



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 4

*Más comunidad, más prevención:
lecciones prácticas comparadas*

Mesa redonda con

Hugo Frühling

11 de enero del 2005, Ciudad de México

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico contacto@insydeideas.org

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el cuarto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

El seminario *Más comunidad, más prevención: lecciones prácticas comparadas*, que se celebró el martes 11 de enero del 2005, tuvo por objetivo generar procesos de sinergia entre actores oficiales y no oficiales e iniciar un foro permanente de intercambio sobre prevención del delito y comunidad. Contó con la presencia del Dr. **Hugo Frühling** que viene trabajando con el Insyde en un proyecto de difusión y sistematización de iniciativas de prevención del delito con participación comunitaria, coordinado desde el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y financiado por el Open Society Institute. El Dr. Frühling compartió con los asistentes los pormenores del programa **Comuna Segura** del Ministerio del Interior de Chile, con la esperanza de que la experiencia oriente y motive proyectos de prevención del delito con participación comunitaria en nuestro país.

Por su parte, **Joaquín Meléndez**, funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, expuso los avances del programa **Policía de Barrio**. La reunión se vio beneficiada por la presencia de los representantes de las áreas de seguridad pública de diversas delegaciones políticas, representantes de comités vecinales y otros funcionarios de la secretaría mencionada, quienes, con su participación, enriquecieron el intercambio de experiencias y conocimientos.¹

Insyde agradece a Héctor Iván Sáenz la redacción de este documento.

¹ Aline Hernández Cervantes/Delegación Benito Juárez, Mayolo Medina/Analista, Juan Salgado/Fundar, Jesús Nava Mendoza/Delegación Iztapalapa, Kim Keith Brown/Consultora Open Society Institute, Reyna C. Mateos/Delegación Venustiano Carranza, Luz María Sánchez/Delegación Venustiano Carranza, Santa Gómez/Delegación Venustiano Carranza, Jesús García/ Secretaría de Seguridad Pública del D.F., Joaquín Meléndez/Secretaría de Seguridad Pública del D.F., Miguel Moguer/Comisión de Derechos Humanos del D.F., Manuel Gallardo/Cooperativa Germinal, David Chávez/Comité Vecinal del Barrio del Niño de Jesús-Tlalpan, Jorge Antonio Calderón/Delegación Magdalena Contreras, Oscar Ramírez/Delegación Magdalena Contreras, Efraín Pérez Marcial /Delegación Magdalena Contreras, Félix Calderón/Director de Seguridad Pública de la Delegación Venustiano Carranza, Gabriela Pérez/Fundar, Robert Varenik/CIDE e Insyde, Ángel Kuri/Fundar, Lourdes Montaña/Delegación Benito Juárez, Irma Islas/ALDF, Teresa Incháustegui/SNSP, Daniel Guerra/Delegación Venustiano Carranza, Verónica Simbrón/Delegación Iztacalco, Roberto Peña Torres/Comité Vecinal del Barrio Niño del Jesús-Tlalpan, Mario A. Camacho/Delegación Cuauhtémoc, Fernando López/Comité Vecinal del Barrio del Niño Jesús-Tlalpan, José Luís Olivares/Secretaría de Seguridad Pública del D.F., Víctor Navarro/ Secretaría de Seguridad Pública del D.F.

I. Hugo Frühling: el programa Comuna Segura

1. Difusión y sistematización de experiencias sobre prevención del delito con participación comunitaria

1.1 Crecimiento del crimen

Desde hace 12 años, ha crecido vertiginosamente el crimen en América Latina. De manera paralela se ha fortalecido la percepción de que **el crimen** es uno de los problemas de agenda pública más difíciles de resolver. En un esfuerzo por confrontar esta realidad, es preciso impulsar la **participación de la comunidad** para controlar el crimen y reducir los niveles de victimización.

1.2 La importancia de las experiencias autóctonas

Los esquemas para abordar los problemas de seguridad pública surgen, en su mayoría, de **experiencias extranjeras**, principalmente de Norteamérica y Europa. Debido a las diferencias entre las regiones, su aplicación en Latinoamérica requiere un profundo y costoso **proceso de adaptación** a las condiciones locales. Por otro lado, **las experiencias autóctonas**, muchas de ellas muy valiosas, **no están suficientemente documentadas**. Esta situación implica una terrible pérdida de conocimiento útil. Latinoamérica es fuente de **esfuerzos locales innovadores**, que nos pueden enseñar más que los esquemas importados de países desarrollados con diferente cultura política y legal, diferente distribución del ingreso y distinto aparato policial.

