusiva", Marcello Balbo, Ricardo Jordan, Daniela Simioni (compiladores), CEPAL, Santiago de Chile, 2003 (pp.215-235)

Laura Petrella trabaja en Nairobi, en el Programa "Ciudades más seguras" del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Hábitat, y ha participado en proyectos en Africa y Asia. Se ocupa de temas relativos a la organización y gestión de los espacios urbanos, con respecto a los problemas de prevención. Franz Vanderschueren ha sido coordinador del Programa "Ciudades más seguras" de Hábitat. Experto en políticas de seguridad urbana. Trabaja en la Universidad A. Hurtado en Santiago, Chile.

<sup>2</sup> Pequeña y mediana delincuencia cualquiera sea el grado de violencia que la acompaña.

<sup>3</sup> Se estima a partir de datos de encuestas de victimización que los delitos registrados representan alrededor del 25% del total de la delincuencia.

<sup>4</sup> Sobre el caso japonés ver Morita (2001), una síntesis de las explicaciones de por qué la baja tasa de delincuencia en este país. Para una visión histórica del fenómeno ver Pons (1999).

después de un auge sin precedente al inicio de los noventa (Barbagli, 2000; Blumstein y Waliman, 2000).<sup>5</sup>

El aumento de la delincuencia ha producido condiciones de inseguridad elevadas, al punto de condicionar la vida cotidiana de los habitantes de las grandes ciudades, quienes han modificado sus hábitos de comportamiento, de movilización, de pensar e incluso de votar, con consecuencias evidentes en la forma de vivir y de apropiarse de la ciudad.

En este trabajo se analiza, brevemente, el impacto del aumento de la delincuencia urbana y sobre todo las respuestas que las ciudades han propuesto para frenar el problema, en particular aquellas respuestas dirigidas a la definición de una cultura de la prevención.

## **1. Las causas de la delincuencia urbana**

Todas las investigaciones realizadas a nivel internacional muestran la multiplicidad de las causas de la delincuencia.<sup>6</sup> Se pueden distinguir tres grandes categorías de causas: sociales, institucionales y aquellas relacionadas con el ambiente físico.

Entre las causas sociales resalta la situación de exclusión social,<sup>7</sup> debida a la marginación de determinados grupos y al bajo grado de escolarización o analfabetismo; no obstante, ellas solas no explican la complejidad del fenómeno. Contrariamente al mito radicado en el imaginario colectivo, no existe una correlación directa entre la pobreza y la delincuencia (Arriagada y Godoy, 2000).

Otra importante causa social deriva de la situación familiar. La relación entre la violencia doméstica y la violencia ejercitada en la adolescencia y en la edad adulta es explícita. Las carencias de la familia afectan los niveles de delincuencia. Proviene de las dificultades de los padres para adaptarse a las rápidas transformaciones en el mercado del trabajo como también a las mutaciones socioculturales y a la lentitud de las instituciones para activar políticas sociales que respondan a dichos cambios. Basta recordar las resistencias para aceptar las diversas formas de uniones conyugales surgidas en estos últimos años y, como consecuencia de la inmigración en algunas regiones, los problemas generados por el pasaje de la familia extendida a la familia nuclear.

Muchas situaciones de inseguridad al parecer se originan en el debilitamiento de los controles sociales debidos a las diferencias de edad, sexo y etnia, en particular en el debilitamiento de las redes sociales en los barrios donde conviven diferentes culturas y, por lo tanto, donde se produce una mayor tolerancia del contexto social cercano, en particular el

---

<sup>5</sup>En la Unión Europea la delincuencia se ha estabilizado durante el mismo período pero con variaciones por país. Sobre el caso latinoamericano, que es la zona más delictual pero con amplia variación, ver Londoño, Gaviria y Guerrero (2000).

<sup>6</sup> Son muchísimas las investigaciones y los ensayos científicos que pusieron en evidencia a la relación existente entre condiciones precarias de vida y violencia. En realidad, el fenómeno debe mirarse desde una perspectiva que tenga en cuenta el cruce de diversas variables y no puede interpretarse en virtud de una sola causa. En este sentido, ciudades que presentan todos los indicadores de violencia son por el contrario tranquilas, mientras que el desorden explota donde menos se lo espera (Body-Gendrot, 1993).

<sup>7</sup> Se entiende por exclusión social el hecho de que una persona o un grupo esté alejado de la posibilidad de participar en el desarrollo o en sus beneficios por la acumulación de obstáculos sociales.

de las familias, respecto de los comportamientos que el conjunto de la sociedad considera “antisociales”.

La presencia de un sistema heterogéneo de valores provoca la pérdida de muchos referentes comunes; es por esto que la noción de “comunidad” es demasiado utópica y a veces tiende a discriminar más que a unir (Crawford, 2001; Gilligan, 2001; Young, 2001).

El inadecuado sistema judicial (policía, justicia y sistema carcelario) en relación con la delincuencia menor y mediana es una de las principales causas institucionales. A partir de los años sesenta la mayoría de las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la gran delincuencia (Chalom y otros, 2000), aplicando métodos destinados a combatir este fenómeno; esta política institucional ha provocado no sólo una mayor separación entre la policía y los ciudadanos, sino que ha originado un creciente sentimiento de desconfianza hacia dicha institución.

De ahí los múltiples intentos actuales de elaborar nuevos modelos de función policial, como la llamada “policía comunitaria” (Brodeur, 2002; Chalom y otros, 2000; Frühling, 2000; Skogan, 2002) o la policía de proximidad (Foro Europeo, 1996 y 2000a).

La justicia no se encuentra en condiciones de enfrentar el aumento de la delincuencia menor que incide significativamente en la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad cotidiana. La justicia en general es lenta, inadaptada a la evolución de los conflictos urbanos y muy compleja; más aún, los procedimientos y el lenguaje que utiliza resultan inaccesibles para la mayoría de la población. Menos del 10% de los delitos llevados a cabo en la ciudad son aclarados salvo donde se ha organizado una “justicia de proximidad”.

Las penas establecidas en los códigos, es decir, las detenciones y las sanciones, no se adaptan a la delincuencia menor y las alternativas para su aplicación necesitan una cooperación activa de la sociedad civil, perspectiva que no se contempla ni en las competencias ni en la visión de la justicia criminal. Por otra parte, la ineficacia o la impotencia de la justicia respecto al lavado de dinero, el crimen organizado, la pertenencia a “mafias”, la corrupción y la violación de los derechos humanos favorecen la delincuencia y el sentimiento de impunidad.

Por último, con la excepción de algunas cárceles experimentales, las prisiones de hecho son escuelas de perfeccionamiento técnico y oportunidades de intercambio, información y creación de redes para un futuro accionar delictivo.

