



# Más vale prevenir

*Hace unas semanas se llevó a cabo en nuestro local institucional un seminario internacional coorganizado con la Universidad de Chile y auspiciado por el Open Society Institute, sobre prevención comunitaria del delito. El autor, responsable de la organización del evento, presenta las ideas centrales discutidas en él, entrevista a Rodrigo Guerrero y reproduce comentarios de Lucía Dammert, José María Rico y Ernesto López Portillo.*

## gino costa

Coordinador del Área de Seguridad Ciudadana del IDL

**E**n el Perú, como en el resto de América Latina, buena parte del debate público acerca de cómo enfrentar la inseguridad gira en torno de cómo hacer más eficaz y más severa la punición de los hechos delictivos. Como si la única respuesta posible fuese encerrar a un número cada vez mayor de jóvenes; como si las cárceles no estuvieran ya abarrotadas y sobrepobladas; como si

no estuviera suficientemente claro que con los pocos recursos que destinamos a nuestros sistemas penitenciarios, los logros de la tarea rehabilitadora seguirán siendo magros.

No cabe duda de que cualquier política de seguridad pública debe contemplar el fortalecimiento del sistema penal, para hacer que las instituciones que

lo integran (Policía, Fiscalía, Poder Judicial y penales) sean más eficientes. Pero restringir las políticas públicas de seguridad al ámbito de lo penal, y, peor aun, pretender resolver los problemas incrementando las penas para que el mayor número de conductas se castiguen con cárcel (y con el mayor número posible de años de encierro), es un grave error. Es el error al que

conducen las llamadas políticas de "mano dura" o el "populismo penal" hoy en boga.

Dos estudios recientes —uno de la Open Society Justice Initiative y otro de Flacso— acaban de mostrar cómo el incremento de la población penal en México y Chile no se ha traducido en una mejora de las condiciones de seguridad. Además de ineficientes, tales esfuerzos han resultado costosos, no solo porque el encierro de cada interno es caro, sino porque, llegado un punto, no es posible seguir encerrando gente sin ampliar la infraestructura penitenciaria, lo que es más caro todavía.

Pero, además, el sistema es ineficiente porque no logra prevenir nuevos delitos. Esto tiene mucho que ver con el hecho de que son muy pocos los detenidos que resultan denunciados ante el Poder Judicial, menos aun los que este juzga y mucho menos los que son condenados. Urge, pues, revisar nuestras políticas de seguridad para ver de qué otra manera enfrentar el fenómeno.

Con ese propósito se reunieron en Lima especialistas de varios países y jóvenes de Colombia, Guatemala, México, Chile y el Perú, en un evento organizado por el Instituto de Defensa Legal y el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Si bien el motivo aparente de la convocatoria fue discutir las experiencias de prevención comunitaria del delito, el seminario internacional sirvió para analizar todo el abanico de opciones preventivas con que contamos, así como su utilidad y sus límites.

No se trató de contraponer la prevención a la persecución del delito, ni, mucho menos, la prevención comunitaria a otras formas de prevención. Se pretendía, más bien, contribuir a establecer un mejor balance entre prevención y persecución del delito. Como quedó claro a todos los participantes, el éxito de una política pública de seguridad reside en saber combinar adecuadamente las distintas opciones, sin caer en la ilusión de que hay una solución única, rápida y milagrosa para el problema de la delincuencia.

Tres son las principales formas de prevención. La primera, la situacional, tiene por objeto reducir los incentivos para el delito al aumentar las dificultades y los riesgos para el delincuente. Un candado, una reja, una alarma son los típicos instrumentos a través de los cuales se hace prevención situacional. También se logran similares propósitos cuando se ilumina una calle peligrosa, se clausura un local donde se expenden bebidas alcohólicas ilegalmente y se restablece el orden en el escenario urbano. La teoría de "la ventana rota" sirve de sustento a esta forma de prevención, y es el policía comunitario el llamado a intermediar entre los vecinos y las autoridades —especialmente municipales— para que se tomen las acciones destinadas a reducir los márgenes por los que se cuele el delito.

La segunda es la social, y persigue actuar sobre las condiciones que dan pie a los hechos delictivos, los llamados factores de riesgo. Mientras que la prevención situacional actúa

## Ernesto López Portillo: Dos tipos de policía

"Hay dos tipos de policía: una que ve al ciudadano como un igual, al que le da un servicio; y otra que lo ve como una amenaza al orden establecido y como fuente de oportunidades para el beneficio propio. En América Latina, al igual que en África, Europa del Este y Rusia hay largas historias de policías autoritarias, policías cuyos miembros miran hacia arriba, que no se deben al ciudadano sino a sus autoridades. La sensación de que el policía te hace un favor y no te brinda un servicio público responde al diseño histórico de nuestras instituciones policiales. La primera policía federal de México, creada a mediados del siglo XIX, tuvo un objetivo político, contener los conflictos sociales, a cambio de lo cual el poder le otorgó licencia para agenciarse recursos ilícitos. Hoy, la situación no ha cambiado sustancialmente y la Policía sigue constituyendo un mecanismo de control social y no de protección ciudadana."



