

# **Seguridad ciudadana: de las respuestas tradicionales a la “Prevención del delito a través del desarrollo social”**

**Dr. Alberto Montbrun**  
**Universidad Nacional de Cuyo**

*Una síntesis de esta investigación -financiada por el Gobierno de Canadá y desarrollada en el Centro de Criminología de la Universidad de Toronto- se publicó en la revista Revista del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), Buenos Aires, 2005.*

## **Abstract**

**I. Consideraciones generales.**

**II. Una revisión de los diversos ámbitos de prevención del delito.**

**III. Niveles de abordaje**

**III.1. Hechos**

**III.2. Patrones y tendencias**

**III.3. Estructuras sistémicas**

**III.4. Modelos mentales**

**IV. Las estrategias basadas en la prevención situacional.**

**V. Las estrategias basadas en la prevención comunitaria.**

**VI. Las estrategias basadas en la policía.**

**VII. Las estrategias basadas en la justicia criminal.**

**VII.1. La cuestión de la justicia juvenil en Canadá.**

**VII.1.a. El proceso de menores en la Youth Offenders Act de 1984**

**VIII. La prevención del delito a través del desarrollo social.**

**VIII.1. Factores de riesgo que aborda la estrategia.**

**VIII.2. Diversos tipos de estrategias y programas.**

**VIII.3. Algunos programas en marcha en Canadá.**

**VIII.4. La extensión de la estrategia a otros países.**

**IX. La evidencia de la efectividad.**

**X. Conclusiones.**

**XI. Cuestiones pendientes**

**Bibliografía.**

**Anexo – Cuadro VI: El proceso de menores en la Youth Offenders Act de 1984**

## **Abstract**

*La prevención del delito se ha incorporado en las últimas décadas de manera consistente en las agendas políticas de todos los países y de las principales organizaciones internacionales de cooperación. No ha sido ajeno a este fenómeno el hecho de que en los últimos treinta años las tasas de delincuencia se triplicaron en prácticamente la totalidad de los países del mundo.*

*Tradicionalmente la prevención del delito ha estado en manos del Estado a través de la policía y la justicia, operando de una manera reactiva y post fáctica. Pero en los últimos años, se ha verificado un importante esfuerzo por desarrollar políticas estatales que operen sobre los factores de riesgo que generan la problemática, buscando formas proactivas de prevención que eviten efectivamente la incursión en conductas violentas y delictivas. En Canadá, el desarrollo de la estrategia de Crime prevention through social development, ha significado una tonificación de las políticas de prevención a través de programas que abordan de manera directa y frontal los denominados “factores de riesgo” que generan delito y violencia.*

*Por otra parte, también en los últimos años, se ha comenzado a trabajar más intensamente en un aspecto tradicionalmente descuidado de la temática de la prevención del delito, que es la evaluación de resultados y la evaluación de la eficacia de las estrategias considerando la relación costo - beneficio. Nuestra investigación analiza los resultados de ambas vertientes, ponderando sus efectos, ventajas y costos en cada nivel de prevención en el que operan. Las enseñanzas y conclusiones que se obtienen pueden resultar de la mayor utilidad para la implementación de políticas vigorosas, integrales y sistémicas de prevención del delito en Argentina.*

## **Abstract**

*Crime prevention has consistently reached the political agenda in the last decades, and has also become a main issue for the international cooperation agencies throughout the world. The increasing of criminal rates, which almost triplicate along the last thirty years, has been closely related to this fact.*

*Traditionally, crime prevention has remained in public policies based on the work of police and the criminal justice system, operating in a reactive and post factual way. In the last years, however, have appeared a great number of efforts headed to the development of political strategies aimed to deal whit the “risk factors” from the ones the criminal phenomena emerge.*

*In that sense, looking for proactive ways of facing the problem, in a real preventive strategy, in Canada we can observe what is called “Crime prevention through social development” as a comprehensive and holistic approach that addresses risk factors related to crime and violence.*

*Besides this, in the last years there has also been a deeper approach to another important aspect of any public policy, which is the consideration of the cost – benefit relation and the effectiveness of the ongoing policies.*

*Our paper explores the outcomes of both trends of research in order to consider the possible development – in Argentinean and Latin American realities – of more integral and systemic approaches to crime prevention.*

## I. Consideraciones generales

La problemática del delito – o más ampliamente – de la seguridad pública ha pasado a ocupar en los últimos años un lugar central en la agenda política de prácticamente la totalidad de los países del mundo. Varios y dispares factores explican este fenómeno.

A. Hay coincidencia entre los investigadores y las agencias de seguridad en el sentido de que hubo un muy importante incremento de las tasas delictivas en todos los países – salvo contadísimas excepciones – a lo largo de las décadas del 60 al 80. En algunos casos las mismas se triplicaron. A partir de la década del 90 las tasas comenzaron a revertir pero nunca se volvió a los niveles originales.

B. En general la opinión pública parece tener la sensación de que el delito crece. Innumerables estudios así lo acreditan y esta sensación se retroalimenta en medida importante porque, aún cuando los delitos violentos son los menos habituales, los medios de comunicación se interesan fuertemente por ellos y reciben una cobertura mucho mayor en los diarios y noticieros de TV.

C. La masiva incorporación de tecnología y sistemas computadorizados a las funciones de seguridad, sumada a procesos de acercamiento de policía con la comunidad, ha promovido y facilitado un mayor y más riguroso registro de las denuncias de delitos, lo que se refleja en un incremento estadístico de las tasas delictuales más allá de que este mayor número *registrado* pueda no tener una exacta y real correspondencia con los incrementos reales.

D. La generalización del uso del seguro contra robos y daños en bienes muebles e inmuebles, también ha afectado – incrementándola – la práctica de los ciudadanos de denunciar efectivamente los delitos sufridos, aún en casos de montos pequeños.

Todo este creciente fenómeno de la instalación del delito como tema central en las agendas políticas, ha hecho que también haya sido receptado en el ámbito de las instituciones científicas y universitarias. En ellas, los abordajes tienden a expandirse desde los tradicionales enfoques concentrados en la justicia criminal y el derecho penal hacia aproximaciones omnicomprensivas que incorporan los aportes de todas las ciencias.

No puede tampoco separarse esta situación – de irrupción de la problemática del delito en el ámbito académico más allá de abordajes jurídicos y criminológicos tradicionales – del profundo impacto de cambio de paradigma científico que está teniendo lugar en la ciencia y que auspicia la emergencia de nuevos enfoques multi y transdisciplinarios, que integran a su vez nuevas visiones para la problemática.

A la preocupación por el delito, sus causas y sus tratamientos de abordaje, se le suma también más recientemente la cuestión relacionada con la medición de la eficacia de las diversas herramientas.

El presente estudio abarca en primer lugar una revisión breve de las diversas estrategias de abordaje del delito y sus distintas vertientes en marcha, desde las más tradicionales – relacionadas con la policía y la justicia – hasta las más novedosas donde adquiere un papel relevante la propia comunidad.

El análisis que desarrollamos toma como base las experiencias en Canadá, USA e Inglaterra, tratando de ver también qué evaluaciones se han desarrollado sobre la cuestión de la eficiencia de los distintos mecanismos ponderados, es decir en qué medida se han realizado análisis de costo y beneficio.

Luego, se profundiza la aparición y desarrollo en Canadá de una estrategia de prevención denominada *Crime prevention through social development* en adelante CPSD, que, a dos décadas de su implementación, presenta resultados positivos y tiene un impacto importante también en otros países.

Esta estrategia como se podrá ver, aborda directamente las causas profundas que generan delito y desorden preocupándose por su impacto en la vida de las personas desde la infancia.

El presente trabajo es resultado del apoyo del gobierno canadiense a tareas académicas y de consultoría que el autor viene desarrollando en Argentina e involucra estudios e investigaciones desarrollados en Canadá, en el Centro de Criminología de la Universidad de Toronto y el intercambio del autor con investigadores de aquel país.

## **II. Una revisión de los diversos ámbitos de prevención del delito**

Aunque tradicionalmente la prevención del delito estuvo concentrada en las dos grandes áreas estatales de la policía y la justicia, podemos admitir provisoriamente que ha existido en los últimos años una fuerte ampliación de los campos de intervención de la política criminal que, en la actualidad, se puede advertir desarrollada en y desde los siguientes ámbitos:

- *Comunidades:* En tanto espacios territoriales en los cuales sucede el delito y la incivilidad, e implican un contexto que involucra personas, valores y prácticas que pueden ser operadas para contener o reducir el delito.
- *Familia:* Como ámbito elemental del proceso de socialización e incorporación de pautas culturales y de conducta, que cuando se encuentra en situaciones de

desventaja, carencia o vulnerabilidad puede favorecer la generación de conductas violentas y delictivas.