Entre las causas que se refieren al ambiente físico se deben mencionar la incapacidad de gestión y de regulación del crecimiento urbano, la falta de servicios, la ausencia de la noción de seguridad en las políticas urbanas, los espacios semipúblicos mal protegidos, la promiscuidad y la ilegalidad de algunos barrios que se convierten en verdaderas áreas “de no derecho”.<sup>8</sup> A todas estas carencias se deben agregar la facilidad con la cual se puede poseer un arma, y el tráfico ilegal de armas ligeras ligado a las guerras civiles, a los conflictos con países limítrofes y a la gran disponibilidad que existe en el mercado mundial de estos productos.

---

<sup>8</sup> Se refiere a áreas en las cuales pequeños grupos locales “mafiosos” imponen su propias normas sin tener en cuenta la ley vigente.

Para implementar estrategias de prevención, no sirve analizar sólo una causa. Un análisis fructífero debe considerar la complejidad del conjunto, en los contextos individuales y las interrelaciones de las causas, en particular en el escenario urbano.

## **2. Las consecuencias**

Con el continuo aumento de la delincuencia urbana se desarrolla una percepción de inseguridad difundida, no siempre objetiva, que actúa de catalizador de muchos miedos, como aquellos sobre la pérdida del trabajo, el miedo a la enfermedad y a convertirse en pobres. La sensación de inseguridad deriva de un sentido de abandono, de impotencia e incompreensión respecto de algunos delitos particularmente graves, pero sobre todo de episodios de delincuencia menor y vandalismo. En razón de su dimensión emotiva, esta percepción es fácilmente instrumentalizada y hace de la seguridad un tema electoral de mucho éxito. En la ciudad esta sensación de inseguridad ha provocado el abandono de barrios enteros, la “arquitectura del miedo”, la estigmatización de algunas áreas o de grupos de población, la escasa disponibilidad o la negativa de realizar nuevas inversiones y, en algunos casos, formas de justicia espontánea e incluso episodios de linchamiento.

Una segunda consecuencia es el impacto sobre la población de ingresos bajos porque si bien es cierto que el problema de la inseguridad atañe a la población urbana en su conjunto, muchos estudios, desde los años ochenta, han demostrado que la demanda de seguridad proviene sobre todo de los grupos sociales más desfavorecidos. De hecho la violencia urbana erosiona el capital social e impide en primer lugar la movilidad de los habitantes que viven en los barrios de mayor riesgo y que no tienen acceso a los sistemas de seguridad privada. Además el servicio policial con que cuentan es a menudo menos eficiente que en los barrios acomodados.<sup>9</sup>

Finalmente se debe subrayar que el costo de la inseguridad en los países del Norte se estima en alrededor de un 5% o 6% del PIB y del orden del 8% a un 10% en los países en desarrollo. Una estimación de los costos económicos de la violencia en América Latina mostraba que alcanzaban a 14% del PIB en promedio, con una fluctuación según los países estudiados de entre 5% y 24% (Londoño y Guerrero, 2000).

## **3. Las formas de respuesta**

Para analizar el problema de la delincuencia es necesario además tener en cuenta el tipo de respuestas que se ofrece. En efecto, el delito es un fenómeno socialmente definido y las formas de respuestas no sólo definen lo que es considerado un comportamiento “antisocial”, sino que establecen el sentido y el valor atribuido a la seguridad en la sociedad.

La respuesta más inmediata al incremento de la delincuencia ha sido la difusión de agencias privadas de seguridad que en los últimos decenios han aumentado anualmente del 25% al

---

<sup>9</sup> Indicadores habituales de estas diferencias son el tiempo de llegada de la policía para responder a llamadas y la distribución del personal policial por zonas.

30% en los países del Sur y, del 8% en los países del Norte. En muchos países los agentes privados son más numerosos que los agentes de la policía pública, con los problemas que suscitan las obvias e inevitables interrelaciones entre ambos mundos en términos de acción, responsabilidad y reclutamiento. Un segundo problema por definir es establecer los límites hasta dónde se puede llegar con la privatización de la seguridad.<sup>10</sup>

La seguridad privada no es accesible a todos. En la Unión Europea, es financieramente accesible sólo para un 5% de la población, por otra parte, no se puede pedir a la sociedad financiar dichos costos. El objetivo de las policías privadas, como el de cualquier otra empresa privada, es obtener ganancias, lo que significa por ejemplo, que en el caso de privatizar la gestión de las cárceles sería productivo encarcelar la mayor cantidad de personas, porque las ganancias serían directamente proporcionales a la cantidad de población recluida.

En la actualidad asistimos a una transnacionalización de las agencias de seguridad, que están convirtiéndose cada vez más en multinacionales de la seguridad, aunque también prestan servicios de espionaje industrial, de protección a sistemas políticos corruptos y, en algunos casos como el de Africa, a nuevas organizaciones de mercenarios (Cilliers y Mason, 1999).

La privatización de la seguridad se basa en un postulado implícito: el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga. Esto significa transformar la seguridad en un producto de mercado, dejando de considerarla como un bien público. Este postulado neoliberal se funda en una ilusión: nunca se ha demostrado que la seguridad privada sea más eficaz (ni tampoco menos costosa) que la pública.

Un segundo tipo de respuesta es aquella elaborada e implementada en la ciudad de Nueva York durante los dos mandatos del alcalde Rudolph Giuliani. Se trata de la “tolerancia cero”, que se basa en dos postulados: el de la “ventana rota” (Kelling, 2001), según el cual basta un solo vidrio roto para empujar a la gente a destruir el resto de las ventanas del edificio, y el que afirma que la gran delincuencia nace de la delincuencia menor y de los comportamientos vandálicos. Recientemente, un manifiesto de intelectuales europeos que solicitaba una mayor seguridad sostenía que “aplicando la tolerancia cero a los pequeños actos vandálicos se podría mañana remediar el gran vandalismo” (Debray, 1998).

La tolerancia cero consiste básicamente en no tolerar ninguna infracción, delito o vandalismo y, por lo tanto, arrestar a todos los pequeños delincuentes, vagabundos, consumidores o traficantes de droga, castigándolos firmemente. Ninguna ciudad ha puesto verdaderamente en práctica una estrategia de este tipo en forma exclusiva; en Nueva York se tomaron muchas otras medidas, como la imputabilidad de los policías y un mapeo preciso de las zonas en riesgo.

Los resultados que se pueden obtener con la adopción de la tolerancia cero no son fácilmente estimables como aplicación de esta sola práctica. Otras ciudades norteamericanas, como Boston, Baltimore y Chicago, han puesto en práctica políticas diversas, basadas más en formas de prevención que de represión, consiguiendo resultados iguales o mejores que en Nueva York. En realidad, la tolerancia cero es difícil de aplicar en cuanto requiere un gran número de policías, satura las cárceles y en términos de represión, representa una forma de discriminación respecto de los diversos delitos.

---

<sup>10</sup> Se habla por ejemplo de privatizar también las prisiones.

Sin embargo, la tolerancia cero representa un modo de reforzar el rol del Estado frente al aumento de la delincuencia y a los electores les da la impresión (o ilusión) de una mayor eficacia. A priori, la tolerancia cero no es incompatible con un acercamiento complementario de prevención; el riesgo es limitarse sólo al primero sin afrontar las múltiples causas de la delincuencia.