1.3 El objetivo y el proceso

Nuestro objetivo es contribuir a la consolidación y expansión del modelo comunitario de prevención del delito, investigar nuevas estrategias y difundir un conjunto de proyectos sistematizados de prevención y sus resultados en Perú, México y Guatemala a través de publicaciones periódicas. El proyecto consiste, en primera instancia, en buscar e identificar **proyectos de prevención comunitaria del delito innovadores** en la región. Luego se encarga de sistematizar, redactar, documentar y analizar dichos proyectos objetivamente, con la intención de conocer los procesos que dan lugar a ellos, saber cómo se construyen, planifican y evalúan, y qué ha sido exitoso. Luego se difunden y se inicia un debate en torno a ellos, con miras a motivar intentos de replicación de ejemplos exitosos, con las adaptaciones necesarias.

Es preciso dar respuestas propias a las preguntas centrales al tema: ¿Cómo hacer que la comunidad participe? ¿Cómo hacer que esa participación dure? ¿Cómo definir los objetivos precisos de un programa de este estilo? ¿Cómo evaluar sus éxitos?

El proyecto busca crear condiciones que faciliten el **diseño, ejecución y evaluación** de los proyectos a través de actividades como:

- **Investigar, y sistematizar y difundir experiencias valiosas** (desde la Ciudad de México hasta Río de Janeiro y Sao Paulo), lo que incluye programas pequeños de trabajo con jóvenes infractores o prevención de la violencia escolar, por ejemplo.
- **Participar en la capacitación** para la formulación, ejecución, diseño y evaluación de proyectos, **redactando un manual** útil para futuras aproximaciones.
- **Establecer una red de intercambio.** Celebrar un seminario internacional de intercambio de experiencias concretas.

1.4 Los dos ejemplos iniciales

El proyecto comenzó con dos programas con importante participación comunitaria: **Comuna Segura** y **Comunidades Justas y Seguras de Rosario**. El programa Comuna Segura lo implementó el Ministerio del Interior de Chile en cooperación con 57 municipios del país. Comunidades Justas y Seguras de Rosario aplicó una estrategia utilizada en Sudáfrica para resolver conflictos en comunidades altamente conflictivas mediante **foros de convención**. Participaron en éste autoridades y académicos latinoamericanos, canadienses y sudafricanos, y la experiencia está debidamente documentada, pero, hasta hace poco, no suficientemente difundida. A pesar de que ambos programas son esfuerzos de larga duración con impactos positivos, **no son suficientemente conocidos**, incluso entre los académicos y servidores públicos dedicados a temas de prevención del delito.

2. Qué es Comuna Segura

2.1 Planteamiento general del programa

Comuna Segura es un programa inspirado en el esquema denominado *Safer Cities*, originado en Inglaterra, en el que las ciudades reciben apoyo del Ministerio del Interior para enfrentar problemas de seguridad ciudadana a través de la **participación**. La idea central es la cooperación: el gobierno central traspasa fondos a los gobiernos locales, pero la implementación y las posibilidades de aprovechamiento deben venir de la localidad, su gobierno y su comunidad.

Comuna Segura tuvo detrás **procesos de planificación y requerimientos técnicos** poco comunes en los proyectos realizados en Latinoamérica. Requirió un gran esfuerzo de **colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales**, que trasciende diferencias partidistas.

2.2 Historia y contexto

Después de la transición y la instalación de un régimen civil electo en 1990, en el Ministerio del Interior de Chile, **no había una política clara de seguridad**. El crimen

había crecido considerablemente y el problema del **delito se había vuelto central en la agenda pública**, al punto de que la oposición al régimen militar era mal evaluada en términos de la lucha contra la criminalidad.

En 2000, con el presidente Ricardo Lagos, se crea una unidad que intenta orientar y dar solidez técnica desde el gobierno a las políticas en materia de seguridad ciudadana. Pero esto no era fácil. Para empezar, la policía (debido a su larga tradición, altos niveles de apoyo y estructura corporativa militar) se mostraba renuente a recibir órdenes de un gobierno civil. Era necesario establecer un **diálogo técnico como moneda de intercambio**.

La unidad de estadísticas policiales da cada tres meses información accesible al público sobre los delitos de mayor connotación social. Cuenta con un **sistema georeferenciado** que muestra también dónde van acaeciendo los delitos.

En este contexto, surge el proyecto Comuna Segura en 2001, como una **alternativa al alza de las penas para combatir el crimen**. En Chile sólo hay dos cuerpos de policía, ambos controlados por el gobierno central. No existe una policía municipal, por lo que el programa es aún más importante.