- *Escuela:* En tanto espacio de socialización cultural, más aún que la cuestión simplemente educativa y espacio facilitador de la incorporación de valores y prácticas de civilidad, convivencia y tolerancia.
- *Mercado de trabajo:* Lo relacionado a empleo en todos sus aspectos – capacitación, acceso, trabajo legal, beneficios sociales, etc. – forma parte del entorno condicionante de las predisposiciones hacia la delincuencia. Asimismo debe mencionarse la precariedad y la falta de trabajo y la emergencia de una nueva desocupación generada por incapacidad de trabajadores tradicionales de adecuarse a los cambios en el mercado de trabajo globalizado.
- *Lugares y cosas:* Un aspecto importante del delito es lo relacionado con la factibilidad para su comisión y a las tentaciones para delinquir. Elementos como la facilidad de acceso a bienes, la falta de vigilancia, la ostentación o la exhibición, etc. pueden constituir factores criminógenos importantes. Nuevos abordajes toman este dato para trabajarlo.
- *Policía:* Como instrumento crucial del Estado para la prevención del delito, las modalidades de policía han tenido en los últimos años un verdadero cambio paradigmático desde las policías tradicionales, reactivas y verticalizadas a los nuevos modelos profesionalizados de policía proactiva, policía comunitaria y policía orientada a problemas.
- *Justicia:* Esta ha sido juntamente con la policía la otra base tradicional de la política criminal y aunque su importancia ahora se relativiza en el contexto de las políticas sociales estructurales proactivas, también una revisión de conceptos largamente anclados en la cuestión permite acceder a nuevas modalidades.

### **III. Niveles de abordaje**

Sobre estos ámbitos se proyectan diversas estrategias que analizaremos desde la perspectiva del nivel de abordaje de las mismas (Montbrun y otros; 2002, 2004). En estos niveles de abordaje de la realidad distinguimos:

#### **III.1. Hechos (lo sintomático)**

Los hechos, “lo que está pasando”, son todo tipo de emergentes fácticos, todo aquello que es inmediatamente asequible a una percepción sensorial. Los hechos configuran

siempre la parte de la realidad que percibimos de forma instantánea e inmediata. A este nivel lo consideramos **lo urgente**.

Los hechos son lo que percibimos inmediatamente desde nuestros sentidos, y son lo que nos irrita o nos gratifica, y lo que nos moviliza a la acción. La percepción de la realidad en términos de “hechos” es tan antigua como la humanidad misma y el hombre desde siempre se acostumbró a responder a los hechos, generando una conducta de tipo reactivo que aún permanece fuertemente arraigada.

Obviamente la percepción de la realidad en términos meramente fácticos es particularmente sesgada, ya que los hechos no son sino el emergente más externo de estructuras profundas. No obstante, la circunstancia de que se trate de “síntomas” de un problema más profundo no implica soslayar la extraordinaria importancia de los “hechos”. De ellos está compuesta la vida cotidiana.

Normalmente, las preguntas que nos formulamos ante los hechos sintomáticos son:

- ¿Cómo puedo hacer para que este problema cese?
- ¿Cómo puedo hacer para que este problema no tenga repercusión en el futuro de la sociedad?
- ¿Cómo puedo hacer para intervenir ante este problema lo más rápidamente posible?
- ¿Cómo puedo mejorar la sanción de este problema?, etc.

Las estrategias de seguridad concentradas en los hechos se relacionan por una parte con la respuesta del sistema a cada delito – por ejemplo, medidas de investigación criminal y respuesta judicial – hasta aquellas medidas eminentemente situacionales.

Adelantemos desde ya que cualquier estrategia de seguridad ciudadana basada exclusivamente en la respuesta reactiva a los hechos, aún por más rápida y efectiva que pueda ser es inconducente y no puede evolucionar con consistencia. Hay niveles más profundos de la realidad que admiten una indagación.

### **III.2. Patrones y tendencias (lo preocupante)**

Los patrones o tendencias son los hechos repetidos en el tiempo, las regularidades, las características que se repiten o reiteran con mayores o menores variaciones a lo largo de un período. Este nivel de percepción de la realidad entraña un ejercicio de *reunión, acopio y análisis de información*.

Obviamente cada uno de los hechos – cada accidente, cada delito, cada incendio – es diferente a los otros, pero si descubrimos entre ellos un *parentesco o una familiaridad o una similitud*, tenemos un “patrón” y una “tendencia” según resulte que la

repetición del hecho se está incrementando, disminuyendo o manteniéndose en determinado nivel.

En el mundo real nunca dos hechos son idénticos porque todo está cambiando permanentemente, pero ello no significa que no existan patrones de familiaridad entre los diversos hechos. Estos patrones pueden estar dados – en materia de delito – por el lugar del hecho, el tipo de víctima, la hora de los hechos, la circunstancia de los mismos, el modus operandi o los rastros que el hecho deja o cualquier otro elemento del mismo que tenga una regularidad.

Los patrones o tendencias, más allá de su extraordinaria importancia, no son inmediatamente asequibles a nuestros sentidos, es decir: no los “vemos”. Para visualizar un patrón o una tendencia debemos hacer un esfuerzo de abstracción, estudio, investigación e indagación. Las tendencias hay que descubrirlas reuniendo y analizando información y haciendo investigación empírica.

Las preguntas que nos formulamos en este nivel de la realidad son:

- ¿Qué tipo de tendencias o de patrones parecen estar teniendo lugar?
- ¿Desde hace cuánto tiempo viene sucediendo esta situación?
- ¿Cuántos hechos de este tipo he tenido en este lugar en los últimos meses / semanas / años?
- ¿Cuántos recursos humanos, de equipamiento y financiero venimos destinando en este tema?

Los abordajes de patrones y tendencias han encontrado un fuerte sustento en las prácticas de prevención del delito a través de tecnologías como la Compstat, el mapeo de delitos, las “zonas calientes” y los diversos sistemas de recopilación y análisis de información estadística.

Para los países latinoamericanos, la falta de información debidamente registrada y documentada constituye un problema permanente en el diseño de políticas de seguridad sobre todo desde el ámbito policial. El problema, pensamos, no se registra con igual intensidad respecto de estadísticas socioeconómicas, donde la información se encuentra en general bien actualizada.

### **III.3. Estructuras sistémicas (lo importante)**

Ya en un tercer nivel, comenzamos a ponderar e indagar en torno a los elementos, interacciones y procesos de intercambio y transformación que se están verificando en el mundo real, de manera tal de que sea posible la emergencia de los patrones o tendencias que hemos podido constatar. Cuando estamos frente a un patrón o

tendencia podemos afirmar sin dudar que existen un *conjunto de factores subyacentes* que interactúan para que ese patrón se verifique y que si no somos capaces de operar sobre esa *estructura sistémica* subyacente, los hechos se seguirán sucediendo una vez y otra vez mostrando una tendencia incrementadora.

La más elemental noción de “sistema” refiere a un conjunto de elementos, procesos e interacciones que operan con cierta permanencia en el tiempo y que produce determinadas consecuencias en el mundo real.

Las preguntas con las cuales indagamos en las estructuras sistémicas son del tipo:

- ¿Qué particular configuración de elementos e interacciones se están produciendo para que se verifiquen los patrones y tendencias que estamos observando?
- ¿Qué factores determinan esta situación?
- ¿Cuáles son las principales variables que interactúan en este proceso?
- ¿Cuáles son los principales intercambios que se están operando en esta realidad?
- ¿Qué ingresa a este sistema?
- ¿Qué proceso de transformación tiene lugar en él?
- ¿Qué egresa al entorno?
- ¿Cómo repercute sobre el sistema en análisis el entorno en el que opera?
- ¿Cómo se modifican y transforman ambos?

En este nivel de análisis y en lo puntualmente referido a la cuestión de la seguridad pública, los análisis de tipo sistémico y estructural nos llevan al estudio y abordaje de los llamados “factores de riesgo” que como veremos más adelante están íntimamente ligados a la llamada “prevención del delito a través del desarrollo social”. Ellos son considerados elementos de tipo estructural o “sistémico” de los procesos de incremento de la delincuencia.

El objetivo central de este trabajo, la denominada “prevención del delito a través del desarrollo social” se concentra precisamente en los factores estructurales del delito y la violencia; pero también en materia de actividad policial, por ejemplo, la incorporación de la metodología del “*problem solving*” como parte de la rutina laboral es un intento concreto de trabajar la problemática delictual desde este nivel.

