

LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA MIRADA AL PANORAMA EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Georgina Ruiz Toledo
Mario Alfredo Hernández Sánchez
Víctor Manuel Figueras Zanabria

Resumen

Las políticas de seguridad pública han hecho un esfuerzo por incorporar un enfoque participativo para cambiar a un paradigma integral de seguridad ciudadana. A través de la revisión del panorama latinoamericano se evalúan los resultados, aciertos, dificultades y deficiencias en los modelos de participación ciudadana. Este artículo tiene el fin de aportar elementos teóricos que ayuden a delimitar el diseño de futuras políticas públicas que aporten mayor marco de acción socio-estatal. La investigación documental sugiere que las más exitosas están orientadas a la prevención del delito y a la construcción de vínculos de la ciudadanía con el Estado.

Palabras clave: prevención del delito, participación ciudadana, derechos humanos

Abstract

A participatory approach in public security policies could change the paradigm into a citizen security one. Through the analysis of citizen participation models in Latin America this article aims to provide theoretical elements that help to define a framework for citizen action.

Keywords: crime prevention, citizen participation, human rights.

Introducción

Durante las últimas décadas se ha experimentado una espiral de violencia en México que, aunque se vincula con el panorama de inseguridad en América Latina, toma su especificidad por el contexto de impunidad relacionado con las violaciones graves y estructurales a derechos humanos. Respecto a esto, Mariclaire Acosta (2012) señala el contraste entre México y otros países latinoamericanos que vivieron procesos de justicia transicional donde tuvieron como referente la voluntad colectiva de superar regímenes autoritarios y militares. Mientras, en México, la ausencia de una ruptura manifiesta con el pasado, la continuidad del régimen de un solo partido hasta el año 2000 tuvo consecuencias que precarizaron las instituciones emergentes. Sobre todo, se dificultó la discusión pública acerca de las vías para superar la impunidad históricamente asentada y, por tanto, la violencia y el crimen organizado, que se localizaron en los vacíos de institucionalidad democrática, se convirtieron en elementos que la ciudadanía tuvo que incorporar a su cotidianidad (Acosta, pp.33-47).

A partir de la década de los ochenta, en las dictaduras del cono sur el uso de la fuerza pública para reprimir diversos movimientos sociales propició una asociación directa de la violencia con el aparato estatal de una forma lejana del modelo contractualista moderno, que legitima la coerción y la amenaza de la sanción dentro de los límites del derecho común, fundado en el reconocimiento de derechos fundamentales. En México, aunque, de acuerdo con las tipologías usuales en ciencia política (Valencia y Marín, 2016), no se experimentó una dictadura militar, el período de 1968 a 1970 estuvo marcado por una gestión gubernamental punitiva de la seguridad que recurrió a la violencia como estrategia de preservación del partido en el poder político, de limitación de la pluralidad discursiva y de inhibición de la agencia política individual y organizada.

En contraste con lo que ocurría en Sudamérica, en México, a partir de la década de los ochenta y, en el contexto de una tendencia a liberalizar las instituciones y a dismantelar el Estado de Bienestar, surgieron nuevos paradigmas tanto gubernamentales como socioculturales en torno a la transición democrática. A su vez, emergieron actores, objetivos y contextos distintos que modificaron la dinámica de la violencia, enraizándola en estructuras que no se habían visto antes permeadas por ésta.

Desde entonces, y de manera colectiva, se empezó a reflexionar sobre el lugar de la violencia legítima en la experiencia política mexicana, a través del dispositivo contractualista moderno que permite racionalizar los fines del Estado y los límites para su actuación. Pero, también, se inició una revisión de aquellos actores, como los poderes fácticos legales, ilegales y mafiosos, que utilizan a la violencia para afirmar su poder frente al Estado y que, como consecuencia, erosionan el tejido social y precarizan el espacio público (Pereyra, 2010, pp.25-63).

De manera general, es posible señalar tres tipos de violencia que se han evidenciado en estos años y en nuestro país. La primera es la violencia autoinfligida o aquella en que el individuo atenta contra sí mismo la segunda se refiere a la interpersonal, ejercida contra personas de la misma familia o comunidad; finalmente, la tercera es la violencia colectiva, que se genera entre grupos diferenciados con fines políticos, económicos o sociales (Ramírez y Castillo, 2017). En este escenario, no sólo México, sino todos los países latinoamericanos, han tenido que hacer frente a una problemática nueva, voraz y estructural y han tenido que responder desde el Estado, a veces de manera ineficiente, debido al cambio de roles en el ejercicio de la violencia.

El panorama que Arteaga presenta en su libro *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000* (2004, citado por Aguiar, 2006), ahonda en la aparición de formas de violencia en distintos espacios de nuestro país, que guardan similitudes con otros territorios latinoamericanos, e identifica una creciente violencia contra las mujeres, grupos indígenas y grupos de la diversidad sexual, entre otras poblaciones históricamente discriminadas.