#### 4. Los nuevos recorridos

A partir de los años sesenta el Gobierno de los Estados Unidos y las autoridades urbanas han promovido numerosas iniciativas de carácter preventivo, pero que - abandonadas o aplicadas de manera discontinua a partir de la presidencia de Reagan - , a largo plazo tuvieron un impacto bastante limitado. No obstante, los Estados Unidos continúan siendo un interesante laboratorio de medidas preventivas, inspiradoras para otras realidades.

En los países de la Unión Europea, en Canadá, en Australia, en Nueva Zelanda, a partir de los años ochenta y en algunos países de África y América Latina desde los noventa, se han puesto en marcha diversas iniciativas para responder al creciente fenómeno de la inseguridad urbana. Dichas iniciativas fueron promovidas tanto por los nacionales como por los gobiernos locales<sup>11</sup>, pero el aumento de la inseguridad y la toma de conciencia de la importancia de actuar a nivel local ha reforzado el papel de las municipalidades.<sup>12</sup> En los años noventa tal orientación ha sido retomada y confirmada por las Naciones Unidas;<sup>13</sup> luego, muchas ciudades africanas, latinoamericanas y más recientemente asiáticas han ido asumiendo orientaciones al respecto.

Dos elementos relevantes han emergido en los últimos años. El primero es la evidencia de que la policía por sí sola no está en condiciones de hacer frente de manera eficaz al aumento de la delincuencia y de los comportamientos antisociales, y mucho menos de poder influir en sus causas. La presencia policial es fundamental para garantizar un nivel mínimo de seguridad y para mantener el orden, pero a partir de cierto umbral de cobertura policial,<sup>14</sup> el aumento del número de agentes añade un valor agregado solo si constituye una actividad policial cualitativamente distinta y acompañada de intervención de otros agentes sociales (Hough y Tilley, 1998).

---

<sup>11</sup> En estos años, sobre el tema específico de la seguridad, se instituyeron diversas redes supranacionales de municipalidades, por ejemplo, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana en la Unión Europea.

<sup>12</sup> Esta tendencia quedó formalizada en algunos documentos publicados por las asociaciones de ciudades, durante las conferencias de Barcelona (1987), Montreal (1989), Paris (1991), Vancouver (1996), Johannesburgo (1998) y Nápoles (2000).

<sup>13</sup> Las directivas para la prevención de la delincuencia urbana adoptadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1995 subrayaron la importancia de disponer de un cuadro preciso de la inseguridad y de sus causas, poniendo el acento sobre la necesidad de una asociación con los diversos actores locales para definir un plan de acción colectivo y coordinado por las administraciones locales, con el apoyo del gobierno central, y manifestaron la utilidad de evaluaciones periódicas de las intervenciones.

<sup>14</sup> Se asume, según las Naciones Unidas, que una cobertura satisfactoria debiera alcanzar 2,5 agentes de policía por mil habitantes.

El segundo consiste en haber reconocido el impacto del crimen organizado, que crea un contexto de legitimación de la inseguridad y recluta a los “más eficientes” entre los jóvenes en conflicto con la ley. El control de la actividad del crimen organizado supera la capacidad de respuesta de cada estado.

Las Naciones Unidas<sup>15</sup> han promovido estudios y acuerdos internacionales que pueden servir de base para apoyar un conjunto de acciones destinadas a enfrentar el crimen organizado. Además de tomar conciencia de la importancia del crimen organizado, la comunidad internacional ha comenzado a darse cuenta de que una labor de erradicación del crimen organizado, en particular en contextos caracterizados por la presencia de organizaciones de tipo mafioso, requiere además realizar actividades culturales preventivas en el ámbito de la ciudad. La experiencia de Palermo, en Sicilia (Orlando, 2001), resalta la in de una aproximación al “barrio” para restaurar una cultura ciudadana en este campo (Simposio Internacional de Palermo, 2000).

## **5. La descentralización de la prevención y la función de las autoridades urbanas**

La descentralización de la prevención se justifica por la necesidad de influir en la realidad local, en particular en los factores que determinan la inseguridad, y de enfrentarlos con un proyecto político democrático. Trasladar la prevención al ámbito local permite conducir una acción de proximidad, que el Estado o la policía por sí sola no son capaces de realizar. Es muy difícil, si no imposible, imaginar la organización de formas de asociación entre la sociedad civil, los empresarios y la policía local a nivel de organismos de la administración central; la idea de proximidad implica una idea de accesibilidad social a un servicio a escala humana.

Una política de prevención presupone una política fundada en el diálogo con los ciudadanos, y por lo tanto debe formar parte de un proyecto general de gobierno de la ciudad, que sólo el gobierno municipal, por sus dimensiones habitualmente más amplias que las de las ONG, de las iglesias, de las escuelas u organizaciones locales, puede llevar a cabo.

Finalmente, una política de prevención debe basarse en intervenciones transversales. Esto significa que los responsables de las decisiones en la ciudad deben ser conscientes del impacto que sus acciones tienen en la seguridad. Esto concierne en primer lugar a los diferentes departamentos o servicios municipales, que deberían incorporar los problemas de la seguridad en todas sus intervenciones.

Las experiencias más positivas de los últimos años señalan la presencia de algunos elementos comunes:

- La presencia de una coalición de fuerzas locales guiadas por el alcalde u otro líder importante, encargada de poner en práctica una estrategia de seguridad local.
- La realización de un análisis riguroso de las consecuencias, pero sobre todo de las causas, de la inseguridad.

---

<sup>15</sup> Particularmente el X Congreso sobre el delito y sus causas (2000).

- La implementación de un conjunto de intervenciones que focalizan los diversos factores que determinan la inseguridad. Las intervenciones posibles son múltiples: desde el reforzamiento de la socialización a nivel de la familia, la promoción de actividades educativas al interior de las escuelas (comunicación, campañas contra la droga, incentivar la participación de los padres), la prevención social y situacional en los barrios, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de las mujeres (asistencia a las víctimas de actos de violencia y sobre todo la participación de los hombres contra esta violencia), la socialización de los jóvenes a través de la institucionalización de comités juveniles a nivel nacional o municipal, hasta la instauración de formas alternativas de justicia (conciliación, penas alternativas, justicia en tiempos reales y medidas relacionadas con el temor).
- La creación de empleos de seguridad, por ejemplo, los agentes mediadores o animadores de barrios capacitados para tratar los problemas de inseguridad, los grupos en situación de riesgo y capaces de trabajar junto con la policía, como sucedió en numerosas ciudades europeas (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1997a).<sup>16</sup>
- La adopción de medidas para promover una mayor colaboración entre policía y población con el fin de:
  - crear una sinergia entre policía y población a través de fórmulas como la policía de proximidad en Francia, el *community policing* (actividades policiales en las comunidades) de Estados Unidos o Inglaterra o los *koban* en Japón y en Singapur, o los *community forums* (foros comunitarios) en Sudáfrica o la policía comunitaria en Canadá;
  - introducir mecanismos de imputabilidad de la policía frente a la población y al gobierno local, y
  - maximizar la eficacia en la lucha contra la delincuencia menor y mediana, por ejemplo, introduciendo métodos basados en la resolución de problemas (Chalom et al., 2000).