#### **III.4. Modelos mentales (lo esencial)**

Los modelos mentales son la parte tal vez más inmaterial e intangible de este esquema de percepción, pero quizás por ello la más estratégica y crucial.



Se trata de ese rico conjunto de ideas, creencias, valores, juicios y prejuicios, que condicionan nuestra interpretación del mundo y nuestra forma de operar sobre él. Este es un punto de significativa relevancia en lo relativo al análisis de la percepción de la realidad.

Sugerimos que todo lo que tiene lugar en el mundo real, se debe a que existe un sistema de valores en función del cual esa realidad tiene sentido, razón de ser y justificación. O para decirlo de un modo más sencillo: todo lo que pasa, todo lo que sucede en una particular realidad, es porque los seres humanos que interactúan en ella lo promueven, lo sostienen, lo consienten, lo apoyan, lo toleran, o sencillamente lo ignoran o se resignan a ello por considerarlo inevitable.

Cuando nos referimos a los modelos mentales nos referimos a la *energía que crea y recrea* continuamente esa compleja configuración estructural de hechos, patrones y sistemas que llamamos realidad.

Las preguntas que normalmente nos formulamos para indagar en modelos mentales subyacentes (sin olvidar nunca que *nuestros propios modelos* sesgan cualquier análisis) son del tipo:

- ¿Qué quiere realmente esta persona o personas?
- ¿Qué intereses movilizan a la persona?
- ¿Qué valores tienen en juego cuando hacen esto?
- ¿Qué tipo de prejuicios llevan a esta persona a actuar así?

Enfaticemos que *las personas operan sobre la base de sus modelos mentales*. Más allá de explicaciones y justificaciones, y más allá de los discursos y las ideologías proclamadas o invocadas para justificar decisiones y actitudes, lo que realmente motoriza la conducta de todos nosotros son las ideas y creencias profundas que configuran nuestra percepción e interpretación del mundo y orientan nuestro accionar.

La moderna ciencia de aprendizaje organizacional indica que en muchas ocasiones las creencias profundas se encuentran en conflicto con los valores proclamados.

Las creencias profundas pueden cambiar cuando nuestra experiencia nos indica fallas o perturbaciones en nuestra forma de percibir el mundo y al mismo tiempo la necesidad de cambiar porque seguir el mismo camino puede conducirnos a más de lo mismo. Pero si no sentimos la inquietud del cambio, o no percibimos su necesidad, difícilmente pueda darse el cambio cultural de pensar “distinto”, “creativamente” o “fuera de la caja”.

Por nuestra propia conformación mental tendemos a ser conservadores con nuestras ideas y a sentirnos cómodos y refugiarnos en el mundo que conocemos, lo cual nos puede hacer poco propensos a lo nuevo o lo desconocido. Esta situación configura un

permanente desafío a la renovada creatividad de los seres humanos, y a revisar sus modelos mentales.

En materia de seguridad ciudadana, las estrategias relacionadas con los ámbitos educativos y comunitarios, que buscan generar una nueva conciencia respecto al problema de la inseguridad y al necesario protagonismo de todos los actores críticos en el mismo, como así también lo relacionado con los medios de comunicación, se concentran en este nivel más profundo de percepción.

Aclaremos aquí que como todo esquema, nuestro diagrama de percepción de la realidad es arbitrario, pero su utilización permite distinguir con claridad qué efectos tendrán nuestras acciones en el mundo real.

Por otro lado, todos los niveles de la realidad están profundamente interrelacionados entre sí a través de procesos de retroalimentación causal recíproca.

Por ejemplo, si nuestro patrón o tendencia indica un alto nivel de delitos impunes, ello reforzará los modelos mentales resultantes para los delincuentes en el sentido de que no serán castigados por su conducta, lo cual incrementará el número de hechos con el consecuente refuerzo de todo el sistema.

#### **IV. Las estrategias basadas en la prevención situacional**

Considerando que cualquier entorno, cualquier bien – mueble o inmueble – o cualquier persona puede ser víctima objeto de un delito, la prevención de tipo situacional está encaminada a dificultar o impedir ese hecho modificando los factores que lo pueden hacer factible o realizable.

La prevención situacional del delito no está llamada a tener efecto sobre los *motivos* y *propensiones delictivas* de las personas, sino que está llamada a tener un efecto u operar sobre la mera decisión de los delincuentes de cometer determinados delitos, a partir de la circunstancia de hacer menos atractiva o más difícil la realización de sus fines delictivos.

Los objetivos y recursos básicos de esta estrategia pueden sintetizarse, entre otros, en los siguientes:

- Hacer más difíciles los objetivos
- Controlar el acceso a objetivos
- Incrementar la vigilancia y el control
- Remover objetivos
- Identificar y marcar la propiedad para dificultar su posterior reducción
- Reducir la tentación delictiva

- Facilitar e incrementar la toma de conciencia de la necesidad de estar alerta y preparado para la amenaza del delito
- Facilitar controles y cumplimientos

Hay una considerable evidencia sobre las ventajas y eficacia de esta estrategia, cuyas principales características son:

- Responde muy bien a la propia percepción de los interesados de qué medidas de seguridad tomar;
- Las intervenciones están altamente focalizadas, con alto nivel de intervención “a medida” que asegura una mayor relación costo – beneficio;
- No se ocupa de los factores de riesgo ni de los factores estructurales de delito;
- Protege objetivos más que ocuparse de personas.

Si bien se trata de una estrategia eminentemente cortoplacista y sintomática, se entiende que desalentar el delito de menor riesgo puede, en el tiempo, evitar a las personas ingresar en carreras delictivas que los llevarán progresivamente a delitos mayores.

Las estrategias de tipo ambiental o situacional tienen la ventaja de requerir poco tiempo para su implementación y permiten el logro de resultados rápidos. No obstante estas ventajas, debe señalarse que de las propias características de la estrategia se derivan sus principales debilidades, que son:

- No se ocupa de las causas del delito
- Puede llevar a los potenciales delincuentes a otros lugares
- No hay remedios situacionales universales porque están muy ligados a cada problemática específica
- Si no se mantienen en el tiempo y en el lugar, su remoción genera nuevamente el delito

Suele argüirse en desmedro de esta estrategia, que los remedios fuertemente basados en la tecnología encuentran el problema de la rápida contra respuesta, como típicamente sucede con las alarmas electrónicas, por ejemplo. Más allá que el argumento nos parece válido, entendemos que el mismo no inhabilita la pertinencia del uso de estas herramientas.

Las evaluaciones de la eficacia desarrolladas con rigor de las medidas de prevención situacional del delito son positivas y estimulantes, resaltándose el dato de que son aún mejores cuando están asociadas a otros tipos de estrategias complementarias y cuando se sostienen efectivamente en el tiempo.

## **V. Las estrategias basadas en la prevención comunitaria**

Esta modalidad de prevención se relaciona con las acciones encaminadas a transformar el entorno social donde el delito emerge. Es generalmente aplicable en zonas de tipo residencial y consiste en medidas que se focalizan en la habilidad de las instituciones y organizaciones locales para prevenir y reducir el delito.

El principal motor teórico de esta modalidad es que el delito es un emergente del propio “tipo de comunidad” que generamos y por lo tanto si atendemos a ella y sus características podremos modificar sus resultados emergentes.

La distribución del delito es desigual y responde a patrones subyacentes que se deben investigar con el mayor rigor posible antes de tomar acción. Por ejemplo, la mitad de los delitos contra la propiedad y un tercio de las víctimas de los mismos se verifican en sólo un quinto de las comunidades de Inglaterra y Gales. Una investigación en Minneapolis (MN) demostró que el 50 % de las llamadas a la policía provenían de sólo el 3 % de los lugares.

En gran medida esto se debe a la concentración de resultados negativos operada por la concentración de factores de riesgo y a la retroalimentación incrementadora que operan dichos factores entre sí, amplificándose. Estos efectos amplificadores, incluyen:

- Jóvenes en carreras delictivas;
- Altos niveles de desorden en la comunidad (incluyendo vandalismo y graffiti);
- Victimización repetida y localizada;
- Controles informales que se reducen y debilitan; y
- redes criminales en zonas de alto delito.

Hay consenso en la comunidad científica respecto a que las estrategias de tipo comunitaria son mejor desarrolladas cuando existe en su implementación una real colaboración y coordinación de tipo interagencial y del gobierno con la comunidad, agregándose a ello la necesidad de una fuerte presencia del gobierno local. Cuando han existido problemas de implementación, estos han estado originados en cuestiones como:

- endémicas dificultades para proveer servicios en forma coordinada a sectores focalizados;
- mala relaciones entre la justicia local y las agencias del gobierno;
- hábito de las agencias de trabajar solas y perseguir sus propios beneficios políticos.