*Presidente del Instituto para la Seguridad y Democracia de México (INSYDE).*



*Investigadora de Flacso-Chile.*

## Lucía Dammert: Prevención comunitaria

El aumento de la violencia y la criminalidad ocupa un lugar expectante en la agenda política y social de nuestra región. Las repercusiones que esta tiene en nuestra vida diaria y en nuestra democracia es un tema que se discute cada día con más intensidad. Las respuestas para hacer frente a este fenómeno son tan diversas como las causas, pero una que resulta relevante es la prevención comunitaria del delito.

Intentar una forma distinta de abordar la criminalidad pasa por entablar una nueva relación entre la ciudadanía y la Policía y hacer una firme apuesta por el fortalecimiento de los lazos intracomunales.

Puede haber diferentes enfoques sobre el rol de la comunidad, pero lo que sí resulta imperativo es pensar en la comunidad como un actor principal de las políticas de prevención, que asume un rol activo en el diseño, aplicación y evaluación de los planes y programas ejecutados en su entorno.

sobre el entorno, la social lo hace sobre las circunstancias que pueden llevar a alguien a delinquir. Los factores de riesgo más conocidos son el alcohol, las drogas y las armas de fuego. La caída de las tasas delictivas en Bogotá tuvo mucho que ver con el control sobre el consumo de alcohol y el uso de armas. Otras ciudades han tenido experiencias similares. El trabajo con jóvenes o niños de la calle es otra forma de hacer prevención social. En el Perú, Cedro tiene una experiencia muy rica y alentadora con estos grupos especialmente vulnerables; sin embargo, la acción del Estado es casi inexistente.

La tercera forma de prevención es la comunitaria, que combina aspectos de las dos primeras, pero que lo hace desde el involucramiento de la comunidad. Es gracias al papel que esta juega que se identifican las circunstancias del entorno que

favorecen el delito y los factores de riesgo, así como a los grupos vulnerables que es necesario atender prioritariamente. La comunidad es la principal aliada de las autoridades, tanto porque cuenta con información valiosísima sin la cual aquellas no pueden actuar, cuanto porque puede complementar la acción de la Policía y la justicia.

El Perú es un caso paradigmático de esto. Las Juntas Vecinales son formas de organización social urbana que sirven para suplir las insuficiencias del Estado en materia de seguridad; realizan labores de patrullaje con la Policía y constituyen una valiosa fuente de información. Las rondas suplen en el campo a la Policía y a la justicia, salvo cuando se trata de delitos graves, en cuyo caso hacen las veces de órganos auxiliares de esta.

Es interesante notar que, a excepción de aquellos casos en

los que las rondas vulneran los derechos fundamentales, tanto estas como las juntas son un freno a formas primitivas de justicia por mano propia, que pueden terminar en la muerte de la víctima. Pocos de los linchamientos de supuestos responsables de hechos delictivos son atribuidos a juntas y rondas. Se trata, más bien, de fenómenos espontáneos que no obedecen a la lógica de una organización con líderes y responsables debidamente identificados.

En la tipología de la prevención aquí descrita, ¿dónde ubicamos la cultura de la convivencia pacífica de Antanas Mockus? (*ideele* n.º 170, mayo del 2005). Lo más lógico sería hacerlo en la comunitaria, aunque tal propuesta no apela a la responsabilidad y el compromiso de la comunidad, sino a los del individuo. Esto demuestra lo difícil que es tipificar ciertas formas de acción preventiva. Lo

importante es saber hacer uso de todas ellas, de acuerdo con su utilidad, y combinarlas creativamente.

Para funcionar, la prevención requiere de cinco componentes. Primero, de un enfoque local de los problemas. Segundo, de información. Tercero, del activo involucramiento de los gobiernos municipales. Cuarto, de la descentralización de los organismos policiales, fiscales y judiciales. Y, quinto, de una política para los jóvenes.

Para hacer bien prevención hay que moverse en espacios lo más pequeños y acotados posibles. La llave del éxito de las políticas públicas de seguridad está en su carácter local y en que se sostengan en diagnósticos ciertos de las condiciones locales, informados en encuestas de victimización y de percepciones, estadísticas policiales —por más pobres que estas sean— y foros organizados para recoger la opinión de la comunidad. La experiencia colombiana muestra la importancia de contar con información cuantificable para diseñar políticas serias y consistentes y evaluarlas oportunamente (véase la entrevista con Rodrigo Guerrero).