Consecuentemente, se va consolidando un mayor número de personas en conflicto con la ley, que son procesadas y sentenciadas. Más aún, se podría señalar la existencia de un vínculo entre tres elementos: la discriminación estructural, las afectaciones a la seguridad humana como consecuencia de la construcción simbólica diferenciada y excluyente, en el caso de ciertas identidades y adscripciones grupales, así como la mayor imposibilidad de acceder a la justicia en forma expedita (Solís, 2017, pp. 39-48). A partir de este panorama, se puede afirmar que los diversos Estados nacionales en la región latinoamericana no han sabido transversalizar una perspectiva de derechos humanos en los programas y políticas

públicas de prevención y atención a la violencia. Más bien, el conjunto de éstas parece haber sido reactivo, es decir, que “primero estalla la violencia, y luego se aplican políticas para resolver o hacer como si se resolviera el problema” (Aguilar, 2006, p.116).

Esta reflexión es importante en contextos nacionales donde el Estado es el encargado o ejerce control completo de la fuerza pública, en teoría encaminada a combatir la violencia. Aunque entre México y los otros países de América Latina existen semejanzas y divergencias respecto del carácter, extensión y profundidad de la violencia, cada uno de estos países ha implementado distintas respuestas institucionales a este problema. Este artículo no tiene por objetivo establecer una cronología de las olas de violencia en nuestro país u otros de la región latinoamericana. Lo que proponemos es analizar la materialización de los programas y políticas de atención a la violencia en cuatro contextos –México, Colombia, Chile y Brasil–, con el propósito de subrayar la transformación de las propias concepciones de violencia, así como del papel del Estado y su respuesta, desde una perspectiva de derechos humanos. De esta manera, en las conclusiones podremos hacer un balance sobre la manera en la que en América Latina se han construido los aparatos de procuración de justicia y su estrategia de políticas públicas.

El caso de México

En 1995, Ernesto Zedillo Ponce de León decretó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), éste marcó el inicio de la implementación de políticas de seguridad con los objetivos explícitos de centralizar y coordinar las policías federales, estatales y municipales e instaurar un ciclo de operativos y estructuras policiales a nivel micro. A partir de esta estrategia, se instrumentaron diversas acciones donde tuvo preeminencia la acción policial y el encarcelamiento. Resulta pertinente cuestionar el actuar del SNSP como una estrategia para devolver legitimidad y confianza social al gobierno del presidente Zedillo, principalmente porque fue exhibido a nivel mundial por el Ejército

Zapatista de Liberación Nacional¹⁵ en Chiapas como un violador sistemático de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas (Meneses et al., 2012).

Más aún, estas acciones no fueron diseñadas ni operadas para resolver problemas estructurales, por ejemplo, la violencia que deviene de las desigualdades económicas, la coexistencia de sistemas jurídicos de alcance federal o el sistema de usos y costumbres locales. Al contrario, algo que sí ocurrió de forma probada y reiterada fue que “se intensifican los mecanismos de control, los aparatos represivos del Estado, provocando una profundización de la desigualdad y la distancia sociales” (Aguiar, 2006, p.116). Un síntoma de la ineffectividad del paradigma de seguridad es que grupos con alto poder adquisitivo implementaron sistemas o mecanismos de vigilancia privados, para garantizar su propia seguridad. Así, conforme el Estado intensifica y endurece sus propuestas de seguridad, la sociedad civil idea nuevas modalidades de interacción permeadas por la alienación tecnológica y la búsqueda de alternativas de seguridad fuera del ámbito estatal (Arteaga, 2005).

Esta forma de entender y velar por la seguridad es un paradigma punitivo o, como se denomina para incluir la dimensión política de las decisiones, de *populismo punitivo*. Su principal característica es articularse desde una concepción de las amenazas como fenómenos externos, lo que explica la inexistencia de ejercicios críticos que consideren la violencia estructural y su toma de partido por la obligación del Estado en el sentido de atender y mitigar dichas amenazas, usualmente desde el encarcelamiento y la coerción (Muñoz, 2009). Si entendemos por seguridad pública la eliminación de las amenazas de violencia y el sentimiento de inseguridad, en todos los aspectos de la vida social organizada, además del otorgamiento de satisfactores a los ciudadanos para fortalecer el pacto social y posibilitar una convivencia segura, entonces el enfoque debería ser integral y comprender los niveles de prevención, investigación y persecución de delitos (Montero, 2013). A pesar de que en el Artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así se establece, y

¹⁵ Los orígenes del EZLN se remontan a la década de 1980 con la conformación de un grupo guerrillero, integrado por mestizos e indígenas, se instalaron en la zona montañosa de la Selva Lacandona con la intención de crear un frente que impulsará la lucha armada en el país, que culminó con la insurrección armada en Chiapas del 1 de enero de 1994.

así se refleja en la génesis de las instituciones de seguridad pública, en la práctica se ha observado que la prevención es el aspecto menos atendido y la investigación puede resultar deficiente. Es por ello, que las problemáticas y manifestaciones de violencia más bien se enfrentan desde la persecución.

El debate actual, entonces, está inscrito en diferentes posiciones sobre las estrategias de seguridad pública y el papel del Estado como institución garante (Pérez, 2014). Una postura inicial es la de avanzar en torno al fortalecimiento de las instituciones de justicia, implementando una cultura de la legalidad y la erradicación de la corrupción. Mientras esto ocurre, las instituciones también deben implementar un sistema efectivo de las fuerzas armadas para controlar el crimen organizado. Como se ha señalado, “no todo puede ser prevención cuando estamos viviendo la urgente necesidad de restablecer la paz y el Estado de derecho con instituciones fuertes, incorruptibles y eficientes” (Torres, 2016, p.293).