Es necesario cambiar la forma en que actuamos y pensamos y comprender la forma en que actúan los delincuentes. Estos suelen ser creativos, innovadores, inteligentes y motivados. También suelen tener una interesante capacidad de respuesta para adaptarse a los cambios del entorno, respondiendo adecuadamente a lo que perciben como una amenaza.

Para enfrentar eso, se requieren nuevas estructuras y capacidad innovadora, y esta debe alcanzar a todos los sectores involucrados en la problemática, toda vez que si alguna conclusión categórica ha dejado la experiencia del enfrentamiento con el delito de las últimas décadas, es que no sólo a la policía o a la justicia les concierne la cuestión sino a todos los estamentos sociales y a todos los niveles y áreas gubernamentales.

Muchos medios de control del delito están a mano pero no se los usa porque no se los conoce o no se piensa en su utilidad y se persiste en el “más de lo mismo”.

En los últimos quince años, prácticamente en todos los países han aparecido medidas de seguridad encaminadas a lograr el objetivo de contener el potencial delictógeno de comunidades deterioradas. La teoría de las ventanas rotas y de la tolerancia cero se inscriben para algunos autores en esta estrategia. Compartimos esta apreciación.

Los programas relacionados con la prevención comunitaria pueden ser de diversos tipos, como:

- a. relacionados a la organización de la comunidad, buscando construir relaciones y puentes colaborativos entre las distintas áreas del quehacer comunitario como escuelas, clubes, iglesias, agencias locales y otras;
- b. defensa de la comunidad, a través de sistemas de detección y vigilancia de posible ofensores o advertencia frente a la presencia de personas que no pertenecen a la misma;
- c. de mantenimiento del orden, controlando el desorden físico, manteniendo bajo observación a jóvenes vulnerables, controlando el expendio de alcohol o auspiciando la limpieza y el aseo;
- d. programas de contención de riesgos, concentrados en sectores vulnerables como juventud en riesgo, familiar con violencia, víctimas repetidas, ancianos, u otros sectores;
- e. estrategias de preservación de la vía pública – calles y veredas – y de espacios públicos impidiendo que los mismos sean “tomados” por personas que, o bien los utilizan para generar estrategias de lucro – como vendedores ambulantes o limpiavidrios – o bien los utilizan como espacios de refugio o habitación precaria;

f. estrategias de desarrollo comunitario, encaminado a la revitalización de áreas deprimidas, renovación de espacios y propiedades y puesta en valor del entorno. El programa Weed & Seed de EE UU es una clara muestra de este tipo de abordaje. Son escasas las evaluaciones de efectividad confiables sobre este tipo de programas, no obstante lo cual los investigadores sugieren que su mayor utilidad y eficacia se verifica cuando se ensayan en localidades con alto nivel de delito o riesgo y cuando el abordaje viene acompañado de iniciativa que trabajan sobre los factores de riesgo más críticos (ver más adelante punto III.)

## **VI. Las estrategias basadas en la policía**

La provisión de un servicio público de policía efectivo es esencial para la actividad de prevención del delito toda vez que en la cultura social predominante es el primer ámbito al que se acude para enfrentar o resolver el problema.

Si bien cualquier respuesta basada en la policía puede aparecer en principio como una respuesta de tipo “tradicional” es evidente que ningún sistema de actividad humana del mundo real puede permanecer indiferente a los cambios tecnológicos y culturales del contexto. Y en materia de modalidades de policía los cambios experimentados en los últimos años han sido significativamente importantes.

A lo largo de las últimas dos décadas, EEUU, Canadá e Inglaterra generaron importantes modificaciones en la provisión de servicios de policía, a través de estrategias como:

- Policía orientada a problemas
- Policía orientada a la comunidad
- Policía comunitaria
- Estrategias de prevención y tratamiento de incivildades

Si bien todas estas nuevas estrategias vinieron acompañadas de una serie de características propiamente locales, determinadas por la cultura y las tradiciones de cada lugar específico en los que se implementaban, puede asegurarse que todas responden a un núcleo conceptual duro que involucra por lo menos:

- a. Mayor acercamiento y apertura de la policía a la comunidad, no solo para recibir información sino también para determinar prioridades y características del servicio;
- b. Pasar de una policía reactiva y que responde al emergente del delito a una policía proactiva que se adelanta a los hechos y los previene con mayor eficacia;

- c. Incorporar metodologías de resolución de problemas que permitan sacar a los policías de prestaciones más pasivas y utilizar su talento y experiencia en el abordaje de los problemas que generan delito y desorden;
- d. Asociar a la policía a un trabajo en equipo con las restantes áreas del gobierno y la comunidad,
- e. Prevenir el delito a partir de las pequeñas incivildades que afectan la calidad de vida y que históricamente fueron excluidas de la preocupación policial,
- f. Encarar los cambios organizacionales que faciliten estos procesos.

Estas tendencias han configurado lo que ha llegado a llamarse un “nuevo paradigma” en materia de policía y se han comenzado a extender también a América Latina.

Las diversas evaluaciones realizadas sobre las estrategias policiales en marcha permiten identificar algunas como exitosas y otras como recurrentemente inefectivas. Entre las conclusiones de estudios recientes se puede señalar por ejemplo que una tradicional práctica policial, como es el patrullaje al azar en vehículo, no tiene efectos significativos en el delito.

Tampoco el incremento de arrestos por parte de la policía tiene efectos significativos en los niveles de delito, salvo que se encuentre concentrado en delincuentes reconocidos y de alto riesgo.

El mantenimiento de buenas relaciones con la comunidad aparece como obviamente importante para la eficacia del servicio policial, y a ello se han dedicado muchas estrategias recientes que buscan involucrar a la comunidad en la prevención de los delitos.

La evidencia existente muestra también experiencias exitosas, como:

- Control, vigilancia y seguimiento de delincuentes conocidos para lograr sentencias condenatorias largas;
- Control y vigilancia de víctimas repetidas de delitos para reducir la victimización;
- Patrullaje policial de zonas de alto nivel delictual (lugares y horarios donde el delito sucede en “hot spot”);
- Control de consumo de alcohol en conductores

También otras modalidades aparecen como promisorias, aunque no hay aún sobre ellas evaluaciones definitivas, como:

- la participación de la comunidad en la definición de las prioridades de las que hay que ocuparse en materia de seguridad, lo que asegura legitimidad a las decisiones y participación;
- esfuerzo puesto en reducir el miedo y la sospecha hacia la policía, y tratar a la gente (incluso delincuentes) con el respeto tiene a un efecto positivo sobre el grado

de cooperación que la policía consigue de la comunidad una percepción mejor de la seguridad (menos sensación de inseguridad) y menor recidivismo en violencia doméstica;

- estrategias específicas para determinados casos de violencia (por ejemplo, la doméstica, o sobre niños) que parecen trabajar en algunos contextos, pero no otros; y,
- concentración de esfuerzo en hot spot al principio para luego mantener un nivel tolerable de delito.

Si bien en su momento la policía comunitaria fue un verdadero “boom” y contó con fuertes apoyos políticos, principalmente a partir de la aprobación de la ley anticrimen de Clinton en 1994, que importó el acceso a cuantiosos fondos federales para procesos de reconversión de policías, en la actualidad la euforia parece haberse contenido y los reales efectos de los cambios están siendo analizados críticamente (Slogan, 2004).

De todos modos, hay consenso en que ninguna de las estrategias analizadas tiene de por sí la capacidad de reducir el delito en forma aislada, sino que deben operar sistémicamente en el marco de abordajes más integrales.

Otra modalidad que se está observando como efectiva en recientes evaluaciones es la relacionada con el juzgamiento rápido de infracciones por parte de la misma policía. Cuando el ofensor es rápidamente apresado hay evidencia de que las intervenciones tempranas son efectivas. El análisis de sucesivos estudios sobre enjuiciamiento policial indica que las sanciones administradas por la policía están asociadas a una baja en las tasas de nuevas condenas.

El Cuadro I sintetiza las evaluaciones de diversas modalidades de intervención policial y de su eficacia.