## 6. La seguridad y la democracia

En un contexto democrático, la lucha contra la delincuencia debe basarse en tres principios fundamentales: una ley igual para todos, la solidaridad y la prevención.

---

<sup>16</sup> Como también los animadores de las calles, los “comunicadores” en las escuelas, los guardianes de estacionamientos o de lugares públicos formados para favorecer la prevención y el control social, los mediadores jurídicos o sociales especializados en la administración de determinados tipos de conflictos y los jóvenes auxiliares de policía.

Una ley igual para todos quiere decir que es necesario el control social, que lo ejercita el Estado a través de la fuerza pública encargada de mantener el orden y de hacer respetar las leyes y normas. La aplicación de la ley y la prevención son aspectos complementarios, aunque continúa vigente el debate sobre la función preventiva de la justicia criminal.

La solidaridad significa que ningún ciudadano, grupo de personas, barrios o regiones pueden ser criminalizados o estigmatizados, y que se debe garantizar la debida asistencia a las personas o a los grupos que han sufrido violencia.

La prevención consiste en el combate de la delincuencia partiendo no sólo de los síntomas sino sobre todo de las causas que la generan: por esto es necesario trabajar para crear una verdadera y auténtica cultura de la prevención, considerando que, desde el punto de vista económico y social y en el largo plazo, la prevención es siempre menos onerosa que la represión (Wailer y Welsh, 1999).

A nivel local la asociación o coalición<sup>17</sup> es el instrumento para la construcción, sobre la base de acuerdos precisos, del consenso y de la participación, aunando los intereses de los diversos actores, responsabilizándolos y valorizando las capacidades locales. Esta asociación se consolida y desarrolla en función de objetivos específicos, en torno a una estrategia precisa delineada con el consenso de los diversos representantes de la sociedad civil, de las instituciones públicas y en particular de los organismos de policía y de la justicia.

La asociación debe ser dirigida por una figura pública (el alcalde u otra autoridad legitimada) de manera que la voluntad política de hacer frente a los problemas de seguridad esté fundada en un mandato democrático que pueda legitimar eventuales medidas de coordinación entre los diversos actores. Debe considerarse que para implementar estrategias adecuadas de intervención, es indispensable disponer de expertos en cada sector que garanticen decisiones apropiadas y coordinación.

## **7. La metodología de intervención**

El debate sobre la reducción y la prevención de la delincuencia es relativamente reciente en la reflexión sobre el desarrollo y la gestión urbana en los países en desarrollo. Sin embargo, ha sido acompañado desde el comienzo por iniciativas y proyectos concretos que han permitido iniciar una reflexión teórica, una evaluación de experiencias realizadas en países del Norte y llevar a cabo una serie de experimentos en las ciudades de los países en desarrollo.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Traducimos la noción inglesa de “partnership”, por asociación o coalición, sabiendo que no existe un concepto equivalente en castellano. “Partnership” alude a varias formas de asociación entre sectores de la administración pública, entre los sectores público y privado, entre sociedad civil, sector público y empresarios. Es una forma de coproducción de la seguridad con objetivos, tareas y responsabilidades compartidos y precisos.

<sup>18</sup> Desde 1996 diversos proyectos, sobre todo en Africa, han afrontado el tema de la seguridad a nivel urbano en una perspectiva de prevención. Entre las ciudades africanas participantes se encuentran: Johannesburgo, (Sudáfrica), Dar es Salaam (Tanzania), Abidján (Costa de Marfil), Durban (Sudáfrica), Antananarivo (Madagascar), Nairobi (Kenia), Dakar (Senegal) y Yaoundé (Camerún). Para el caso latinoamericano, ver Carrion (2002).

Estas iniciativas han permitido afinar una metodología de intervención para la prevención de la delincuencia urbana que representa, de alguna manera, una síntesis de lo realizado en países que están a la vanguardia en este campo y las posibilidades que existen en las ciudades muy heterogéneas de los otros países.

Dicha metodología se basa en la experiencia de descentralizar la responsabilidad de la prevención confiada a los gobiernos locales, en el diálogo y la asociación entre instituciones locales, nacionales y los actores de la sociedad civil, y en la introducción de reformas institucionales que garanticen la continuidad y la eficacia de las coaliciones locales.

Estos tres elementos obviamente se articulan de modo diverso de acuerdo con los diferentes contextos. Sin embargo, se consideran objetivos de mediano plazo en las iniciativas para la reducción de la delincuencia urbana que deben apuntar a la formación de una cultura de la prevención y al desarrollo de capacidades locales de intervención.

El desarrollo sostenible de una estrategia local de prevención requiere por lo tanto una clara identificación de los problemas que se deben afrontar, una gestión conducida con los asociados seleccionados y un adecuado sistema institucional.

Los pasos de dicha metodología pueden resumirse como sigue:

- la elaboración de un diagnóstico de las condiciones y causas de
- inseguridad y de las respuestas vigentes a este fenómeno;
- la creación de una “Coalición para la prevención”;
- la elaboración de una estrategia local y de un plan de acción detallado;
- la implementación de las medidas de prevención;
- la institucionalización del mecanismo y de la alianza;
- el monitoreo y la evaluación de dichas actividades.

En la práctica las diversas fases se deben desarrollar en forma paralela, aunque es necesario poner atención a las características del contexto: en ciertos casos, por ejemplo, es necesario poner en marcha desde el principio iniciativas concretas de mejoramiento de la seguridad con el fin de mostrar que existe una voluntad política real de la administración. Así se logra movilizar a los socios potenciales. Asimismo, las coaliciones se establecen —en general— durante la fase inicial del análisis y participan todos los actores en una reflexión sobre las causas y modalidades de la inseguridad. Además, cada fase en particular presenta objetivos, actividades e instrumentos específicos.

El análisis debería desembocar en la redacción de un informe local sobre la seguridad que identifique manifestaciones, causas y actores (víctimas y agresores) de la inseguridad, junto con señalar y evaluar las medidas de respuesta adoptadas por las instituciones y de la población misma. El análisis también debería centrarse en la percepción de la inseguridad, su impacto en los diversos grupos sociales, en el funcionamiento de la ciudad y en el tipo de relación que existe entre la población y la policía.