Sin embargo, esta posición podría ser problemática si se eleva el presupuesto destinado a las fuerzas armadas sin fortalecer el vínculo de confianza con la ciudadanía, o si no se mejoran las condiciones de vida de los policías o si no se diseñan estrategias que atiendan a problemas estructurales. Por ejemplo, Torres cita el fracaso de la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de 2006, donde “el incremento de la inversión para las fuerzas armadas produjo más violencia e inseguridad si se atiende a las cifras de homicidios y muertes vinculadas con el narcotráfico, que se incrementaron” (2016, p.294).

Por otro lado, como esbozamos desde el ejemplo de la contratación de seguridad privada con la recomendación de restablecer la confianza entre los elementos de seguridad pública y la sociedad, la participación ciudadana ha empezado a considerarse en el mundo. En México, este fenómeno surge a partir de la desesperación e incertidumbre de los ciudadanos, la pérdida de credibilidad en el aparato estatal, asimismo, y el resquebrajamiento preocupante del tejido social. Cuando el Estado es incapaz de otorgar seguridad a los ciudadanos, sobre todo cuando esta situación implica una renuncia a sus derechos básicos, la participación ciudadana surge para subsanar tareas estatales; más aún, cuando se ha planteado una disyunción excluyente y perversa entre la garantía de derechos humanos y la procuración de la seguridad y justicia. Es decir, que se reivindica una cierta razón de Estado en cuyo nombre se alega que la suspensión de derechos y garantías de las personas en conflicto con

la ley, o con probabilidad de estarlo, es la condición para la prevención del delito y la reconstrucción del tejido social (Tavares y Niche, 2013). En algunos casos, como veremos, la participación ciudadana es resultado de iniciativas que emergen o se apoyan en ciertos gobiernos, surge a través de reclamos y demandas de ciertos grupos organizados que tienen proyectos concretos para reestablecer las condiciones de seguridad que permiten el funcionamiento social (Isunza y Hernández, 2001).

Hacer a un lado la idea de que la seguridad pública es atributo únicamente del Estado, que permite implementar o aprovechar mecanismos endémicos de las poblaciones para mitigar el impacto de la violencia en la vida cotidiana. Así, pasar de un paradigma punitivo a un paradigma de seguridad ciudadana permite una cooperación entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales que, al final, tiene el potencial de ampliar el radio de confianza, aumentar el capital social y fortalecer las estructuras de gobierno (Dupont et al., 2003). Como antecedente, los paradigmas de seguridad ciudadana que operan desde la cooperación implican el involucramiento de los ciudadanos en tareas tanto de prevención como de rescate de los barrios y otros espacios comunitarios en el ámbito local, mientras que la policía adquiere tareas disuasivas de apropiación de los ámbitos y territorios ocupados por los delincuentes. En este trabajo conjunto no sólo se mitiga la violencia inmediata, sino que se trabaja por la integración ciudadana, el rescate de espacios, el desarrollo de pautas de convivencia, el incremento de capacidades institucionales y la regeneración del vínculo entre la ciudadanía y la policía y, por adición, entre la ciudadanía y el Estado (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, pp.15-23).

En México, las políticas públicas diseñadas desde la seguridad ciudadana son pocas y podríamos argumentar que la más importante es el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), creado en 2013 durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Un balance crítico de este Programa permite apuntar que, para entender el cambio de paradigma en materia de seguridad, deben estudiarse diversas implementaciones en diferentes regiones geográficas, pensando en que el análisis de ese mapa arrojará luz sobre cómo las estrategias de seguridad pública han atacado diferentes niveles para erradicar la violencia y el nivel de éxito que han logrado. Sólo así podremos intentar insertar nuestras

propias iniciativas nacionales y fijar nuevas metas para el restablecimiento de la paz y el tejido social (López, 2016, pp.48-70).

Además del PRONAPRED, resulta relevante mencionar una iniciativa que respondió puntualmente al contexto de la militarización de la estrategia de seguridad pública. Es el Programa *Todos somos Juárez* (2010-2012), que fue una articulación entre organizaciones de la sociedad civil en una Mesa de Seguridad que, además, participó en el diseño de políticas públicas. Este se definió como un programa de acción integral, impulsado por la Federación y con la colaboración del Gobierno del Estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez y la sociedad juarense, que incluyó acciones concretas caracterizadas por la participación ciudadana, la transversalidad de las políticas públicas y la corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno (Gobierno Federal, 2010). El principal legado de la estrategia *Todos Somos Juárez* fue el fortalecimiento de la sociedad civil y de la capacidad de acción colectiva. Con todo, también se reconoció que, si no se atiende la corrupción ni la construcción de sistemas de justicia eficaces, el problema de la violencia seguirá vigente (Nassif, 2012).