**Cuadro I: Modalidades de intervención policial y análisis de eficacia**

<b>Estrategias de prevención y reducción del delito</b>		
<b>Estrategia</b>	<b>Hipótesis subyacente</b>	<b>Evaluación sobre eficacia</b>
<b>Aumentar el número de policías</b>	<i>Mientras más policías haya en las calles menos delitos habrá</i>	No esta claro si es efectivo o no
<b>Patrullaje preventivo al azar</b>	<i>Mientras más patrullaje haya en las calles y se perciba, menos delitos habrá</i>	No es efectivo
<b>Aumentar el poder de arresto de la policía</b>	<i>Mientras más arrestos haga la policía en respuesta a denuncias o vigilancia menos delitos habrá</i>	Es efectivo para ciertos casos de violencia domestica y contraproducente respecto a jóvenes en conflicto con la ley
<b>Contactos de la policía con la comunidad</b>	<i>Mientras más contactos y más intensos entre policía y comunidad menos delitos habrá</i>	Es efectivo cuando lo que se persigue es aumentar la legitimidad de la policía con la gente
<b>Contactos informales de la policía con niños y jóvenes</b>	<i>A más contacto de la policía con jóvenes, más disuadidos estarán de delinquir</i>	No es en general efectivo si es aislado de otras estrategias
<b>Respuesta rápida a llamadas de emergencia</b>	<i>Mientras menos tarde la policía en llegar al lugar del delito menos delito habrá</i>	No parece eficaz pero hay indicios de que puede serlo para esclarecer robos domiciliarios
<b>Seguimiento de delincuentes de alto perfil</b>	<i>Mientras más alta sea la tasa de arresto de delincuentes de alto perfil menos delitos serios habrá</i>	Es eficaz respecto a delincuentes de alto perfil pero menos en caso de mercados de droga
<b>Patrullaje direccionado</b>	<i>Mientras más focalizado esté el patrullaje en "hot spots" menos delito habrá allí</i>	Es eficaz en problemas acotados territorialmente
<b>Seguimiento de víctimas recurrentes</b>	<i>Proteger a la víctima reduce futuros delitos</i>	Puede ser eficaz en ciertos delitos
<b>Trabajo interagencial</b>	<i>La policía puede reducir el delito compartiendo información y trabajando con otras agencias</i>	Es eficaz
<b>Policía orientada a problemas</b>	<i>Identificando los factores subyacentes a un patrón delictual permite trabajarlos y resolverlos reduciendo el delito emergente</i>	No hay aun conclusiones

**Fuente:** Sherman y otros (2002)

## VII. Estrategias basadas en la justicia criminal

La utilización del aparato de justicia es siempre post fáctica, esto es, se trata de una modalidad de política criminal que opera una vez que el delito, la falta o la contravención se han producido. En ese sentido, podemos decir que la justicia opera sobre los “hechos” o emergentes fácticos de cada actuación criminal.

No obstante ello, en el mediano y largo plazo, altos niveles de impunidad o, por el contrario, altos niveles de judicialización y castigo, pueden operar sobre el nivel del sistema de valores y creencias de la comunidad alentando o desalentando la comisión de delitos según sea el caso. Así entonces, un menor nivel de impunidad reforzará un modelo mental de temor a ser responsabilizado y eventualmente castigado.

Los objetivos que se persiguen para reducir el delito y la criminalidad a través de modalidades propias de la actuación de los dispositivos judiciales pueden clasificarse en las siguientes categorías básicas:

- ***Incapacitación:*** La incapacitación tiene que ver con la situación de prisión de los delincuentes, es decir de privación de la libertad, que reduce drásticamente su capacidad operativa. Mientras persistan en esa situación dejan de ser una amenaza inmediata para su entorno y quedan por ello neutralizadas sus posibilidades delictivas.
- ***Desaliento:*** Se supone que un segundo producto de la incapacitación es la inhibición por castigo (*deterrence*) y por lo mismo el efecto disuasor de la amenaza para los demás. Este objetivo busca fortalecer en la comunidad la percepción concreta de que “el crimen no paga”
- ***Restricciones comunitarias:*** Caen bajo esta categoría una serie de modalidades sancionatorias que implican un cierto nivel de pérdida de libertad ambulatoria y aumento del control externo sobre los ofensores – también se las llama de “semi incapacitación” – como son la vigilancia incrementada, el arresto domiciliario o el monitoreo electrónico. También la asistencia obligatoria a determinados lugares.
- ***Castigo:*** Si bien los objetivos de una política criminal de encarcelación o más ampliamente de judicialización no están orientados a castigar sino a reeducar, en la tradición cultural judeo cristiana la idea del castigo está fuertemente instalada en los patrones culturales. Por ello también, la idea del castigo se contrapone culturalmente a la percepción de la impunidad – es decir, el no castigo del delito - que es percibida como negativa y socialmente perjudicial.

- **Rehabilitación:** El objetivo principal de cualquier política penitenciaria es el de reeducar y resocializar a la persona que ha cometido un delito para que pueda retornar a la sociedad una vez liberado sin constituir una amenaza para los demás.
- **Combinación de rehabilitación y restricciones:** Una combinación de objetivos es plenamente factible y se entiende que es la situación que con mayor frecuencia se verifica en la realidad.

A estas consideraciones, se agrega que las sentencias de la justicia tienen diversos efectos positivos como son:

- desaliento al delito;
- incapacitación y rehabilitación;
- idea de equidad y juego limpio;
- idea de retribución;
- mantener la confianza en la justicia;
- desalentar la venganza privada.

En ocasiones uno de estos objetivos predominará sobre otros. Muchas veces parece que las sentencias buscan equilibrar diferentes objetivos. Los estudios sobre reincidencia indican que breves diferencias entre sentencias tienen efectos en el largo plazo, pero también influyen otros elementos como la edad de los infractores o la historia criminal de cada uno.

El castigo parece tener un efecto disuasivo, pero no está claro cuánta disuasión suplementaria puede ser conseguida aumentando la severidad del mismo. En general se entiende que el mero aumento de las penas en las leyes no es un factor efectivo para la disuasión de la comisión de delitos.

Varias estimaciones han sido hechas del impacto total del encarcelamiento sobre niveles del delito. En 1994, basado en niveles de encarcelamiento y delito que prevalecía entonces, se estimaba que un aumento del 25 por ciento de la población carcelaria de Inglaterra y Gales era necesario para conseguir una caída de apenas el uno por ciento en el delito. Esto refleja el alto costo de la solución. No obstante, tiene al menos la característica de proteger a la comunidad del daño adicional del delincuente mientras el encarcelamiento dura, además de satisfacer la necesidad pública cultural de una retribución a las conductas delictivas.

La custodia o *probation* aparece en general como el más caro de los dispositivos de seguridad y no hay muchos elementos que permitan decidir si realmente es sustancialmente mejor que otras metodologías.

Los programas de *probation* aunque muestran un buen resultado, reciben en general dos observaciones:

- Su costo es relativamente alto comparado con otras estrategias (ver algunos ejemplos en el punto de evaluación de eficacia)
- Es imprescindible para un buen funcionamiento articular un sistema completo que permita garantizar su desarrollo, lo que también tiene un alto costo.

En los últimos años han aparecido en el ámbito de la justicia criminal una serie de modalidades y estrategias que buscan operar más rápida y eficazmente sobre el emergente delictual de manera de no incurrir en las demoras y retardos propios del sistema judicial y de manera de reducir la cantidad de hechos impunes que el sistema tradicional acarrea. Es importante destacar que algunas de estas figuras no están propiamente en manos de la justicia criminal sino de la policía, pero por tratarse de modalidades post fácticas las mencionamos en este punto.

Así por ejemplo, las “advertencias informales” (informal warnings) formuladas por la policía a jóvenes disfuncionales en los casos de sus primeras ofensas, operan a la manera de un llamado de atención en el sentido de que conductas delictivas no serán permitidas ni toleradas y que por ello es necesario considerar la conducta que se está teniendo. En estos casos la policía adopta una actitud proactiva de adelantarse a problemas mayores.

En un nivel más formal, y por lo mismo más registrable, encontramos las “cauciones” (cautioning) que implican ya un tipo de advertencia más concreta y documentada aplicada por la policía a un joven que ha incurrido en inconductas. Esta puede ir acompañada de un llamado de atención a los padres para informarlos o alertarlos de dicha conducta disfuncional.

También tenemos la llamada “caución plus” que implica, además de una caución como la mencionada en el párrafo precedente, una obligación adicional de cumplir determinadas tareas o cometidos como pueden ser la asistencia – o no concurrencia – a determinados lugares o la prestación de tareas comunitarias o sociales. Algunas evaluaciones de este sistema en Inglaterra indican un interesante resultado al mostrar un bajo nivel de reincidencia, pero se trata de resultados aún provisorios.

Finalmente, y ya en el ámbito propio de lo estrictamente judicial, en los últimos años ha tenido un importante desarrollo en EEUU y países de Europa la denominada “justicia restaurativa” que aparece como una alternativa a la judicialización estricta y rigurosa de menores, pero que a la vez resuelve el problema de la “no responsabilización efectiva” que se verifica en los sistemas garantistas.