3. Características del programa

El proceso de implementación

1. **Se selecciona los municipios** que van a participar el primer año del programa.
2. **Se implanta el programa.** Se crea el Consejo Comunal de Seguridad y se nombra un Secretario Técnico. Se establece el convenio entre el gobierno central y municipal. Se inician asambleas de información ciudadana. Se constituye la Mesa Técnica de Seguridad.
3. El Secretario Técnico asesora al Consejo para la **elaboración del Plan Comunal**.
4. **Se implementa y actualiza de manera paulatina el Plan Comunal.** Se asignan los **fondos concursables** y se da seguimiento a los proyectos que surjan de éstos.

3.1 La selección de municipios

El dinero se otorga de manera escalonada, primero a unos municipios, luego a otros. A principios de año, entonces, se elige un conjunto de municipios que van a recibir apoyo del gobierno central el primer ciclo. El problema es que todos quieren recibir dinero, lo

que genera considerable presión. Por esta razón, es fundamental **contar con un sistema relativamente objetivo** para definir quién recibe dinero primero y quién después.

En un principio, los parámetros para elegir el primer grupo de municipios eran indicadores de información policial: número de habitantes, denuncias de violencia intrafamiliar y robos, consumo de drogas, etc. Pero el sistema se ha sofisticado. Ahora se establece un “**indicador de vulnerabilidad social**” o propensión al delito, es decir, una medida del peso de los factores sociales de riesgo presentes en el municipio que, probablemente, van a implicar mayor delincuencia. Entre más altos niveles de vulnerabilidad, las comunas reciben antes el dinero. Las variables que determinan este indicador son:

1. El porcentaje de **población menor de 18 años**.
2. Los niveles de **pobreza**.
3. Los niveles de **desigualdad en el ingreso**.
4. Los niveles de **hacinamiento**.

3.2 El Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana

El **Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana** es un **cuerpo plural** cuya función consiste en **crear una política específica de seguridad para el municipio**. Debe definir cuáles son los riesgos, cuáles los problemas y cómo enfrentarlos con efectividad. Está conformado por 18 integrantes presididos por el Alcalde, entre los que se incluye a representantes de la policía, representantes de organismos de salud, directores de colegios públicos, representantes estudiantiles y a los dos concejales más votados en la elección anterior, aunque sean de diferentes partidos.

3.3 El Secretario Técnico de Seguridad

La figura más importante es la de Secretario Técnico de Seguridad. Su objetivo es **realizar un constante diagnóstico participativo** con la comunidad sobre la situación de seguridad. Debe determinar cuáles de los problemas que establecen las estadísticas como prioritarios son percibidos como tales por la comunidad y cuáles de éstos pueden ser resueltos mediante programas municipales.

El Secretario Técnico es un civil con conocimiento en materia de seguridad pública, seleccionado mediante un **concurso público**. Su ejercicio es financiado por el Ministerio del Interior, pero se encuentra inserto en la vida de la localidad. Para que pueda funcionar, se establece previamente un **convenio entre el gobierno central y el municipio**. El gobierno financia al Secretario, que va a diseñar, implementar y diagnosticar los planes de seguridad en ese municipio. El municipio, a cambio, debe proporcionarle una secretaria, un lugar donde laborar, vínculos con las estructuras municipales y apoyo para ejercer su función.

La figura de Secretario Técnico debe poder armonizar con el gobierno local para funcionar. En este camino, puede toparse con **varios obstáculos**. Por ejemplo, los municipios, en general, tienen gran cantidad de votantes opuestos al gobierno central. Entre más polarizadas estén las opiniones, mayor presión significan. Además, es común que existan diferencias de criterios entre el centro y la localidad. El gobierno central quiere que se gaste el dinero de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan comunal, mientras que el gobierno municipal puede tener otras prioridades, responder a diferentes grupos de presión o buscar el beneficio de algunos particulares. En otras palabras, el Secretario técnico **debe enfrentar las tensiones inevitables de la política**.

3.4 Los fondos concursables

El Ministerio del Interior proporciona a cada municipio participante un fondo especial (cuyo monto depende del número de habitantes) para el **desarrollo y financiamiento** de proyectos elaborados por asociaciones con personalidad jurídica **avercindadas en el municipio**. Puede tratarse de proyectos de promoción o de prevención situacional y psicosocial.

El Consejo decide a qué proyecto se le asignan los fondos, para lo cual debe evaluar:

1. Si es **sustentable**.
2. Si **motiva la participación** de sus beneficiarios.
3. Si **involucra a otras organizaciones**.
4. Si está **bien formulado**.
5. Si existen **indicadores** que permitan evaluar su impacto.