El objetivo es definir un conjunto jerarquizado y compartido de prioridades. En general el análisis se desarrolla con métodos participativos que permiten recoger las percepciones y las

demandas de los diferentes grupos. En algunos casos se pueden utilizar instrumentos más estructurados para examinar aspectos específicos u obtener información detallada, como la “encuesta de victimización”,<sup>19</sup> los estudios cualitativos sobre los jóvenes autores de comportamientos antisociales o las llamadas “marchas exploratorias”, conducidas a través de cuestionarios, entrevistas a grupos específicos y a través de una “auditoría de seguridad realizada por grupos de mujeres”.<sup>20</sup>

La fase de preparación del diagnóstico, conducida con la participación de los diversos actores y de la propia población, constituye un momento esencial para identificar a los principales socios que participarán en la prevención, comprender sus “agendas” y evaluar sus posibles aportes (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1997b).

La fase de “restitución de los resultados y de los acuerdos” constituye un elemento central del proceso de análisis, sirve para analizar los resultados obtenidos, examinar y eventualmente revisar las medidas adoptadas a nivel institucional, comunitario o individual, definir los ejes prioritarios de la intervención e identificar las modalidades de implementación. De hecho, este encuentro es el momento clave para las fases sucesivas, porque sienta las bases de un acuerdo para el desarrollo de una estrategia concreta de enfrentamiento de los problemas y para la puesta en marcha de las coaliciones locales.

La “Coalición local para la seguridad” es la institución de una “alianza para la prevención”, en la cual participan diversos actores y es al mismo tiempo un primer resultado —porque indica la disposición de la sociedad local a movilizarse en torno al programa de la prevención— y una de las etapas fundamentales para poder iniciar un programa de intervención.

La Coalición puede tomar formas diversas en los varios contextos institucionales y culturales, pero es deseable que sea dirigida por un líder político y asesorada por un equipo técnico que garantice la continuidad de las intervenciones y su puesta en práctica en el tiempo.

En su aspecto institucional, la Coalición debería configurarse como un organismo de consulta que acompaña al alcalde, pero también puede ser simplemente un grupo de personas que se organizan para promover la prevención.

La estrategia y el plan de acción correspondiente deben definir los aportes de cada uno de los actores en un período determinado, y establecer los indicadores por medio de los cuales evaluar el logro de los objetivos. El plan de acción comprende, en general, las intervenciones de tipo social, institucional y físico-ambiental, junto a actividades de información y posibles posteriores análisis para mejorar las mismas intervenciones y para sensibilizar a la población.

---

<sup>19</sup> Se trata de un tipo de encuesta, implementada desde los años 60 en Estados Unidos, basada en un muestreo representativo de los habitantes de una ciudad o un país, que trata de establecer, a partir de las respuestas de los entrevistados sobre su propia victimización, las tasas de delincuencia por tipo de delito y por categoría de población, junto a la percepción de la inseguridad y al modo de vivirla.

<sup>20</sup> La “marcha exploratoria” o “auditoría por y para las mujeres” constituye una metodología de origen canadiense, hoy día bastante difundida, a través de la cual las mujeres organizadas de un barrio o de una ciudad recorren el barrio o la ciudad con un cuestionario bien preparado e identifican los lugares y las fuentes de inseguridad que las afectan. Posteriormente analizan los resultados de esta auditoría y proponen y eventualmente acuerdan con las autoridades locales o de gobierno medidas específicas de intervención.

La estrategia de prevención es un documento de política local para la seguridad. Sería oportuno que fuera adoptada por un órgano político como el consejo comunal, y que se convirtiese en un documento guía de la política local. Debería, en resumidas cuentas, constituir el cuadro de referencia para las intervenciones de grupos, de asociaciones y de la municipalidad, y estar presente en la base de los acuerdos operativos entre los actores públicos y privados. En la adopción de las medidas para enfrentar la delincuencia la estrategia debe apuntar a la dimensión asociativa, como contribución a la resolución de problemas, más que incriminar a los diversos actores y organismos. El objetivo final de cada estrategia de prevención debería ser la consolidación de una cultura de la prevención en que participen los ciudadanos y las instituciones.

La ejecución del plan comprende acciones de tipo social, físico-ambiental e institucional, cuya realización requiere instrumentos específicos. Por esto conviene basarse en las condiciones locales, explorando las posibles formas de colaboración entre los actores que pueden contribuir a la prevención. Las reformas generales pueden ser de competencia de organismos de nivel superior y no entrar en la esfera de intervención del programa; sin embargo, a nivel local pueden identificarse los problemas y las posibles modificaciones a la normativa en vigor (decretos municipales, por ejemplo).

La institucionalización del enfoque participativo significa garantizar la “sostenibilidad” de un programa de prevención y lograr una real apropiación por las instituciones locales.

Se trata de uno de los objetivos principales a alcanzar y a tener en cuenta desde la fase de elaboración del programa, junto a las alternativas posibles para ponerlo en práctica. En efecto, es un objetivo que sólo se puede lograr plenamente en el largo plazo.

Existen en la práctica dos formas de lograr este objetivo: crear las estructuras permanentes al interior del gobierno local o en relación con él, que representa la forma más inmediata para garantizar la continuidad frente a los posibles cambios políticos o de personas. O bien cambiar los modos de operar del gobierno local haciendo que cada departamento o servicio asuma la prevención como un elemento constitutivo de sus propias políticas a desarrollar en forma multisectorial. Para que esto sea posible, es necesario realizar un intenso trabajo de sensibilización y crear formas de coordinación al interior de la administración, sirviéndose si es posible de aquellas que ya existen para otros problemas de la administración urbana. De hecho se trata de un proceso de mediano y de largo plazo y no de acciones puntuales acumuladas.

#### Recuadro 1

### **LOS SECTORES INFORMALES Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN JOHANNESBURGO SUDÁFRICA**

A Municipalidad de Johannesburgo logró un difícil acuerdo con los comerciantes informales del centro de dicha ciudad para regular su actividad y para evitar que sirvieran de amparo a la delincuencia. El acuerdo fue ratificado por la autoridad judicial que aceptó establecer un tribunal administrativo para juzgar en tiempo real (24 horas) eventuales infracciones a los acuerdos organizativos logrados con los informales.

Este tribunal a través de juicios rápidos garantiza la aplicación de una reglamentación que favorece sobre todo al comercio informal y a sus clientes y a través del producto de las multas contribuye al financiamiento de los inspectores encargados de hacer respetar dichos acuerdos.

**Fuente:** Programa “Ciudad más segura”, Johannesburgo.

El monitoreo y la evaluación: el aspecto del monitoreo se realiza respecto de cada medida de prevención, mientras que la evaluación se refiere al proceso según sus resultados. Dada la credibilidad limitada de los datos oficiales, la evaluación puede llevarse a cabo a partir de una “encuesta de victimización” o de análisis específicos efectuados en barrios conocidos por su alto nivel de delincuencia.<sup>21</sup> Además de su impacto en la tasa de delincuencia, las políticas de prevención pueden evaluarse en términos de reducción de los factores de riesgo, de disminución del temor (y por lo tanto del efecto en la apropiación de la ciudad por los habitantes y en los comportamientos individuales), y de las consecuencias en las modalidades de la intervención pública.