La justicia restaurativa se enmarca asimismo en la actual corriente favorable a mantener al joven dentro de los parámetros de la ley penal (aunque sea una ley penal diferenciada) debido a la necesidad de garantizar el repertorio de herramientas y

garantías que entraña el “debido proceso” y que históricamente no llegó a los menores en el contexto de la doctrina del “patronato” que estuviera vigente a lo largo de la mayor parte del siglo XX. La justicia restaurativa busca la efectiva *responsabilización* del joven ofensor en un proceso participativo en el que intervienen policía, oficial de justicia y víctima entre otros. De las evaluaciones de resultado de esta modalidad – varias importante están en desarrollo – se desprende un bajo nivel de recidivismo en primeros ofensores al igual que un mayor nivel de satisfacción de las víctimas.

En general, los análisis de eficacia de estas modalidades son, aunque promisorios, todavía relativamente imprecisos. También han existido implementaciones de la justicia restaurativa en Canadá, aunque limitados por la situación que se analiza en el punto siguiente.

### **VII.1. La cuestión de la justicia juvenil en Canadá. Perspectivas**

Vale la pena demorarse un instante en el proceso que ha experimentado la cuestión de la justicia juvenil en Canadá porque resulta un ilustrativo ejemplo de cómo las intenciones de mantener una actitud coherente con principios y valores de respeto a derechos individuales y abierta a los nuevos conceptos debe confrontar con la presión social que generalmente reclama resultados concretos frente al malestar ciudadano por el incremento de la violencia y la inseguridad. Muchas veces esta situación lleva a los decisores a adoptar medidas por lo menos calificables de contradictorias.

En ese sentido, podemos adelantar que a pesar de la estrategia de prevención a través del desarrollo social que se analiza en los siguientes puntos, Canadá ha recurrido en los últimos años a caminos rígidamente judiciales en el tema de la delincuencia juvenil, habiendo pasado por diversas etapas.

Estas etapas reflejan no sólo los cambios de puntos de vista políticos respecto al tema – de posiciones garantistas y de búsqueda del bienestar de los jóvenes a posiciones “duras” de responsabilidad penal plena – sino que además están enmarcadas en la particular distribución de competencias que plantea el régimen federal de este país.

Así, en Canadá, las normas de fondo, es decir las normas de carácter penal que involucran a la juventud son establecidas por el gobierno federal en forma igual para todo el país; en cambio, las normas de tipo procesal corresponden a la esfera de cada estado provincial, lo que ha generado muy diversas formas de aplicar la ley común. En la evolución del sistema podemos ver un primer movimiento del “bienestar del niño” a la responsabilización medida y proporcional de sus acciones en violación a la ley.

Por ello se señala que a lo largo del siglo XX el abordaje de la problemática de la juventud en conflicto por la ley atravesó en Canadá importantes cambios.

En 1908 se sancionó la primera normativa específica encaminada a diferenciar el delito de jóvenes de los restantes delitos. Esta fue la Juvenile Delinquents Act (JDA) que estaba basada en el principio de tratar de mantener a los jóvenes que cometían delitos fuera del sistema de justicia criminal enfatizando programas de asistencia, custodia y tratamiento. La edad dentro de la cual caían bajo la esfera de la ley penal de jóvenes era a partir de los siete años hasta los dieciséis en algunas provincias y dieciocho en otras. Había en esta ley un fuerte matiz de “patronato” en el sentido de que el juez de menores debía actuar con el criterio de un “buen padre de familia” y los tratamientos recomendados debían suplir la falta de cuidado y guía paterna y materna. Las sentencias eran indeterminadas, pudiendo hacerse volver al joven a la corte recurrentemente hasta la edad de veintiún años.

En 1984 se dictó la Youth Offenders Act (YOA), que alteró radicalmente por primera vez el esquema de la JDA. Ahora, la cuestión de los jóvenes en conflicto con la ley se movió fuertemente desde las ideas del bienestar y el patronato sustitutivo de la familia hacia la idea de una más rígida aplicación de criterios jurídicos propios de la ley penal. Esto involucraba por una parte una garantía para los jóvenes de los principios del “debido proceso” (que era una debilidad del sistema anterior) y si bien distinguía la necesidad de un tratamiento diferenciado de los menores responsables de delitos de los mayores, también promovía una efectiva “responsabilización” por las inconductas en que se hubiera incurrido. Sin embargo, dos ideas se mantuvieron con fuerza: la de restringir al máximo el acceso de los jóvenes a la corte penal formal (es decir, evitar el enjuiciamiento penal de los mayores) y la de buscar alternativas e tratamiento que evitaran y sólo visualizaran como último recurso la privación de la libertad.

En el contexto de esta normativa, durante la década del 90 los delitos y las consiguientes condenas de jóvenes tuvieron un descenso. Aunque el proceso aparece como complejo, tenía la ventaja de permitir a los diversos actores intervinientes – policías, jueces de menores, jueces y jurados – la posibilidad de graduar las consecuencias del hecho y generar soluciones los más a “medida posible”, es decir soluciones que tuvieran fuertemente en cuenta cada caso en articular, destacándose que su operatividad real variaba mucho de provincia en provincia y de momento político en momento político. El Cuadro V, anexo al final del trabajo grafica las diferentes variantes de dichos procesos.

La ley de 1984 fue objeto de críticas que llevaron a que finalmente en 2002, el Parlamento aprobara la ley de Justicia Criminal de Jóvenes (Youth Criminal Justice

Act) que es la actualmente vigente. A través de ella se intenta responder a una demanda social de mayor rigor con el delito juvenil, pero buscando al mismo tiempo preservar criterios de diferenciación con el delito de mayores. Dicha ley enfatiza la juridización de la cuestión del delito juvenil y obliga a los jueces a establecer penas proporcionales a la falta cometida. No obstante, su aplicación es muy dispar por las razones expuestas sobre la doble jurisdicción – federal y provincial – de la justicia. Aún resulta temprano poder formular una evaluación sobre su funcionamiento.

### **VII.1.a. El proceso de menores en la Youth Offenders Act de 1984**

**(ver Cuadro VI al final del trabajo)**

**(a)** Verificado un hecho y el presunto responsable, la policía puede o no acusar formalmente al joven por el delito.

**(b)** Si es un delito menor la policía puede usar discrecionalmente el poder de dejar el caso fuera de la justicia formal y sólo formular una advertencia, un pedido de disculpas y en su caso una notificación a los padres.

**(c)** El joven puede ser sometido a medidas alternativas, que incluyen una disculpa y llamado de atención además de otras cargas.

**(d)** Si el joven falla en el cumplimiento y/o seguimiento de las medidas alternativas puede ser efectivamente acusado.

**(e)** Si ha sido acusado, hay que resolver sobre diversas alternativas respecto a su libertad personal, como pueden ser:

- detención (en caso de delitos graves);
- advertencia o conminación de asistir a la audiencia;
- quedar bajo la custodia de los padres;
- quedar en libertad pagando una fianza.

Existen programas específicos que ayudan a jóvenes pobres a pagar sus fianzas.

**(f)** Si bien lo normal es que los menores sean juzgados en sede de menores, en determinados casos por la edad, características del hecho y antecedentes, pueden ser transferidos a la justicia de mayores. Los casos de delitos graves cometidos por menores de 16 y 17 años son automáticamente transferidos.

**(g)** En sede de menores el juez es un juez de menores; en sede de mayores y según la gravedad del caso – o a opción del imputado – puede conformarse un jurado. El tratamiento del menor en sede de mayores es igual al de un delincuente adulto.

**(h)** Si la decisión es de culpabilidad, el juez determinará la sanción correspondiente.

- (i) Si la decisión de culpabilidad es en sede de adultos, el menor enfrenta las mismas penas que los adultos. La única excepción es el caso de condena a cadena perpetua en cuyo caso los menores pueden acceder bajo determinados requisitos a una libertad bajo palabra en forma temprana, aunque deben permanecer en prisión por lo menos 10 años (los adultos, en la misma situación, 25 años).
- (j) La condena a custodia “segura” es la más grave que aplica la justicia juvenil y se cumple en establecimientos especiales. Las otras penas menos graves son custodia abierta, *probation*, multas, servicios comunitarios o compensación a la víctima.
- (k) La sentencia finaliza cuando el menor satisface totalmente la sanción impuesta o cuando esta es morigerada por una revisión judicial. Si no vuelve a cometer delito entre los 3 y 5 años posteriores al fin de la sentencia los antecedentes son destruidos.