Algunos **ejemplos** de programas:

- **Promoción de la salud comunitaria.** *Prevetren* es una sede para jóvenes y la prevención del uso de drogas.
- **Promoción del deporte,** que promueve la acción colectiva y mantiene a los jóvenes lejos del crimen.
- **Actividades dignas y útiles para enfermos mentales.**

3.5 La Mesa Técnica de Seguridad

El Consejo y el Secretario Técnico deben dar seguimiento a la ejecución de los proyectos. Pero los miembros del Consejo son gente ocupada, que puede no darle gran prioridad a los temas de seguridad. Por esta razón, es necesario crear una **base técnica de apoyo** a los programas diseñados y aprobados por el Consejo: la Mesa Técnica de Seguridad, que es un cuerpo conformado por los jefes de los principales departamentos técnicos del municipio. Su finalidad es asegurar que los proyectos financiados estén ligados a las prioridades que los municipios han definido.

4. Evaluación del programa

4.1 Éxitos del programa

Si evaluamos Comuna Segura en términos de reducción del delito, el programa parecería ineficaz. Pero no lo es. La evaluación de un programa de este tipo debe centrarse en los procesos, en el impacto en el gobierno local o en la sensación de seguridad de la ciudadanía.

Haber podido montar un programa como Comuna Segura, que promueve la seguridad sin centrarse en la policía y su fortalecimiento, es un éxito en sí. Fue una tarea compleja, que implicó trabajar con 57 municipios, crear un engranaje institucional inexistente, capacitar a los involucrados, dar seguimiento a numerosos proyectos y articular una base de conocimientos sistematizados y transferibles en un entorno social que favorece la persecución y punición de delincuentes sobre la prevención.

Comuna Segura es un programa que instituye un **diagnóstico permanente** de la situación de la seguridad ciudadana. Es un proyecto de apoyo a **iniciativas e intervenciones de agencias diferentes** para la resolución de problemas comunes, que busca fortalecer las instituciones entregando **dinero para capacitación** y, además, establece un **sistema de concurso para asignar recursos** a programas endógenos. Su legado es una **mayor legitimación para la participación** de las comunidades en las políticas de seguridad, que puede mejorar la manera en que se trata el problema del delito.

4.2 Dificultades

- **Continuidad.** No se puede asegurar que, al cambiar el gobierno, no se retiren fondos o se elimine el programa. En Chile, los periodos son de cuatro años, lo que agrava la situación.
- **La figura de Secretario Técnico.** El papel intermedio del Secretario, que le debe más lealtad al Ministerio que al Alcalde, corre el **riesgo de convertirse en una figura decorativa**. Además, está constantemente sujeto a fuertes presiones, a veces antagónicas.
- **Los fondos concursables:**
 - Es difícil evitar que el **clientelismo** y la **corrupción** presente en la administración de una comunidad no se refleje en la asignación de fondos concursados. La posición del alcalde como encargado último de asignación de recursos es especialmente difícil.
 - El hecho de que sólo asociaciones con personalidad jurídica puedan presentar proyectos, **deja de lado a las asociaciones juveniles**, que tienden a no formalizar su existencia. Sería deseable que pudieran participar de manera constante y dinámica.

- Es difícil **distinguir un proyecto de seguridad** de uno de desarrollo social o salud comunitaria. Al crear una oferta de dinero, se crea una fuerte demanda de esos fondos, que pueden querer emplearse en ramos no contemplados dentro de la seguridad.
- **La falta de recursos.** Aunque los fondos han aumentado, son **insuficientes y mucho menores que los asignados a la parte coercitiva de la seguridad**. Es preciso justificar constantemente la asignación de fondos, ante una cultura que tiende a dar más valor a la persecución de delincuentes.
- **La medición del impacto.** Se debe encontrar un sistema de medición cualitativa y cuantitativa que siga cada uno de los programas, lo que es difícil y costoso.

4.3 Lecciones

Las experiencias nacionales sirven para generar ideas y posibilidades para solucionar problemas en otras latitudes. Como afirma **Ernesto López Portillo**, “no hay recetas, pero hay lecciones”. Las lecciones del programa Comuna Segura se pueden aplicar en nuestro país, ya que es posible adaptar varios elementos a las condiciones específicas de México. Pueden, por ejemplo, ser útiles para casos más pequeños, que no requieren de un programa a gran escala por parte de la Secretaría de Gobernación.