El caso de Colombia

En Colombia, nos parecen relevantes las siguientes iniciativas de seguridad pública que implicaron participación ciudadana. En primer lugar, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes del 2012, que planteaba que las acciones preventivas de la policía debían concentrarse en ámbitos delimitados o cuadrantes, y debían orientarse hacia las intervenciones coordinadas entre distintas instancias públicas. Esta estrategia reúne diversas experiencias previas de la policía en materia de vigilancia comunitaria e incorpora experiencias internacionales, principalmente en lo relacionado a la resolución de problemáticas aplicada a la vigilancia policial, para integrarlas en un esquema de gestión que busca atender las expectativas y realidades de los habitantes de las ciudades colombianas (Policía Nacional de Colombia, 2020).

Sobre la evaluación de este programa se puede apuntar que, mediante la vinculación estrecha con la comunidad para establecer las necesidades, se convirtió en la columna

vertebral del servicio de policía, contemplando una variación de parámetros de seguimiento y evaluación continua. Los resultados de su implementación han traído mejoras en el servicio policial, creando un ambiente mucho más armónico y de confianza hacia la comunidad. También se observa un crecimiento en los índices de solidaridad y honestidad del cuerpo policiaco colombiano. En cuanto a factores de fracaso, se reporta la falta de compromiso mucho más riguroso por parte del Gobierno Nacional Colombiano, de las autoridades locales y de las mismas comunidades (Páez et al., 2020).

En segundo lugar, Programa Prevención de la Violencia en Pareja (PREVIVA, 2011-2015) es un programa conformado por un grupo interdisciplinario, con sede en el Departamento de Ciencias Básicas de la Facultad Nacional de Salud Pública, e incluye académicos y alcaldes de diez municipalidades. Este proceso ha derivado en el diseño del Programa Prevención de Conductas de Riesgo para la Vida, el Programa Constructores de Paz en el Hogar, y el Programa Prevención de la Violencia en Pareja, modelo PREVIVA. Para su operación, se aplicó una encuesta a una muestra representativa de quienes habitan alguno de los diez municipios del Valle de Aburrá para coleccionar, sistematizar y analizar información acerca de la magnitud, recurrencia y factores de riesgo y de protección hacia la experiencia violenta. Estos insumos fueron de conocimiento y análisis por parte de la sociedad civil organizada (en su vertiente pública, privada y comunitaria) en una mesa de trabajo regional y en diversos comités de convivencia y seguridad ciudadana en cada municipio.

Como resultado, se obtuvo una propuesta de política pública sobre seguridad ciudadana, posteriormente avalada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y por los concejos (corporaciones legislativas) de nueve localidades de la región. El objetivo principal de esta política pública es contribuir a la prevención de la violencia y las conductas delictivas, la disminución de la impunidad y la resocialización de agresores. Para lograrlo, incide en: 1) el desarrollo de la familia por medio de programas de prevención temprana de la violencia y comportamientos delictivos de 0 a 3 años, integración a la esfera escolar en niños de 4 a 11 años, prevención de la violencia doméstica y resocialización de agresores domésticos; 2) la construcción de una sociedad incluyente y equitativa por medio de programas de acceso a educación superior de calidad, fortalecimiento de vínculos entre el sector académico y el

productivo, estímulo al emprendimiento social y apoyo a jóvenes resilientes; 3) el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de Gobierno local por medio de comisarías de familias e inspectorías de policías, fortalecimiento de las relaciones policía-comunidad y fortalecimiento de la eficacia colectiva para la convivencia; 4) la cultura ciudadana para la convivencia por medio de pactos locales por la legalidad y resocialización de jóvenes de bandas (UDEA). Un programa público de este tipo parte de la idea de que, en el momento actual, y como resultado de los retos que el crimen organizado y las organizaciones paramilitares representaron para Colombia durante las últimas cuatro décadas, la violencia se ha convertido en una epidemia que requiere de mecanismos de diagnóstico, prevención, mitigación y control en relación con las poblaciones afectadas, precisamente, atendiendo a su autonomía, seguridad y salud en el sentido más amplio posible (Duque et al., 2008).

En tercer lugar, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia (que será vigente hasta el 2022) contempla la realización de evaluaciones de impacto en cinco ciudades prioritarias. Dichas evaluaciones se enfocarán en proyectos agrupados en cinco ejes: 1) prevención social; 2) prevención situacional; 3) presencia y control policial; 4) justicia, víctimas y resocialización; 5) cultura de ilegalidad y ciudadanía responsable. Derivado de un proceso de identificación de carencias institucionales, se llevaron a cabo iniciativas de convivencia y seguridad ciudadana en conjunto con y derivado del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad 2018-2022.” Esto ayudó a fijar metas mucho más claras y rigurosas, teniendo consigo un acompañamiento cercano con el Gobierno Nacional.