### **VIII. La prevención del delito a través del desarrollo social**

Aunque prevención implica reducir los riesgos de que el delito se produzca, la forma tradicional de prevención ha sido a través de la policía, la justicia criminal y los establecimientos penitenciarios. Sabemos que estas modalidades sin embargo son mucho más reactivas que preventivas.

Pero hay también una abundante evidencia de que una importante gama de iniciativas reducirán la criminalidad y los efectos asociados a ella si se concentran en factores críticos como son los niños vulnerables en edad temprana; las familias con problemas de convivencia; las escuelas con niveles importantes de deserción o violencia.

Es evidente que las políticas sociales sobre estos factores han existido desde siempre, tanto desde el ámbito público como desde el voluntariado. Pero siempre han estado concentradas sobre un área temática – pobreza, salud, vivienda, empleo – o sobre una población considerada como problemática – niños, ancianos, discapacitados, liberados, etc. Dichas políticas puede decirse que resuelven un problema o unos pocos, pero no resuelven “el” problema.

Frente a ello, emerge una estrategia integral de abordaje, llamada en inglés *Crime prevention through social development* (en adelante CPSD) cuya principal característica es la de abordar efectivamente los factores de riesgo largamente señalados por la doctrina criminalística como generadores de delito, pero concentrando la población objetivo en aquellos sectores sociales que son, precisamente, los que aparecen con mayor proclividad a incurrir en conductas delictivas.

Los elementos sobre los que se concentran estas iniciativas son, entre otros:



- Pobreza,
- Vivienda pobre y hacinamiento
- Problemas parentales (que incluyen abuso, daño, violencia, falta de disciplina, falta de imagen paterna y conflicto matrimonial)
- Asociación con pares delincuentes
- Pobre performance en la escuela
- Inconducta persistente
- Impulsividad e hiperactividad

Aunque no se pueda predecir con certeza qué persona caerá o no en la delincuencia, considerando los riesgos a los que están expuestos sabemos que muchos niños pueden incorporarse a conductas antisociales y delictivas o ser más proclives a terminar en el delito serio.

Los factores de riesgo no están desligados unos de otros ni operan en forma aislada. Es conveniente por ello que sean parte de un abordaje más abarcativo, como son por ejemplo los relacionados con abuso de drogas; adicciones; fracaso escolar; o embarazo precoz. Estos programas pueden ser altamente beneficiosos más allá de su costo, por estar relacionados con factores cuyo retorno e impacto va mucho más allá de la delincuencia.

Por ello, la actual doctrina criminalística postula que los programas deben ser integrales y sistémicos, abarcando todos los aspectos problemáticos de la conducta de los jóvenes. Los que abordan la problemática en forma temprana y abarcando familia y escuela son los más positivos.

La experiencia de CPSD se basa en fortalecer la familia, la escuela y la comunidad para aquellas personas en situación de desventaja o – lo llamaríamos en Argentina – vulnerabilidad. Su supuesto es que de esta manera el delito, en el largo plazo, se reduce.

Está claro que la idea no es original. Desde siempre se ha sostenido la raíz socioeconómica del delito y la idea de que estrategias encaminadas a reducir la desigualdad y el subdesarrollo deben ser efectivas para reducir el delito. Sin embargo, se arguye que las políticas sociales no demostraron esa capacidad disuasoria a lo largo de estudios de largo tiempo. Incluso, hay datos consistentes de que cambios en el empleo o la pobreza no han afectado de manera automática o inmediata la tasa de delitos. Entonces, la conclusión por la cual la CPSD es efectiva es más sencilla: las actividades deben estar *focalizadas en el objetivo de reducir el delito y focalizadas en la población en riesgo*.

Estudios recientes de la personalidad de jóvenes delincuentes encuentran experiencias de vida concretas que predisponen a las personas al delito y los hacen diferentes de otras y se agrega que estas experiencias se encuentran inevitablemente ligadas a cuestiones relacionadas con la familia y los grupos primarios como la escuela y la comunidad.

Estudios de este tipo se han llevado adelante en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá. Pero en Canadá ha sido aún más significativo, porque se han extendido a las preocupaciones y motivaciones que inducen la conducta delincuencial.

Considerando lo abarcativo del concepto, puede advertirse que no podemos intentar una definición precisa y exacta de lo que es CPSD. Un trabajo reciente explica que es un "abordaje preventivo de largo término inextricablemente ligado a la vida de quienes se encuentran en riesgo, porque su objetivo es mejorar su calidad de vida". Agrega que "para ser efectivas, las intervenciones deben afrontar las cambiantes necesidades que emergen de la vida de los participantes a lo largo de los años" (John Howard Society, 1995).

En ese sentido, la diferencia profunda que distingue a la CPSD de cualquier otro tipo de "acción social" es el dato de estar focalizada específicamente en los sectores sociales más críticamente en riesgo de caer en el delito y operar dinámicamente y holísticamente sobre un conjunto de factores, toda vez que la emergencia de la conducta delictual nunca es resultado de un factor aislado.

El mismo trabajo indica que la CPSD es:

- **Proactiva:** porque busca prevenir el delito antes que suceda;
- **A largo plazo:** porque busca mejorar la calidad de vida de los sectores en mayor riesgo y por lo tanto las intervenciones deben ir enfrentando las cambiantes situaciones a lo largo de los años;
- **Guiada por factores sociales y económicos:** con programas encaminados a reducir, contener y morigerar los efectos que específicas combinaciones de problemas sociales y económicos producen en los sectores de riesgo al promover o estimular conductas delictivas.

Para lograr sus objetivos de reducir el delito y la criminalidad, los programas de CPSD deben:

- Reconocer que hay una conexión entre determinadas condiciones sociales y económicas y el riesgo de la emergencia de conductas delictivas;
- Focalizarse en grupos específicos que la investigación presenta como los más proclives a caer en esas conductas;

- Integrar la forma de proveer el programa a través de una real combinación de respuestas a la multicausal situación problemática que se aborda;
- Colaborar con otras agencias que tienen similares objetivos o con las que se comparte una visión común sobre el problema y su solución;
- Establecer objetivos de corto, mediano y largo plazo que aborden efectivamente dichos factores de riesgo.

### **VIII.1. Factores de riesgo que aborda la estrategia**

Mucha gente comete delitos unas pocas veces en la vida, típicamente durante la adolescencia. Pero las personas persistentemente envueltas en delitos responden a un patrón más estructurado, donde puede advertirse carencias y desventajas formativas en sus vidas. Debe quedar claro que ninguno de los factores de riesgo opera automáticamente en base a una relación causal directa sobre la generación de delito, sino que el mismo emerge en un entorno socioeconómico y cultural que lo propicia o lo hace más factible. Los factores que diferencian a delincuentes ocasionales de los frecuentes pueden resumirse en los siguientes:

**Lugar del delito:** Tanto las tasas de delito, como las de victimización, son mas altas en lugares donde vive más gente pobre o con problemas de tipo socioeconómico, como falta de lugares de recreación, deterioro urbano, falta de espacios verdes, falta de espacios comunitarios, etc.

Igualmente influyen en el tema problemas de vivienda como escasez, precariedad, hacinamiento o falta de servicios sanitarios esenciales. Asentamientos de carácter precario o inestable sumados a vivienda igualmente precaria incrementan el riesgo de este factor.

**Edad:** desde los 15 hasta los 18 anos de edad parece ser la época en que florecen las conductas antisociales, evidenciándose en todo el mundo una tendencia a la baja en la edad de inicio – 12 o 13 años de edad – agravada por las otras circunstancias concomitantes.

Los estudios de Inglaterra, Gales y parciales de Canadá y EE UU indican que los comienzos de edad de delinquir se ubican entre los 10 y 14 anos; se incrementan entre los 16 y 20 y luego disminuyen a partir de esta edad hasta los 25.

En nuestra experiencia con grupos de jóvenes vulnerables en La Rioja, Argentina, se advierte que los niños de 13 años en adelante hasta los 23 son el sector más crítico.

**Sexo:** El delito es mas fuertemente desarrollado en hombres que en mujeres, tal vez por implicar un alto niveles de violencia, agresividad, toma de riesgos y conducta

predatoria, características particularmente masculinas. Sin embargo, la presencia femenina en este tipo de delito está en aumento, aunque todavía de manera bastante tenue e imperceptible, siendo todavía la relación en los países analizados de alrededor de 9 a 1 entre hombres y mujeres ofensores.

**Personalidad:** Los delincuentes persistentes presentan generalmente perfiles de personalidad caracterizados por retardo cognitivo y educativo; hiperactividad y déficit de atención y concentración.