En términos generales, **Ernesto López Portillo** considera propio subrayar seis puntos claves del programa, de los que sería prudente aprender:

1. **La claridad metodológica del programa.** Funciona como control de calidad. Es producto de la vocación de interacción entre la práctica y la investigación.
2. **El índice de vulnerabilidad social.** Es una aproximación innovadora, una valoración amplia, profunda y compleja, que rebasa el índice de delitos como medida útil, pues se ha establecido que no hay una relación directa entre el índice de delitos y la percepción de inseguridad.
3. **El fomento al diagnóstico participativo con la comunidad.** Comuna Segura es un proyecto que alienta la sinergia entre comunidad y gobierno, para llegar a una definición colectiva de los problemas sobre seguridad pública. Reconoce la distancia que puede existir entre lo que las autoridades asumen y lo que la gente cree. Por ejemplo, el gobierno de Antanas Mockus en Bogotá asumía que la principal preocupación popular sobre inseguridad era la violencia armada, pero luego las encuestas mostraron que era la violencia doméstica.
4. **El programa asegura el alineamiento de prioridades entre los distintos actores.** Se puede asumir que hay prioridades compartidas, para luego descubrir que no es de ese modo, con consecuencias desastrosas para los proyectos.
5. **Los criterios de evaluación son objetivos y técnicos,** no políticos o partidistas.

6. La intención de diseñar mejores mediciones para el impacto sobre la seguridad.

La idea de que si el delito no baja no hay más seguridad parece ser falsa. Los estudios indican que la inseguridad objetiva y subjetiva no guardan una relación directa.

4.4 Inquietudes en la mesa de debate²

1. ¿Cómo abordar el miedo como factor de la inseguridad e impedimento para la participación?³

Al iniciar el programa en los primeros municipios se realizó una **Encuesta de Victimización**. La evaluación y análisis de las primeras respuestas indicaba que existen **mayores niveles de temor donde hay una percepción fuerte de incivildades** (venta de drogas, alcohol en la vida pública, graffiti, etc.), aun manteniendo **constante el nivel de delito**. El problema del miedo requiere **un tipo de política especial**. Hay que pensar, por ejemplo, en programas que propicien mayor integración de la comunidad, mejor acceso a información y mejor atención por parte de los servidores públicos, especialmente policías.

2. ¿Hay experiencias concretas que partan de la **sociedad civil**, sin depender de fondos gubernamentales?⁴

El programa Comunidades Justas y Seguras está financiado por la agencia Canadiense de Apoyo al Desarrollo, pero el financiamiento dura poco tiempo, pues se espera que los **programas se vuelvan autosustentables**. El programa crea foros de convivencia que involucran sectores amplios de la sociedad, donde se discuten temas específicos y se buscan soluciones. Una posibilidad es el compromiso por parte de los participantes de entregar dinero para sostener el foro.

3. ¿Cómo mantener **niveles adecuados de participación** y cómo lograr que sea útil?⁵

El programa propone dos formas de participación directa: los diálogos participativos y la participación de las asociaciones que concursan para obtener fondos. Una buena estrategia para sostener la participación es **capacitar no sólo a los funcionarios públicos, sino también a los representantes de la comunidad**.

² Respuestas del Dr. Hugo Frühling.

³ Fernando López, miembro del comité vecinal del barrio del Niño Jesús en Tlalpan.

⁴ Licenciado David Chávez, miembro del comité vecinal del barrio del Niño Jesús en Tlalpan.

⁵ Licenciado Oscar Ramírez, de la Coordinación de Seguridad Pública de la Delegación Magdalena Contreras.

II. Lic. Joaquín Meléndez: El programa Policía de Barrio

1. El delito y la policía

El delito es un fenómeno multifactorial, vinculable a la falta de oportunidades y la desigualdad en el ingreso. Es, también, un problema cada vez más grave. Por ejemplo, en la Ciudad de México **ha disminuido la edad promedio de los “primodelincuentes”**, es decir, cada vez son más jóvenes quienes comienzan a delinquir. Por otro lado, el nivel de **escolaridad del criminal promedio es cada vez mayor**, lo que trae como consecuencia una **mayor capacidad para planear y ejecutar delitos**.

¿Cómo enfrentar esta situación? **Lo que se requiere no es más policías**; la Ciudad de México, comparada con ciudades de otros países, cuenta con **una alta cantidad de policías per capita**. No se trata, entonces, de números, sino de **eficacia en la tarea policial**. El programa Policía de Barrio, inspirado en experiencias internacionales, apunta a este fin.

2. Objetivos del programa

1. Hacer patente la importancia de una **perspectiva integral de la seguridad pública**.
2. **Retomar las experiencias** de varios países que muestran la **utilidad del policía que camina por las calles**.
3. **Mejorar el entorno urbano y recuperar espacios** perdidos para la ciudadanía.
4. Hacer **eficiente el trabajo policial mediante el fortalecimiento del vínculo con la comunidad**, pues la policía requiere la cooperación de la ciudadanía para poder hacer su trabajo. El programa persigue el restablecimiento del **contacto de la policía con los vecinos**. Te aviso que quité la nota que estaba aquí.
5. **Reducir el índice delictivo**, privilegiando el **enfoque preventivo**.
6. Mejorar la **percepción ciudadana de la policía**. Es preciso **recuperar la confianza** en la policía, deteriorada por años de mal funcionamiento de los cuerpos policíacos.
7. Que el policía de barrio se convierta en un **factor de integración comunitaria**.
8. Que el policía de barrio **rinda cuentas** a su comunidad **constantemente**.