Es recurrente el uso de ayuda de otras entidades derivadas como lo son la Policía Nacional de Colombia o, incluso, el Ejército en caso de necesitarse de una planeación o estrategia mucho más meticulosa. Parte de la implementación del programa consiste en considerar que “proteger al campesino es tan urgente como proteger al habitante de los centros urbanos” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2019, p.17). Al ser una política que se enfoca en la prevención, se busca actuar antes del incidente violento, dando origen a una nueva cultura basada en un mejor comportamiento y denuncia (en caso de que el ciudadano se sienta vulnerado) (Frühling, 2021, pp.38-41). Pese a todos los esfuerzos, hasta el año 2018 el 23% de las medidas correctivas de la Policía Nacional fueron orientadas

a la reducción (y evitar) el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público; el segundo reporte más frecuente es el reporte de armas blancas, con el 16%; seguido por el 9% relacionado con la portación de sustancias prohibidas, derivando esto último en una serie de delitos como lo son el robo, el asalto y violaciones, todo con uso de la violencia y armas de fuego.

Finalmente, el proyecto “Aulas en Paz” (2016 a la fecha) promociona el desarrollo competencias ciudadanas que funcionen como herramientas para romper el ciclo de la violencia y la construcción de una cultura de paz. El programa arrojó resultados positivos en lo que se refiere a la disminución de las violencias en la escuela, así como en el desarrollo de competencias favorables a la integración social pacífica entre quienes participaron. Se divide en dos modalidades, la primera implica la formación docente, implementación en el aula y talleres con padres de familia. La segunda consiste en un curso para la prevención de la violencia escolar, en dónde se incluyen los siguientes temas: ambientes democráticos de aprendizaje, conflicto, negociación, mediación, intimidación e integración en otras áreas académicas. El programa se ha implementado en las ciudades de Bogotá, Florencia, Villavicencio, Ibagué, Medellín, Girón, Yopal, Cali, Popayán, Barranquilla, Cartagena y Santa María, beneficiando a más de 170,112 docentes y estudiantes; además, hasta el 2019 se habían beneficiado a 70,360 colombianos, llegando a un total de 130 instituciones educativas (Fundación Telefónica, 2020).

El caso de Chile

En Chile se identificaron cuatro instrumentos; en primer lugar, se encuentra el Plan Chile Seguro (2010-2014) que conceptualiza al delito como un problema con diversas causas y múltiples efectos, por lo cual propone prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar; además, enuncia dos ejes transversales adicionales, a saber, información y seguridad territorial. La participación de la sociedad civil se considera un factor clave en los diagnósticos y en las intervenciones a realizar; así, cada eje tiene diversos programas que coadyuvan a reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos y a disminuir la cantidad de delitos en el espacio público.

Con este enfoque se crea el Laboratorio de Proyectos de Prevención, que pretende evaluar e incorporar proyectos de prevención social; también, el programa Lugares más seguros comprende la transferencia de conocimientos a actores clave para prevenir el delito mediante el diseño de ambiente físico. Aunque muchos analistas han coincidido en señalar la precariedad de los resultados en las comunidades con problemas más críticos de inseguridad, también existe un consenso acerca de que la generación de capacidades locales de regeneración del tejido social, a través de la participación ciudadana, es la ruta correcta para sociedades como la chilena y otras latinoamericanas (Chacón y Lagos, 2016, pp.126-129).

En tercer lugar, el programa Comuna Segura Compromiso 100 es una iniciativa gubernamental para prevenir la delincuencia y la violencia, su propósito es generar y fortalecer las capacidades locales para poder operar una estrategia de seguridad ciudadana. Este Programa busca transferir, a nivel municipal y comunitario, un modelo de gestión de seguridad comunal. Su punto de partida fue la realización de un diagnóstico con información cualitativa y cuantitativa mediante entrevistas, marchas exploratorias y grupos de discusión. Después, se instalan los observatorios y se realizan actividades específicas de difusión y promoción de buenas prácticas (talleres de acercamiento), actividades de intervención intersectorial (talleres de capacitación, acciones en colegios para estudiantes y profesores), así como actividades de capacitación a los actores involucrados en el Consejo Comunal, el Municipio y en la comunidad. Adicionalmente, en el marco del programa, se realiza un concurso para acceder a fondos de financiamiento para proyectos diseñados y ejecutados por la comunidad. El éxito de este programa radica en que facilita la coordinación entre gobierno local y gobierno central, incentiva la coordinación entre los gobiernos locales y los Carabineros de Chile y también permite la instalación de un modelo de Seguridad Ciudadana en tiempos cortos.

Con todo, se identificaron tres grandes deficiencias en el programa: 1) alta recarga de trabajo concentrada en la secretaría técnica; 2) conflictos de rol e identidad; 3) agotamiento del recurso humano (Frühling y Gallardo, 2012, pp.156-159). Finalmente, el Plan Comunal de Seguridad Pública tiene como propósito fundamental dotar de herramientas y recursos para que las comunas articulen una estrategia anual de seguridad. También, tiene como

intención dar respuesta a los problemas de cada territorio a través de la focalización, la participación ciudadana y el trabajo coordinado entre servicios públicos, policías y municipios. De esta manera, se focalizan los recursos en las comunas, se desarrolla una oferta pragmática integral, según cada una de éstas y se realizan intervenciones pertinentes en barrios prioritarios, centros cívicos y cascos históricos. La ejecución considera la selección de los municipios, se estima una duración de tres años, un levantamiento de diagnóstico de la situación de delitos y condiciones de inseguridad; también se consideran la constitución de un equipo de profesionales que apoye a cada municipio y un consejo comunal de seguridad, que priorizará el conjunto de iniciativas a desarrollar.