A diferencia del enfoque tradicional —reactivo y con énfasis en lo policial y penal—, el preventivo es multisectorial, porque el delito es multicausal. Enfrentarlo demanda una acción coordinada en varios terrenos. Corresponde al Municipio el papel de liderazgo y coordinación. No siempre es fácil; normalmente los alcaldes consideran que esta es tarea de la Policía, o que carecen de autoridad suficiente sobre ella para asumir esa responsabili-

dad. Además, el Municipio requiere de contrapartes capaces de actuar con autonomía en el plano local, sin esperar la autorización de instancias superiores. Nuestras estructuras policiales y judiciales no están preparadas para ello, y se resisten al cambio.

Los jóvenes son los responsables de la mayoría de delitos, y también sus principales víctimas. ¿Cómo transformar esta situación de problema en solución? He ahí el desafío para las políticas de

prevención: cómo integrar a los jóvenes en su diseño, cómo hacerlos protagonistas de ellas.

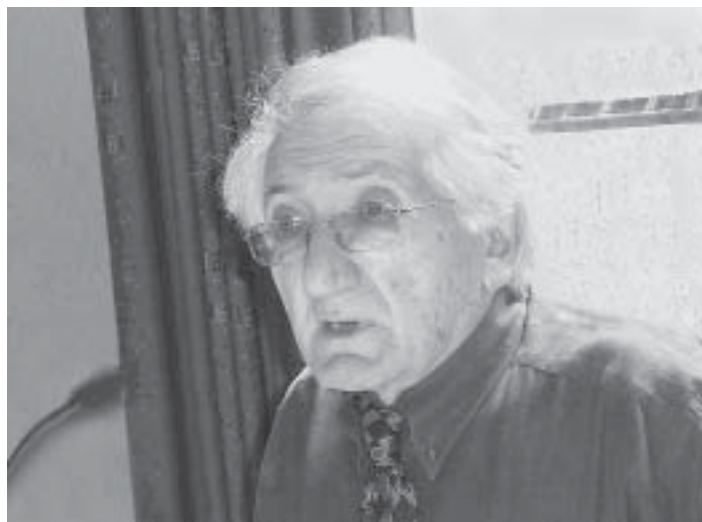
Una lógica muy distinta de la que aún impera. Un nuevo enfoque al que hay que darle una oportunidad. Lógica y enfoque que en el Perú están plasmados en ley; ley que no se cumple, que requiere del liderazgo de Interior. ¿Por qué no crear, con una fracción de lo que le corresponde a la Policía del Fondo de Defensa, un fondo concursable para premiar las mejores prácticas de prevención? ■

## José María Rico: Enfoques novedosos

La investigación ha mostrado la escasa eficacia de la gran mayoría de medidas para enfrentar el fenómeno de la delincuencia, en particular de los enfoques punitivos (el poder intimidante de la ley penal, la intervención policial y las sanciones impuestas por los jueces), médico-terapéuticos (la resocialización del delincuente condenado) y sociales (reformas sociales para atacar las posibles causas de la delincuencia).

Por estas razones, durante las últimas décadas se ha comenzado a poner énfasis en enfoques más novedosos y prometedores como los de la prevención situacional, la prevención social y la prevención comunitaria.

La primera busca reducir las oportunidades para delinquir, la segunda trata de disminuir los factores de riesgo, y la tercera persigue involucrar a la ciudadanía para hacer frente al delito.



*Experto español en prevención del delito.*



Enrique Vera

## Una entrevista con Rodrigo Guerrero

# El cólera en los tiempos de la seguridad ciudadana

*La violencia que enfrenta Colombia condujo a Rodrigo Guerrero, médico epidemiólogo altamente calificado y ex rector de la Universidad del Valle, a trasladar su labor al ámbito de la salud social. Entre 1992 y 1994 Guerrero realizó una exitosa gestión como alcalde de Cali aplicando una idea proveniente de su especialidad: para combatir el delito, es necesario basarse en el conocimiento cuantitativo, o, en sus propias palabras, "hacer la epidemiología del delito".*

### **¿Cuál es el camino que lleva a un médico epidemiólogo a convertirse en especialista en violencia?**

Teníamos el temor de que la alcaldía de Cali fuera tomada por el narcotráfico o el crimen organizado, y por eso postulé mi nombre, aprovechando mi reconocimiento social —siempre he trabajado en barrios populares— y mi formación científica.

### **¿En qué consiste su método para combatir la violencia?**

Es una idea muy sencilla, que ha sido usada para combatir enfermedades de origen desconocido. Primero, es preciso definir clara-

mente el problema que se quiere combatir; por ejemplo, de qué forma de violencia se trata, pues hay muchas. Luego se procede a identificar a quién, cómo, cuándo y dónde ataca la enfermedad, y, sobre la base de esa información empírica, formular las hipótesis de intervenciones para controlarla, que deben ser evaluadas de manera permanente.