Finalmente, es conveniente una evaluación de los costos a mediano plazo para poder medir los ahorros fruto de la prevención, sea para la administración pública (prisiones y procesos), para los privados (daños materiales y personales), para las empresas o para el sistema económico en general (días de trabajo perdidos).

## 8. Los puntos estratégicos de la prevención

Los estudios y las actuales experiencias han concentrado la atención en los elementos susceptibles de producir mayores resultados a corto plazo, entre los cuales la participación y la asociación o coalición entre actores son elementos centrales y respecto de los cuales el gobierno local puede intervenir efectivamente. Es decir, se ha tratado de privilegiar los ejes estratégicos de las intervenciones que son comunes.

**Los grupos en riesgo.** Algunos grupos de la población son particularmente vulnerables a la delincuencia, ya sea como víctimas potenciales o como posibles transgresores. Identificar dichos grupos, comprender las problemáticas específicas de cada uno de ellos y las medidas que se pueden adoptar representan una etapa fundamental de una política de prevención. Las mujeres, particularmente las de sectores de bajos ingresos, y sectores de los jóvenes son los grupos más expuestos a actos de delincuencia, y muchas investigaciones muestran que las intervenciones en estos grupos pueden llevar a resultados duraderos y romper con el ciclo de la violencia.

**Los jóvenes.**<sup>22</sup> Si bien los jóvenes representan en muchos casos la gran mayoría de las víctimas de la violencia, son ellos el grupo que corre el mayor riesgo de ser involucrados en

---

<sup>21</sup> Para las mediciones de los grados de delincuencia lo ideal sería la creación de un “Observatorio sobre la inseguridad”, como en el caso modelo de La Reunión.

<sup>22</sup> La juventud es definida según los países en forma distinta; para algunos corresponde a la edad de la adolescencia (12-18 años), para otros se extiende desde los 12 o 15 años hasta los 30. Aquí consideramos el grupo de 12-25 años que constituye la categorización más común. Sin embargo, los enfoques dirigidos a los adolescentes (12-18 años) y los que focalizan a los jóvenes adultos pueden ser muy diferentes.

la delincuencia. En efecto, la mayor parte de los delitos son cometidos por personas entre los 12 y 25 años, y alcanzan su mayor incidencia en torno a los 18 años en los Estados Unidos y a los 24 años en la Unión Europea.

El problema de los jóvenes con comportamientos antisociales constituye hoy en día la principal preocupación, ya que todavía no se cuenta con medidas eficaces de intervención al respecto (Rutter y otros, 1999; Cario, 2000). Por otra parte, los jóvenes son las principales víctimas de la exclusión porque tienen una movilidad social muy limitada,<sup>23</sup> los adolescentes son poco guiados por los adultos y su socialización se desarrolla en contextos donde los referentes morales no son unívocos.

Una estrategia de prevención que se centre en los jóvenes no puede tomarse en forma aislada de las políticas sociales, sino que debe facilitar la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones, a través de instituciones innovadoras, como los consejos municipales de jóvenes o los “presupuestos participativos”<sup>24</sup> decididos por los jóvenes sobre cuestiones que les atañen.

**Las mujeres.** Se encuentran en peligro tanto en el espacio público como en el privado. Las dimensiones de los fenómenos de violencia contra las mujeres, y en particular de la violencia doméstica y sexual, a menudo se subestiman a causa de innumerables tabúes, de la dificultad de enfrentarlos en público y de discutirlos a nivel institucional.

En los países en los cuales se han efectuado investigaciones en este campo, la violencia sobre las mujeres se verifica en un porcentaje de familias comprendidas entre el 25% y el 50% (Larraín, 2002; Morrison y Biehi, 1999; Newburn y Stariko, 1994; Smaoun, 2000). Hacer frente a este tipo de violencia significa no solo disminuir la conclición de subordinación en la que se encuentran las mujeres, sino también evitar que la violencia sea percibida por los niños como una modalidad de resolución de los conflictos, ya que a menudo son testigos de dichos actos de violencia (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; Morrison y Orlando, 1999; Smaoun, 2000).

**El espacio público local.** En situaciones de elevada incidencia de la delincuencia, el espacio público sufre procesos de erosión y de mutilación de sus funciones. Además, algunas características del crecimiento urbano favorecen el desarrollo de actividades ilegales y ofrecen “oportunidades” para la realización de actos criminales; los espacios públicos mal utilizados o mal administrados pueden transformarse en lugares peligrosos y hasta inaccesibles. Algunos barrios devienen a veces en zonas de “no derecho” en las cuales el delito se refugia y se reproduce.

Esta doble relación entre delincuencia y organización del espacio produce un círculo vicioso en el cual el espacio se degrada, los fenómenos delictivos y la inseguridad se consolidan recíprocamente. Por otra parte, las intervenciones destinadas a “proteger” el espacio, como la creación de las *gated communities* (comunidades norteamericanas protegidas), o la

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, los salarios comparativos de jóvenes adultos son a menudo más bajos y han decrecido más que para otras categorías y las tasas de desempleo son bastante más altas que para los adultos en general en la mayoría de los países.

<sup>24</sup> Los casos brasileños de Porto Alegre y de San André (São Paulo) son bastante ilustrativos de esta práctica. Algunas ciudades norteamericanas, como Newark, New Jersey, han fomentado la participación de jóvenes elegidos por sus iguales en los paneles de selección de nuevos reclutas policiales.

segregación que se realiza en muchas ciudades de los países en desarrollo, suelen tener efectos perversos.

Las repercusiones de la organización espacial en el funcionamiento de la ciudad y también en los valores inmobiliarios y el acceso a los servicios, deben considerarse atentamente en la puesta en marcha de una política de prevención. La planificación urbana puede constituir un importante aporte al respecto.

## **9. Tipología de la prevención**

Las dificultades en materia de prevención del delito se deben principalmente a dos factores: la complejidad de las medidas a adoptar y la dificultad de ponerlas en práctica, en cuanto la gama de la violencia urbana es demasiado vasta y las causas son múltiples.

Para que sean eficaces, las medidas de prevención deben estar basadas en análisis precisos, y desarrollarse por medio de formas apropiadas al contexto en el cual se aplican. Además, si la prevención “situacional” en algunos casos puede tener consecuencias inmediatas, en general las políticas de “prevención social” producen efectos sólo a mediano y largo plazo.

La prevención social comprende el conjunto de programas sociales destinados a los grupos en riesgo, a los barrios desfavorecidos y a la violencia ejercitada en los hogares y en las escuelas. La prevención social no es solamente la puesta en marcha de un programa destinado, por ejemplo, a la reducción de la pobreza, sino que implica un valor agregado que se deriva de su focalización en las manifestaciones y causas de la inseguridad. En otros términos, para poder asignar un valor de “prevención” a un programa social, éste debe tener como objetivo declarado y coherente el logro de un mayor grado de seguridad y no solamente el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

En cambio la prevención situacional consiste en implementar medidas para mejorar la capacidad de los espacios urbanos de reducir los riesgos de actos de violencia y el sentimiento de inseguridad. Se basa en el análisis de una determinada área o de una situación particular desde el punto de vista del uso, de las actividades que en ella se desarrollan, de los grupos posiblemente en riesgo que las utilizan, de las eventuales oportunidades que puede presentar para delincuentes potenciales, de los controles formales e informales que existen o por crear, sean de tipo material o social.