3. Ejecución, resultados y dificultades

Se selecciona para el programa **unidades territoriales con los más altos índices delictivos**. Actualmente, Policía de Barrio cuenta ya **con 1,710 elementos**, que complementan el actuar de los demás órganos policíacos. Se ha intentado que el policía de barrio sea originario de la comunidad para facilitar su inserción; pero, debido a la alta migración, se ha decidido que sea al menos vecino. Para asegurar su buen funcionamiento, se ofrece **capacitación permanente** a los elementos.

En términos generales, el programa ha rendido frutos: se ha registrado una **disminución del 50% del índice delictivo** en las comunidades donde se ha aplicado el programa. Sin embargo, existen importantes dificultades. Establecer una buena relación con la

comunidad lleva tiempo. Pero, ante el **poco reconocimiento social** a su profesión, los policías no quieren vigilar su comunidad. Además, **no hay una estrategia integral** para el trabajo de policía de barrio **ni estrategias comunicativas adecuadas**, fundamentales para un trabajo con **riesgos** tan notorios. Por ejemplo, mataron al comisario de la policía de barrio de la delegación Gustavo A. Madero. Pero, ante la tragedia, una nota alentadora: al funeral acudieron numerosos vecinos, agradecidos por el trabajo realizado.

III. Experiencias de los asistentes a la mesa

1. El Comité delegacional de Seguridad

En el Comité se reúnen los **jefes de sector, autoridades delegacionales, de la ciudad y de la federación y algunos ciudadanos**. Es un espacio en el que se pueden dar a conocer **cifras**, emitir **diagnósticos**, discutir **acciones**, coordinar esfuerzos y, si todo marcha bien, se genera **diálogo**.⁶ Algunos comités delegacionales funcionan mejor que otros. El problema es que, aunque es el único mecanismo de interacción especificado en la ley, no funciona mejor que otros mecanismos menos formales. Su operación depende de cada delegación, pues carece de reglas y directrices generales, lo que tiene como resultado desorden y poca efectividad práctica.⁷ Hay quien teme que si se aprueba la reelección para los miembros de los comités vecinales, los cotos de poder entorpezcan aún más su funcionamiento.⁸

2. Un caso: La Policía Delegacional

Los **jefes delegacionales** tienen una ventana directa a la percepción ciudadana sobre la seguridad, pues son quienes reciben las quejas de la comunidad.⁹ Utilizan como herramienta a la Policía Delegacional para la reducción de **delitos de alto impacto**. Por ejemplo, Venustiano Carranza cuenta con 289 policías extras para prevención, servicio de llamadas 24 horas, monitoreo de irregularidades, eliminación de riesgos y persecución de delitos pequeños, lo que genera una mayor sensación de imperio de la ley.¹⁰ Su función es, también, acercarse **al vecino y ganar su confianza**, pues el vecino es fuente de denuncia y conocimiento.

El problema es que hay cierto **recelo por parte de la policía**, en particular los jefes de sector, ante la policía delegacional, lo que deriva en falta de apoyo e, incluso, violencia.¹¹ Además, existe una **falta de claridad en cuanto a los alcances de la**

⁶ Félix Calderón, Director de Seguridad Pública de la delegación Venustiano Carranza.

⁷ Jorge Antonio Calderón, Coordinador de Seguridad Pública de la delegación Magdalena Contreras.

⁸ Mario A. Camacho, Director General de Seguridad Pública de la delegación Cuauhtémoc.

⁹ Mario A. Camacho.

¹⁰ Félix Calderón.

¹¹ Mario A. Camacho.

descentralización policial, pues no se sabe con cuántos elementos se cuenta estrictamente para el servicio de cada delegación. Por ejemplo, es frecuente que las delegaciones **presten patrullas** para cubrir situaciones en otros sitios y **descuiden la seguridad propia**.¹²

3. “Fortamun”

“**Fortamun**” es un programa de apoyo financiero a municipios y delegaciones, el cual se puede utilizar en programas para la prevención del delito. El problema es que la asignación de recursos, que queda en manos de las asambleas vecinales, es ineficiente.¹³ El consejo vecinal se encuentra restringido por el código financiero, que no permite que se asignen los recursos libremente. El resultado: patrullas vacías.¹⁴

4. Programas particulares de prevención

Delegación Venustiano Carranza

La delegación cuenta con diversos programas de prevención, como el **Comité de Seguridad** y el **consejo contra las adicciones**. Organiza, además, reuniones con los vecinos donde se discuten problemas específicos y posibles soluciones.¹⁵