El método es neutro. Es una herramienta gerencial poderosísima, pero que, por sí misma, no produce resultados. Una vez que se tiene información confiable y no basada en prejuicios, se comienza a realizar intervenciones y a evaluarlas, y así se mide

su eficacia. Las acciones pueden ser diversas, pero el punto de partida de todas ellas es la información.

En Colombia hemos tenido desde hace tiempo especialistas en violencia cuyo trabajo se sustenta en la especulación teórica, no en la investigación empírica, que se basa en datos. La experiencia ha mostrado que esta es la forma más fructífera de aproximarse a la realidad, pues está sujeta a verificación permanente.

**Estas ideas parten de su formación anglosajona, porque en América Latina tende-**

***mos a armar estructuras muy lógicas y coherentes, pero que no necesariamente tienen un vínculo con la realidad, salvo el que le damos.***

En efecto, hice un doctorado en Epidemiología en Harvard. Es cierto que los ingleses han sido siempre aficionados a las estadísticas. La necesidad de estar en directo contacto con la realidad es muy anglosajona: pies en la tierra, sin grandes teorías. Y eso da muy buenos resultados.

***Hay quienes dicen que la información estadística es muy incompleta, porque los delitos no suelen denunciarse.***

Eso es parcialmente cierto, pues hay hechos que casi siempre se registran, como los homicidios o los robos de automóviles. Y en los casos que no se denuncian se puede obtener información precisa mediante encuestas bien planteadas. Pero aun cuando no se cuente con datos absolutamente confiables, siempre es mejor partir de la información y tratar de ir mejorándola progresivamente. Lo que sucede es que antes de hacer las intervenciones se requiere paciencia, sentarse un tiempo a estudiar el fenómeno, a entenderlo.

***Mientras usted aplicó su método en Cali, las tasas de violencia cayeron, pero después se recuperaron.***

Cali, en su momento, era superada solo por Medellín. En materia de violencia, las tasas comenzaron a descender, pero el proceso se detuvo porque no se ha aplicado en forma

sostenida. En Bogotá, en cambio, las políticas se mantuvieron durante más de diez años por tres gestiones sucesivas, y en ese periodo las tasas descendieron constantemente.

En Bogotá se tomaron simultáneamente gran cantidad de medidas en diferentes ámbitos, todas basadas en un diagnóstico específico. El proceso pudo ser gerenciado porque había retroalimentación permanente de datos.

***¿Cómo garantizar que la autoridad que controla la información no haga mal uso de esta y no afecte los derechos humanos?***

En Bogotá se solicitó la intervención del Instituto de Medicina Legal, que es independiente. Puede ser aconsejable contar con un observatorio ubicado fuera de las instancias públicas involucradas, para darles mayor credibilidad.

***¿Cómo introducir esta metodología en un país como el Perú, donde no se acostumbra realizar mediciones?***

Considero que lo mejor es compartir la experiencia, mostrarla. Los políticos únicamente "compran" ideas factibles, en las que puedan mostrar resultados. Cuando descubren que determinada acción puede tener impacto, son los primeros en meterse en el asunto. Cuando el nivel de inseguridad es inaceptable, se genera una presión ciudadana en ese sentido. Entonces, a las autoridades les conviene intervenir.

***Pero acá la percepción ciudadana indica desde hace***

***mucho tiempo que la inseguridad es uno de los principales problemas, y sin embargo las autoridades no se interesan en el tema.***

Yo creo que es porque todavía no han descubierto que se puede hacer algo, pero es factible encontrar ayuda. El Banco Interamericano de Desarrollo ha hecho un gran hallazgo: que la violencia afecta mucho la economía, o sea, hace más pobres a los países pobres. Según sus estudios, en América Latina la violencia hace perder 15 por ciento del PBI, que es más de lo que se gasta en educación. Entonces, así como es importante otorgar préstamos para elevar la calidad educativa, lo es también para reducir la violencia. Las herramientas existen y pueden ser baratas, porque no se requiere tecnología sofisticada. Yo soy partidario de arrancar modestamente, con lo elemental, y complejizar el sistema en la medida en que sea necesario y se cuente con los recursos para hacerlo.

***La justicia es otro componente importante en la lucha contra la violencia.***

La tesis básica es que el problema de la inseguridad es multicausal. Entonces, si uno quiere enfrentarlo, tiene que ir aislando los diferentes factores que la afectan, y los dos más importantes son la justicia y la Policía. Si no se garantiza su eficacia, todo lo demás se pierde. En este campo también es necesario realizar pequeñas mejoras, no grandes acciones, y establecer metas cuantificables. ■