Este programa observó una reducción de las tasas de denuncia de los proyectos realizados y se concluye que ha contribuido a la consolidación de una política más estructurada de carácter local en materia de seguridad. Sin embargo, la evaluación arrojó que no existe un marco lógico validado por las autoridades responsables del programa; que no se cuenta con un diagnóstico adecuado del problema a abordar (gestión municipal de la seguridad ciudadana); tampoco con una línea de información clara en los municipios a intervenir; no se considera la actualización de los diagnósticos comunales de seguridad ciudadana; y no existe suficiente perspectiva idiosincrática local en el tema de la seguridad (Blanco y Tudela, 2010, pp.8-10).

El caso de Brasil

Brasil es uno de los pioneros en incorporar la participación ciudadana a las políticas de seguridad, por tanto, parece pertinente hacer una mención a aquellos programas que aportan a la discusión sobre el diseño y monitoreo de estas iniciativas. Encontramos, en primer lugar, las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro (2008-2018), este programa surge a partir de un plan de acción para intentar pacificar las favelas en los principales centros urbanos brasileños.

La intervención inicia con la toma de control de la favela por parte de las fuerzas de seguridad; se procede a la instalación de una, así denominada “unidad”, compuesta de policías recién egresados de su formación profesional y académica, quienes actúan brindando

protección a los habitantes de la comunidad. Esta intervención se complementa con la instalación de programas sociales. Las primeras Unidades se establecieron en favelas pequeñas o medianas, donde el conflicto entre bandas era menos pronunciado y, en consecuencia, más fácil de controlar.

La idea, desde el principio, no era eliminar todas las drogas de las favelas con presencia de la Unidad, ya que se consideraba un objetivo poco realista, sino que buscaba eliminar la violencia asociada con el narcotráfico y liberar a dichas comunidades de las bandas del crimen organizado que contaban con armamento pesado y el respaldo de la comunidad. Los primeros años vieron una marcada reducción en los homicidios y delitos contra la propiedad en todos los barrios, así como un aumento en el valor de las propiedades y la actividad económica, tanto dentro de las favelas como en las áreas circundantes. Sin embargo, la Unidad de Policía Pacificadora fue víctima de las maniobras partidistas y la falta de un compromiso fundamental con los objetivos sociales del experimento, una vez que se alcanzaron los objetivos inmediatos de reducción de la violencia. Por su parte, los adolescentes y los adultos jóvenes, residentes de las favelas, resintieron lo que vieron como la postura autoritaria de la policía que intentó imponer estándares morales y restricciones a la expresión cultural (Leeds, 2016).

En segundo lugar, el programa Fica Vivo, es un proyecto que podría resultar ejemplar por la combinación de intervenciones sociales, en particular centradas en las personas jóvenes y con control policial local. Este programa combina intervenciones dirigidas a la mejora de relaciones con la comunidad y de protección social, con acciones de control y enfrentamiento al crimen. El enfoque principal es la persona y sus factores de riesgo para cometer o ser víctima de homicidio. Estos factores pueden dividirse básicamente en dos niveles: familiar y comunitario. En el marco del Programa se ofrecen talleres dirigidos a fomentar el deporte, el arte y la cultura para jóvenes de 12 a 24 años, en situación de riesgo social. Los talleres realizados por el programa Fica Vivo son estrategias de acercamiento y atención a los jóvenes, articuladas a las características de las áreas atendidas. En los primeros 6 meses la reducción en el número de homicidios fue superior al 50% y en los restantes periodos el efecto se redujo. Así, diversos analistas coinciden en que la implementación del modelo del programa Fica Vivo puede ser una alternativa importante para la prevención de homicidios

en los jóvenes. Pero también es notorio que después de 2011 el Programa entró en un proceso de estancamiento y no mostró los mismos resultados exitosos iniciales sus procesos se hicieron rutina y dejaron poco margen para la innovación o reformulación. Los sucesivos recortes presupuestales a los recursos destinados a la prevención ponen en riesgo la sustentabilidad del programa; el caso de este programa pone de manifiesto las dificultades para la inserción y operación de una política de prevención como parte estructural de la política de seguridad pública (Beato et al., 2017).

En tercer lugar, Seguridad Pública con Ciudadanía (2007) fue un programa intersectorial que pretendió articular las políticas de seguridad en el nivel federal y local. Para ello, priorizó la prevención, la formación y la especialización de los agentes de seguridad, quienes se verían fortalecidos por diversos proyectos de participación y promoción de la cohesión social y comunitaria. Dado el contexto de violencia, el público objetivo fueron los jóvenes entre 15 a 29 años, ya sea en situación de vulnerabilidad social o con antecedentes delictivos. El modo de operación consistió en: 1) modernizar instituciones de seguridad pública y el sistema penitenciario; 2) hacer una valoración de los profesionales de la seguridad pública y los funcionarios de prisiones; 3) enfrentar la corrupción policial y el crimen organizado. El programa retomó los diagnósticos sociales y promovió reformas policiales que podrían recuperarse para apoyar aún más los desarrollos sociales progresistas. Además, afrontó una de las deficiencias más notables de la democracia brasileña, a saber, las tradiciones y prácticas de su policía. El programa fue positivo en cuanto a resultados, pero coincidió con un proceso político y burocrático que finalmente causó su colapso. De ahí la necesidad de tener en cuenta los intereses burocráticos, la postura de los medios de comunicación y las oportunidades que surgen en momentos cruciales del proceso político para el diseño de un programa (Ruediger, 2013, pp.290-292).