En el campo de la prevención situacional existen cuatro grandes categorías de intervención: la de tipo urbanístico-ambiental en el espacio público, ya sea en general o en relación con lugares específicos como mercados, estaciones terminales u otros puntos particulares; las intervenciones de mejoramiento y de recalificación, por ejemplo, instalando un sistema de iluminación pública; las intervenciones que faciliten el acceso a los recursos de tipo espacial, comprendidos el suelo urbano y los servicios, y las intervenciones específicas para reducir las ocasiones de delitos (Clarke, 1995), como la identificación, la remoción o la protección de posibles objetivos, el control de los accesos, la vigilancia formal e informal, el control sobre la posesión de armas o de otros posibles factores criminógenos, como el consumo de drogas o de alcohol.

Uno de los objetivos principales de este tipo de intervención es el reforzamiento de la llamada “red de seguridad”, es decir, de las formas de control informal ejercitadas sobre el espacio por los mismos habitantes, fundadas en reglas compartidas de utilización del espacio.

La prevención comunitaria se sitúa entre los dos enfoques precedentes; se basa en las intervenciones de tipo social y situacional directamente ligadas a una comunidad específica en un determinado contexto. La prevención comunitaria tiende a modificar las condiciones sociales que inciden en los comportamientos antisociales y en la delincuencia al interior de un barrio, con iniciativas concretas y a través del compromiso de los miembros de la comunidad. De este modo, el trabajo de prevención se transforma en una oportunidad para construir una comunidad, para responsabilizarla y para valorizar su rol en la gestión de los conflictos y del uso del mismo espacio urbano, con el fin de lograr una mayor seguridad.

Finalmente pueden tomarse otras medidas con la finalidad de incidir en la percepción, errónea o exagerada, del nivel de inseguridad junto a las intervenciones de ayuda a las víctimas de la violencia.

## 10. Las perspectivas

El conjunto de las experiencias realizadas a nivel local deja en evidencia una vasta gama de conocimientos y la posibilidad real de poner en funcionamiento políticas eficaces de prevención. Aunque aún se está lejos de una estrategia reconocida y generalizada, a nivel local existe una tendencia creciente a tratar el problema de la inseguridad, como consecuencia del aumento de la delincuencia y de las reacciones de los residentes considerados electores.

Una política de prevención realizada y coordinada a nivel local contribuye no solamente a disminuir la delincuencia, sino también a lograr el surgimiento de una cultura de la prevención. Ésta tiene un impacto en la calidad de vida, la cohesión social, el respeto a los derechos y, sobre todo, tiene efectos a largo plazo en los costos económicos y sociales y modifica el modo de trabajar de la justicia criminal. En resumen, una política de prevención local constituye un componente importante de la buena gobernalidad urbana.

Sin embargo, para obtener resultados de este tipo es necesario un claro liderazgo político local, contar con el apoyo del gobierno central y una fuerte capacidad de coordinación, además de sistemas eficaces de evaluación de los resultados.<sup>25</sup> También es imprescindible que exista una clara voluntad política a favor de la descentralización y que se llegue a definir un cuadro institucional adecuado, principal obstáculo registrado en las experiencias llevadas a cabo en Africa, pero no el único.

### Recuadro 2

#### **PREVENCIÓN INTEGRADA A LA *WARWICK JUNCTION*, DURBAN (SUDÁFRICA)**

<sup>25</sup> La importancia de la evaluación en las políticas de prevención y en particular de sus efectos en sectores “en riesgo”, es siempre más evidente, tanto para verificar los resultados como para asegurar la continuidad de las intervenciones (Schoor, 1997).

En la zona de la *Warwick Junction* en Durban, transitan más de 600,000 personas diariamente. En dicha zona se encuentran ubicados los principales terminales ferroviarios y terrestres de la ciudad, las actividades productivas, comerciales y de servicios de tipo formal e informal (entre los cuales el mercado de la fruta, vendedores de comida preparada y el mercado de las medicinas tradicionales) y algunos edificios residenciales deteriorados.

Se realizó una intervención de reordenamiento con la participación activa de todos los actores participantes para concordar las modalidades para la reorganización de toda el área y el rediseño de los espacios para relocalizar varias actividades y diversos recorridos. Además, se generaron e institucionalizaron asociaciones de vendedores así como de usuarios y consumidores, y se mejoraron los servicios, la manutención y la seguridad del área. De este manera, *Warwick Junction* se convirtió en un polo de actividad y servicios para toda la ciudad.

El problema de la seguridad, identificado desde el inicio como uno de los nudos centrales a resolver, representó un tema específico del trabajo de reordenamiento al igual que un tema transversal, presente en forma indirecta pero considerado en todas las intervenciones realizadas.

Se constituyó un comité de seguridad con la tarea de respaldar todas las decisiones, coordinar la presencia de la policía y de los grupos constituidos por los comerciantes para el control de la delincuencia y el respeto de las reglas internas de funcionamiento. Se instaló un puesto de policía en un lugar central y de fácil acceso.

Las intervenciones de reordenamiento urbano incluyeron acciones de animación y capacitación para los jóvenes en riesgo, y se les ofrecieron oportunidades de integración social. Las intervenciones de reorganización del comercio informal también han afrontado los problemas de la seguridad, por ejemplo, ofreciendo alojamientos y depósitos para los comerciantes de afuera, en especial para las mujeres que eran obligadas a dormir en el mercado con sus mercancías, exponiéndose a robos y otras violencias.

**Fuente:** Programa de ciudades más seguras, Durban.

En algunas zonas, en especial en muchos de los países africanos, a la comunidad debería asignársele una función de primer orden en la resolución de los conflictos. Las formas de mediación usadas por los jefes de los barrios de las ciudades de África occidental o en las *townships* sudafricanas ponen en evidencia la potencialidad de los valores comunitarios, aunque diversos y múltiples. Se trata de una línea de investigación profundizada, y que constituye sin duda uno de los terrenos de mayor interés y apertura hacia nuevas formas de intervención. De igual modo hoy en día las experiencias australianas, europeas, norteamericanas y varias iniciativas en América Latina han mostrado las posibilidades de la introducción de formas de mediación en los barrios, escuelas, etc.

Otra enseñanza que surge de las experiencias de estos años es la necesidad de separar las políticas para la reducción de la pobreza de aquellas para la prevención de la delincuencia. Confundir las dos cosas, o pensar que la reducción de la pobreza trae automáticamente una disminución de las tasas de delincuencia, conduce a una frustración. Una política de prevención requiere una serie de actividades culturales, de capacitación y de otro tipo, que van más allá de la reducción de la pobreza e incorporan a otros grupos de la población. La lucha contra la violencia intrafamiliar, por ejemplo, no se limita a las familias de bajos ingresos, tanto como la lucha contra el crimen organizado no es un problema limitado sólo a los pobres. Tampoco una política de creación de empleos conlleva automáticamente la reinserción de grupos en situación de riesgo.