Delegación Iztapalapa

La política sobre prevención del delito en la delegación se encuentra inscrita en el marco de su **programa estratégico integral de seguridad pública**, que se basa en una idea de **equilibrio entre prevención y punición**, sensible a las **demandas de la ciudadanía**.¹⁶ Cuenta con varios programas enfocados a situaciones particulares. Por ejemplo, **Escuela Segura**, **Sendero Seguro** establece un sistema de denuncias y organiza comisiones de padres de familia para controlar el acceso a los planteles y mejorar el entorno de las escuelas. Existen varios programas de características similares, como **Mochila Segura** – para la sensibilización a padres y alumnos sobre armas en las escuelas –, **Comunidad Segura** –que provee apoyo a centros religiosos, comunes víctimas de robo –, **Lechería Segura**, **Paraderos Seguros**, etc. Otro programa destacado es **Hacia una Nueva Cultura de la Legalidad**. La delegación, con apoyo del gobierno del D.F., organiza

¹² Jorge Antonio Calderón.

¹³ Jorge Antonio Calderón se queja de que las Asambleas vecinales inviertan en casetas y motocicletas que, por falta de efectivos, quedan vacías. Los vecinos tienen una versión distinta de la historia.

¹⁴ David Chávez, miembro del Comité Vecinal del Barrio del Niño Jesús en Tlalpan.

¹⁵ Los programas de la delegación Venustiano Carranza fueron expuestos por el Licenciado Félix Calderón.

¹⁶ Los programas de la delegación Iztapalapa fueron expuestos por Jesús Nava, Jefe de la Unidad Departamental de Prevención del Delito de la delegación. Todos los programas son complementados por la policía delegacional, vigilancia y detenciones.

ciclos de conferencias, pláticas y capacitación, especialmente a usuarios de otros programas.

Delegación Benito Juárez

La delegación ofrece **pláticas semanales** de sensibilización, autoestima, resolución de conflictos y seguridad en la vía pública para el público en general. Cuenta, también, con un programa llamado **Actividad Cívica Juvenil**, en el que se da pláticas a jóvenes que tienden a cometer faltas cívicas, para que se informen sobre las consecuencias de estas faltas. Organiza la **Feria de Prevención del Delito** en colaboración con autoridades federales y del D.F., con módulos de información para jóvenes y adultos, sobre modos de canalizar la agresividad, tratar adicciones y prevenir el delito. La delegación contaba con un programa escolar parecido a Escuela Segura, pero **dejó de funcionar por falta de fondos**.¹⁷

5. Problemas que plantean los asistentes

- **No hay programas formales estructurados a largo plazo** para la prevención del delito.¹⁸ Los vecinos se quejan de que **las delegaciones impulsan acciones limitadas y sin resultados** efectivos.¹⁹
- **Existe gran corrupción entre las fuerzas policíacas y el aparato de justicia.** La delegación combate el narcomenudeo con policía auxiliar. Es necesario apoyo de la ciudad y la federación.²⁰ Si la participación de la policía lleva a detenciones y el criminal sale libre, la participación y cooperación ciudadana baja.²¹ La gente no quiere denunciar porque toma mucho tiempo y no hay confianza en que la policía los pueda proteger de una eventual venganza. Esta situación obliga a los vecinos a no depender de la policía para proveer seguridad.²²
- **La pobreza propicia el delito.** Faltan empleos, programas de microempresas, espacios de rehabilitación y actividades para los jóvenes por las tardes, mientras los padres trabajan.²³
- **La falta de recursos.** La policía conmutaría de la delegación Cuauhtémoc, por ejemplo, destina fondos para la capacitación de sus miembros, pero hacen falta recursos para ese fin.²⁴

50% de los robos de autopartes y a lecherías en la delegación Benito Juárez, está motivado por el **consumo de droga**, por lo que es fundamental avocarse a esta área.

¹⁷ Los programas de la Delegación Benito Juárez fueron expuestos por Lourdes Montaña.

¹⁸ Jorge Antonio Calderón.

¹⁹ David Chávez.

²⁰ Jorge Antonio Calderón.

²¹ Jesús Nava.

²² David Chávez.

²³ Lourdes Montaña.

²⁴ Mario A. Camacho.