Por su parte, el programa Pacto por la Vida (2007-2017) fue una política pública que se puso en marcha con el propósito de menguar la delincuencia y la inseguridad pública, haciendo énfasis en los delitos contra la vida o que significan violaciones graves a los derechos humanos de las personas. La primera intervención fue el desarrollo del Plan Estatal de Seguridad Pública que propuso consolidar los mecanismos adecuados para generar mayores formas de coordinación entre las instituciones que componen el sistema de justicia

penal. También propuso valorar el vínculo entre las acciones de seguridad pública y los derechos humanos, para promover la participación de sociedad civil a través de mecanismos de gestión democrática y control social. De manera fundamental, Pacto por la Vida propone un cambio en la forma de gestión general de la seguridad; sus acciones se fundamentan en datos integrados, que lograron generar acciones como la formación de policías y el aumento de la vigilancia en las zonas de riesgo, además de inversiones en educación y espacios para disfrutar del tiempo libre, infraestructura en los barrios más pobres, regeneración de personas liberadas que fueron privadas de su libertad por la comisión de algún delito, así como la capacitación para el empleo dirigida a los jóvenes pobres. Entre sus resultados, el más notorio es la reducción del índice de muertes violentas en 184 municipios brasileños; desde 2007, su primer año de operación, el programa redujo en forma constante la tasa de homicidios. Del otro lado, entre las deficiencias del programa podríamos destacar que sólo se focalizó en la reducción de los homicidios a través de la investigación de estos. En consecuencia, no se trabajó la prevención de la violencia, descuidando un aspecto que probablemente hubiese evitado que los homicidios volvieran a aumentar una vez abandonado el programa (Buarque, 2013).

Por otro lado, el Programa Paz nas Escolas (2000), como su nombre lo indica, tiene como objetivo capacitar e informar a los docentes sobre la resolución de conflictos escolares, la cultura de paz, las dinámicas de integración libres de discriminación, los derechos humanos, la ética y la construcción de ciudadanía para desarrollar proyectos para prevenir la violencia en las escuelas. Los tres pilares fundamentales para el proyecto son: 1) la formación de todos los profesionales de la escuela sobre los problemas más habituales de convivencia y las formas de intervención en cada uno de ellos; 2) la inserción de valores, reglas y cuestiones de convivencia como objetos de estudio; 3) el cambio en la organización y cultura de la escuela en relación con la convivencia (Annunziato, 2019).

Finalmente, Disque Denúncia es una iniciativa de organismos comunitarios asociados a instancias privadas que recolecta denuncias de modo anónimo. La Línea Directa opera en estrecha colaboración con la Secretaría de Seguridad del Estado de Río de Janeiro, recibiendo denuncias segmentadas y difundiendo a las autoridades responsables, comunicando sus resultados a través de la prensa. En tres turnos de ocho horas diarias, se ingresa la información

de cada teléfono, se le asigna un número y el denunciante recibe una contraseña para que pueda seguir el progreso de las investigaciones; posteriormente, la denuncia es remitida a la Policía Civil, Policía Federal, Policía Militar o a las autoridades correspondientes. La Línea Directa, además, es responsable de la reducción significativa de secuestros y delitos violentos (Barros, 2018).

Consideraciones finales

Después de esta revisión del panorama latinoamericano sobre políticas públicas con enfoque participativo, podemos concluir que el paradigma de seguridad ciudadana es integral, por tanto, versátil, tanto en el diseño de la política pública como en su implementación y evaluación. Atendiendo a que hay múltiples niveles en los que incide la ciudadanía, en este artículo nos ocupamos fundamentalmente de la participación ciudadana que impacta en las intervenciones desde la prevención.

Esta incluye, de manera resumida, la corrección temprana de conductas, la imposición de sanciones y la remisión del infractor a las autoridades correspondientes, entre otras. Así, Ramírez y Castillo catalogan que las intervenciones preventivas pueden tener las siguientes modalidades: 1) prevenir la violencia antes de que ocurra; 2) acciones focalizadas e inmediatas para responder a los efectos de la violencia, una vez que ya ocurrió; y 3) atención a largo plazo después de ocurridos los actos violentos (2017). En resumen, este artículo apoya el argumento de que existen numerosos intentos por transitar hacia un paradigma de seguridad ciudadana en América Latina. Las iniciativas más completas son aquellas que propician la intervención de la ciudadanía en los tres niveles de prevención y, a su vez, son exitosas cuando el diseño permite un enfoque articulado entre el desarrollo social, la prevención comunitaria y la violencia situacional.