La disminución de la delincuencia no es un objetivo suficiente para desarrollar una cultura de la prevención, como quisieran muchas políticas que hoy se aplican. La prevención trata de crear progresivamente una suerte de “reflejo espontáneo” de los habitantes con respecto a los comportamientos antisociales, para identificar las causas y las respuestas, sin asumir posturas demagógicas y trabajando en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Este tipo de comportamiento se ha logrado en algunos países y ciudades de los países desarrollados, que han adoptado políticas de prevención basadas en un espíritu de tolerancia sin falsas concesiones, y que han puesto en práctica políticas multisectoriales de largo plazo.

Sería empobrecer las políticas de prevención si éstas no fueran acompañadas de reformas policiales, sobre todo caracterizadas por un mayor acercamiento policial a la comunidad. La función policial comunitaria implica mayor eficiencia de los agentes de policía, mayor imputabilidad frente a la comunidad, la puesta en práctica de métodos orientados a la resolución de problemas y mayor autonomía, iniciativa y capacidad de los agentes que trabajan en el terreno (Brodeur, 2002; Chalom y otros, 2000).

Finalmente, entre las nuevas prácticas que se están introduciendo en las políticas de prevención conviene destacar las siguientes:

- aquellas, ya mencionadas, de prevención del crimen organizado (narco, etc.) y de la mafia, de diverso tipo y proveniencia (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2000b);
- la información en las escuelas y en las familias, como la difusión del conocimiento sobre las formas posibles de resolución de los conflictos locales, del vecindario o de origen étnico;
- la sustitución de la detención, donde sea posible, con sanciones alternativas, posible sólo si va acompañada de sistemas asociativos locales en condiciones de garantizar la aplicación, el control y la evaluación;
- por último, en los países que han sufrido guerras civiles o desastres naturales, es necesario introducir políticas de prevención desde las primeras fases del proceso de rehabilitación física y social.

## BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.

Barbagli, Marzio (2000), *Perché é diminuita la criminalità negli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino.

Blumstein, Alfred y Joel Wallman (comps.) (2000), *The Crime Drop in America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Body-Gendrot, Sophie (1993), *Ville et violence*, París, Presses Universitaires de France (PUF).

Brodeur, Jean-Paul (comp.) (2002), *Como reconhecer urn born Policiamento*, São Paulo, Editorial Universidade de São Paulo.

- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (1999), “La violencia en las Américas: marco de acción”, *El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua*, Andrew Morrison y M.B. Orlando (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cario, Robert (2000), *Jeunes délinquants*, París, L’Harmattan.
- Carrion, Fernando (comp.) (2002), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Chalom, Maurice y otros (2000), *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: Habitata (CNUAH)/Centro Internacional la Prevención de la Criminalidad (ICPC), Ediciones SUR.
- Cilliers, Jakkie y Peggy Mason (comps.) (1999), *Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria, Instituto de Estudios en Materia de Seguridad.
- Clarke, Ronald (1995), “Situational crime prevention”, *Building a Safer Society. Crime and Justice. A Review of Research*, Michael Tomy y David Farrington (comps.), University of Chicago Press.
- Crawford, Adam (2001), “Joined up but fragmented”, *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.
- Debray, Régis (1998), “Républicains n’ayons plus peur”, *Le Monde*, París, 4 de septiembre.
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana (2000a), “Community Policing/Polices de proximité”, documento presentado en la Conferencia de Lisboa, mayo.
- (2000b), *Local Approach of Organised Crime*, París, octubre.
- (1997a), *Sécurité: les métiers du XXIe siècle*, París.
- (1997b), *Tools for Action*, París.
- (1996), “Policías de Europa y seguridad urbana”, documento presentado en la Conferencia de Zaragoza, febrero.
- Frühling, Hugo (2000), “La modernización de la policía en América Latina”, *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Madrid, Universidad de Alcalá.
- Fukushima, A. (1980), “Why does the crime rate in Japan not increase”, *Gendaino espri*, N° 154
- Gilligan, James (2001), *Preventing Violence*, Nueva York, Thames and Hudson.
- Houg, M. y N. Tilley (1998), “Getting the grease to the squeak. Research lessons for crime prevention”, *Crime Detection and Prevention*, Londres, Home Office.
- Kelling, George L. (2001), “Broken windows and the culture of wars. A response to selected critiques”, *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.

Larraín, Soledad (2002), “Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social”, Fernando Carrion (comp.), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (2000), “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”, *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (comps.) (2000), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mattews, Roger y John Pitts (comps.) (2001), *Crime Disorder and Community Safety*, Londres, Routledge.

Morita, Y. (2001), “Violence à l'école: l'approche japonaise”, *Violence à l'école et politiques publiques*, Eric Debarbieux y Catherine Blaya (comps.), París, ESF Éditeur.

Morrison, Andrew y María Loreto Biehi (comps. (1999), *El costo del silencio*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando (1999), “El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua”, *El costo del silencio*, Andrew Morrison y María Loreto Biehi (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Newburn, Tim y Elisabeth Stanko (comps.) (1994), *Just Boys Doing Business?*, Nueva York y Londres, Routledge.

Orlando, Leoluca (2001), *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture*, San Francisco, California, Encounter Books.

Pons, Philippe (1999), *Misère et crime au Japon du XVII siècle à nos jours*, París, Gallimard.

Rutter, Michael, Henry Giler y Ann Hagell (2000), *La conducta antisocial de los jóvenes*, Madrid, Cambridge University Press.

Segawa, A. (1998), *Criminology*, Tokio, Seibundo.

Schoor, Lisbeth (1997), *Common Purpose. Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*, Nueva York, Anchor Books.

Simposio Internacional de Palermo (2000), *The Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*, Palermo, Instituto Siciliano de Renacimiento/Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (UNODCCP).

Skogan, Wesley (2002), “Participação da comunidade e policiamento comunitário”, *Como reconhecer um bom Policiamento*, Jean-Paul Brodeur (comp.), São Paulo, Editorial Universidade de São Paulo.

Smaoun, Soraya (2000), *Violencia urbana: un análisis del problema desde la perspectiva de género*, Quito, Programa de Gestión Urbana.

Tonry, Michael y David Farrington (comps.) (1995), *Building a Safer Society. Crime and Justice. A Review of Research*, University of Chicago Press.

Waller, Irvin y Brandon Welsh (1999), "International trends in crime prevention: cost effective ways to reduce victimization", *UN Global Report on Crime and Justice*, Graeme Newman (comp.), Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (UNODCCP)/ Oxford University Press.

Young, Jock (2001), "Identity, community and social exclusion", *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.