6. Posibles soluciones

- La aprobación de la propuesta pendiente en la Asamblea Legislativa para la **desconcentración de la policía**, que derivaría en mayor administración local. Las delegaciones son las receptoras directas de las demandas de la comunidad, por lo que deben estar en condiciones de responder adecuadamente.²⁵
- Que la **organización vecinal coadyuve con la policía**, los jueces y el gobierno central para enfrentar el delito. Que sirva como un **órgano de comunicación**.²⁶
- **Apoyar la participación directa** de los vecinos. Una propuesta es conformar una red del **vecino vigilante**.²⁷

7. Conclusiones

7.1 Ernesto López Portillo (Insyde)

Esta mesa da importantes muestras de interés en el mejoramiento de la calidad de los proyectos sobre seguridad y prevención del delito. Es perceptible que existe voluntad para agrandar el abanico de posibilidades de acción y que cada vez se elaboran perspectivas más complejas y multidisciplinarias. Por fin se observa un paulatino **abandono de la autoreferencia en la política de seguridad**, característica del autoritarismo, que establece el orden como un fin en sí mismo. En este camino, es preciso establecer la diferencia entre el concepto de seguridad pública y seguridad ciudadana: **que el ciudadano sea el centro de la idea de seguridad, no las instituciones**.

También se pueden observar algunos problemas. En primer lugar, la **falta de claridad conceptual, normativa, programática y financiera** en el gobierno central, organizaciones de la sociedad civil y delegaciones políticas, que conduce a una notoria **desarticulación de esfuerzos y carencia de un aprendizaje colectivo**. Por esta razón, es necesario **mejorar la comunicación** existente entre los distintos actores y crear nuevos canales para el intercambio de experiencias.²⁸

El problema del delito rebasa la respuesta policial, pero, a pesar de esto, prevalece el privilegio a la respuesta policial como salida. Hay que **investigar las posibilidades reales de la policía y dirigir recursos al área de prevención**. Pero, para lograrlo, hacen falta **más proyectos serios y científicos** de investigación, que aborden problemas específicos y concentren esfuerzos en la **planeación y la evaluación** de resultados, insuficiente en la actualidad.

²⁵ Félix Calderón.

²⁶ David Chávez.

²⁷ David Chávez.

²⁸ Jorge Antonio Calderón subraya este problema de comunicación entre delegaciones como una traba para el desarrollo de programas exitosos de prevención.

El **Insyde** propone una serie de **mesas de trabajo** para crear esqueletos de **programas modelo de prevención**, que sirvan como una guía para futuras aproximaciones prácticas. Estas mesas deben, de nueva cuenta, nutrirse de la experiencia directa de las autoridades, de la sociedad civil, de las comisiones de derechos humanos y demás autores claves, nacionales y extranjeros.

7.2 Juan Salgado (Fundar)

Una de las experiencias más valiosas de Comuna Segura en Chile es la vinculación exitosa entre el centro y la periferia. En nuestro país, aunque la ley que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública faculta a los actores para vincularse, no sucede esto en la práctica. Falta comunicación, por ejemplo, entre las delegaciones. Es preciso analizar el papel del poder legislativo y del sistema referido en fomentar el intercambio de experiencias y la articulación entre actores. Alentadora es la reciente creación de dos subsecretarías federales: **de Prevención del Delito y de Participación Ciudadana y Política Criminal**.

7.3 Dr. Hugo Frühling

La primera impresión que da la exposición sobre los programas y los problemas a los que se enfrentan quienes abordan la prevención del delito, es la de una **realidad fragmentada**. Se nota poca unidad, poca replicación, poca claridad en la evaluación y muy poca comunicación. En este sentido, es necesaria **más confianza y colaboración entre la estructura central y local y, también, entre diferentes localidades**.

Sobre la **descentralización policial** hay que poner en claro dos cosas: **es necesario que la calidad de las policías sea igual y que estén muy bien coordinadas**. Primero, en regiones de gran desigualdad social, como Latinoamérica, es preciso ser cuidadoso con la **disminución de la desigualdad en la provisión de seguridad**. Al implementar un proceso de descentralización, hay que evitar que haya diferencia entre policías de sectores ricos y sectores pobres, lo cual es difícil. En segundo lugar, hay estudios que demuestran que, en casos en que existen jurisdicciones policiales distintas, la delincuencia se concentra en los límites de las jurisdicciones. Para evitarlo, debe haber **algún tipo de coordinación central**. Una posibilidad es que la **planeación** esté **centralizada**, pero la **ejecución descentralizada**.

Por último, toda política pública tiene algo de ideología, pero existe una **dimensión técnica**, cada vez más reconocida, que permite un **terreno común de discusión**. En términos de seguridad pública, es aún muy débil. Es fundamental fomentar el reconocimiento por parte de las **autoridades** de la **necesidad de apoyo técnico** y la **participación de la academia y las universidades**. Por ejemplo, sería aconsejable **documentar** varias de las **iniciativas** presentadas dentro de la mesa. A través del Insyde y el proyecto de difusión y sistematización de iniciativas de prevención del delito con participación comunitaria, podríamos difundirlas hacia otros países.