Referencias bibliográficas

Acosta, M. (2012). El legado autoritario y la falta de acceso a la Justicia. En Acosta, M. (Coord.), *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos* (pp.19-56). México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Aguiar, J. C. G. (2006). Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (81), 115-121.
- Annunciato, P. (2019). *Como promover a cultura de paz nas escolas?* Nova Escola. Recuperado el 30 abril 2020, de: <https://novaescola.org.br/conteudo/17039/como-promover-a-cultura-de-paz-nas-escolas>
- Arteaga, N. (2005). Seguridad privada y populismo punitivo en México. *Quivera*, 7(1), 340-356. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40170113.pdf>
- Barros, P. H. (2018). A Boa Denúncia: A construção dos relatos para a produção da informação na Central Disque-Denúncia. *Confluências. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, 19, (1), 48-63.
- Beato, C., Lopes L., Oliveira V. y Faria S. (2017). Reducción de homicidios en Minas Gerais: un análisis del programa 'Fica Vivo'. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (116), 129-157. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.129>
- Blanco, J. y Tudela P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. *Conceptos*, (19), 2-17.
- Buarque, R. (2013). Brasil quiere ser también campeón en la lucha contra la delincuencia. *Banco Mundial*. Recuperado el 21 noviembre 2020, de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/11/21/Brazil-Pernambuco-pacto-vida-program-curbs-homicide-rates-crime>
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2009). *Derechos humanos y seguridad pública*. Autor.
- Chacón, A. y Lagos R. (2016), Capacidades municipales para la gestión en seguridad pública en Chile. En Roberto Lagos (ed.), *Seguridad pública en Chile: del fenómeno global a la acción local*. Chile (pp. 124-151.). Universidad Tecnológica Metropolitana,
- Dupont, B., Grabosky P. y Shearing C. (2003). The Governance of Security in Weak and Failing States. *Criminal Justice*, 3(4), 331-349.
- Duque, L. F., Caicedo B. y Sierra C. (2008). Sistema de vigilancia epidemiológica de la violencia para los municipios colombianos. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 26(2), 196-208.
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling, H. y Gallardo R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista Invi*, 12(74), 149-185.
- Fundación Telefónica (2020). *Proyecto Aulas en Paz*. Fundación Telefónica. Recuperado el 30 abril 2020, de <https://www.fundaciontelefonica.co/educacion/aulas-en-paz/>
- Galindo, A. (2015). El paramilitarismo en Chiapas. Respuesta del poder contra la sociedad organizada. *Política y Cultura*, (44), 189-213.
- Gobierno de México (2010). *Todos somos Juárez*. Autor.

- González, J. A. (2002). La seguridad pública en México. En Peñaloza P. J. y Garza M. A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (pp. 125-135). México, IJ-UNAM.
- Isunza, G. y Hernández J. C. (2001). Seguridad ciudadana y participación ciudadana en el Distrito Federal. *El Cotidiano*, 17 (106), 105-119.
- Leeds, E. (2016). What Can Be Learned from Brazil's "Pacification" Police Model? *Washington Office for Latin America. Advocacy for Human Rights in the Americas*. Recuperado de 11 de marzo 2016, de <https://www.wola.org/analysis/what-can-be-learned-from-brazils-pacification-police-model/>
- López, A. Ch. (2016). *Política de prevención del delito en México: una aproximación desde la seguridad ciudadana. Tesis de Licenciatura*. CIDE.
- Meneses, A., Demanet, A., Baeza, C., & Castillo, J. (2012). El movimiento zapatista: impacto político de un discurso en construcción. *Enfoques: Ciencia, Política Y Administración Pública*, 10 (16), 151-174.
- Ministerio de Defensa de Colombia (2019), *Política "Marco de convivencia y seguridad ciudadana"*. Gobierno de Colombia.
- Muñoz, J. A. (2009). Populismo punitivo y una 'verdad' construida. *Foro Penal*, (72), 13-42.
- Nassif, A. A. (2012). Violencia y destrucción en una periferia urbana: El caso de Ciudad Juárez, México. *Gestión y política pública*, 21, 227-268.
- Páez, C. A. y Sandoval L. E. (2020). Caracterización del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes en Bogotá desde un enfoque sistémico. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 307-331.
- Pereyra, C. (2010). *Filosofía, historia y política. Ensayos filosóficos (1974-1988)*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, G. (2014). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.
- Policía Nacional de Colombia (2020). *Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Policía Nacional de Colombia
- Ramírez, E. y Castillo M. (2017). La política de prevención de la violencia en México. Un análisis desde su implementación en zonas urbanas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 7(1), 67-94.
- Ruediger, M. A. (2013). The Rise and Fall of Brazil's Public Security Program: PRONASCI. *Police Practice and Research*, 14(4), 280-294.
- Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

- Tavares, J. V. y Niche A. (2013). Enigmas de la seguridad pública en países de América Latina. En Barreira, C., Tavares, J., Zuluaga, J., González R. y González F. (coords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (pp. 39-64). Universidad Autónoma del Estado de México. Universidad de Río Grande del Sol. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Torres Oregón, F. (2016). Sobre la transformación del paradigma de la seguridad. *Espiral*, 23(66), 291-297.
- Valencia, J. F. y Marín M. S. (2016). Elementos que describen una dictadura en América Latina. *Kavilando*, 8(1), 43-65.