Estos perfiles definen a personas con una menor capacidad de aprendizaje dentro de los marcos tradicionales de la enseñanza, lo que se suele traducir en fracaso escolar, abandono y frustración y la búsqueda de alternativas de vida para superar el disconformismo.

Esto es habitualmente acompañado por reacciones emocionales violentas o inmaduras y la búsqueda de solucionar problemas por la “vía rápida” y no a través de procesos graduales y más lentos. De no tratarse tempranamente estos aspectos de personalidad, puede terminarse en una carrera delincuencial.

**Problemas familiares:** Hay una larga tradición científica que identifica los problemas familiares con uno de los factores de riesgo más importantes de conductas delictivas y disfuncionales. Las características más habituales relacionadas con la delincuencia son la conducta criminal de los padres; la inefectiva supervisión y ejercicio de la autoridad parental; la falta de disciplina; los conflictos y la violencia familiar; las relaciones débiles entre padres e hijos.

En materia de disciplina paterna, las sanciones autoritarias y violentas como golpes y castigos físicos, en lugar de discusiones sobre responsabilidad y consecuencias de conductas incorrectas, son frecuentes en estos sectores vulnerables.

La débil relación afectiva entre padres e hijos, muchas veces acompañadas del mensaje – en los años tempranos – de que el niño no es amado o no ha sido querido o buscado, acarrear un importante déficit afectivo que se expresa más tarde en conductas violentas.

También hay evidencia clínica de que los niños cuyas madres han sido violentadas por sus parejas presentan una mayor predisposición a tener problemas con la ley e incluso a golpear a sus parejas cuando son mayores.

Alguna evidencia permite sugerir que las relaciones de pareja y familiares estables están relacionadas a un menor involucramiento en el delito. Esto parece evidenciarse también en el abandono voluntario de las pandillas por las personas que pasan los 22 a 25 años de edad y estabilizan relaciones de pareja.

## VIII.2. Diversos tipos de estrategias y programas

Considerando la naturaleza de los factores de riesgo mencionados, los abordajes de los mismos en la llamada “prevención del delito a través del desarrollo social” responden concretamente a los mismos, concentrándose fuertemente en los sectores sociales más vulnerables. Entre los diversos tipos de abordajes pueden mencionarse los siguientes:

**Servicios sociales:** En esta materia, la CPSD propone una amplia gama de servicios ofrecidos a personas y familias que enfrentan dificultades sobre todo desde el punto de vista de la emocionalidad como así también situaciones sociales de carencia o falta de posibilidades de desarrollo. Caen en este rubro los diversos subprogramas referidos a aspectos puntuales del desarrollo social como los que se mencionan a continuación.

**Vivienda:** La vivienda social o subsidiada provista a través de una amplia gama de variables gubernamentales – como tasas subsidiadas, subsidios directos, ayuda mutua, leasing a largo plazo, entrega de lote y ayuda, núcleo húmedo, etc. – busca revertir una situación crítica generadora de violencia como es la de hacinamiento, sumada a la pobreza y sumada a la falta de servicios esenciales. Normalmente estas estrategias están acompañadas de otros servicios comunitarios.

**Comunidad:** Las investigaciones desarrolladas en el campo de la criminalidad indican que la influencia de los llamados “grupos de pares” son críticas a la hora de influir en conductas que devienen delictivas. En un contexto de grupo, el potencial ofensor recibe la presión de sus pares y una suerte de “permiso” o venia para delinquir. Una conducta contraria puede ser concebida como signo de cobardía o debilidad.

Debemos reiterar que no son los ingresos bajos una causal directa de delincuencia pero cuando los mismos afectan de manera importante la asistencia médica, el acceso a la educación, vestimenta o alimento o el acceso a una vivienda digna se verifica una posibilidad más concreta de posible incursión en conductas violentas.

Los barrios de viviendas subsidiadas pueden amplificar los efectos delictógenos al concentrar las familias con múltiples problemas en un área acotada geográficamente. La concentración de muchas familias monoparentales, individuos desempleados y ciudadanos físicamente o emocionalmente afectados tiende a sobrecargar los recursos disponibles de la comunidad y sentimientos compuestos del aislamiento y la privación. La concentración de delincuentes potenciales puede tener como resultado la delincuencia aumentada debido al refuerzo mutuo.

**Seguridad en el ingreso:** En este rubro, los programas de CPSD involucran estrategias de soporte financiero directo a personas o familias y en los últimos años han aparecido distintas variantes relacionadas con programas de micro emprendimientos (Yunnus, Grameen Bank), y otros que buscan generar en los sectores más vulnerables un principio de seguridad en el futuro y de confianza en su propio desarrollo personal que les permita afrontar los naturales riesgos de la vida con autonomía.

Ciertamente deben separarse este tipo de programas de aquellos de contenido puramente paternalista y generador de dependencias, pero la cuestión debe analizarse ante cada programa concreto.

**Educación:** Tal vez la más crítica y delicada de las modalidades de prevención del delito a través del desarrollo social es la relacionada con programas encaminados a reducir el abandono y el fracaso escolar en niños y jóvenes vulnerables. Estos programas importan un seguimiento permanente además de soporte psicológico a los beneficiarios directos y a sus familias. En muchas ocasiones aparecen relacionados con programas de entrenamiento o capacitación para padres.

El sistema educativo ha sido tradicionalmente considerado un reservorio de normas sociales de convivencia y de valores. Cuando los estándares para enseñar son percibidos como demasiado impersonales y no relacionados concretamente con la experiencia de vida de los niños o cuando plantean dificultades más allá de las capacidades de la persona, el estudiante puede llegar a frustrarse o aburrirse rápidamente.

Hay una asociación coherente entre coeficiente intelectual más bajo y el riesgo aumentado de la delincuencia. A la edad de 10 años, delincuentes que luego se revelan como reiterados o persistentes tienen a menudo sus primeras experiencias traumáticas con la educación formal y si no se atiende a compensar y ayudar en su bajo rendimiento el fracaso educativo, éste lleva a menudo a tener un amor propio bajo, igualmente baja autoestima, tendencia a prácticas violentas y desmanejo emocional. Si la escuela no puede encauzar estas disfunciones, la problemática obviamente se agrava.

**Empleo:** Relacionado con otros programas, los de empleo incluyen capacitación directa o indirecta y financiamiento de iniciativas con diversos niveles de apoyo gubernamental y ocasionalmente asociando a la comunidad empresaria en la estrategia.

El trabajo es uno de los medios principales de establecer amor propio, y facilita el acceso a posesiones materiales de manera legítima. Existe alguna evidencia que

indica una relación general de causa – efecto entre el desempleo y el crimen, pero esta no de ninguna manera concluyente. Sin embargo, existe evidencia que relaciona el fracaso escolar con el desempleo o el empleo inestable y el delito.

Al igual que con el tema de la educación, el desempleo puede llevar a amor propio bajo y a la violencia en la familia, como así también el escape a través de adicciones, que puede llevar a la incorporación cultural de respuestas violentas por los niños cuando crecen.

**Salud:** Estos programas involucran identificación, asistencia y tratamiento de problemas de salud que de a poco han salido del marco original de la mera prevención y tratamiento de enfermedades para llegar a terapias multifamiliares y tratamiento de adicciones de todo tipo. La educación en gestión emocional ha aparecido en los últimos años también como una respuesta al problema de la violencia.

El papel específico del alcohol y las drogas en los procesos de incremento de delincuencia y crimen no es algo novedoso en la literatura especializada. Mientras la evidencia científica confirma esa relación con el crimen, este comportamiento se liga también con otros comportamientos antisociales. La evidencia muestra a la vez altas tasas de alcoholismo y toxicomanía entre criminales condenados. El costo financiero alto de la toxicomanía influye en la conducta de los adictos llevándolos a la comisión de nuevos delitos. Un elemento importante en recientes evaluaciones es que la adicción y el delito no parecen tener una relación causal entre ambos sino que ambos aparecen como un emergente de las situaciones de disfunción socioeconómica que aborda la CPSD.

Aunque los programas para este tipo de problema son básicamente soportados por las áreas gubernamentales en sus tres niveles básicos – nacional, provincial o estatal y municipal – en muchas ocasiones involucran asociaciones o *partnerships* con sectores de la comunidad que están capacitados para brindar el servicio directamente o de manera indirecta a través del apoyo, el seguimiento o la capacitación del personal. En esos casos, los aportes del gobierno tienen normalmente la forma de subsidios.

El desarrollo social no es obviamente un concepto proveniente de la seguridad pública, sino mas bien un subproducto del Estado de bienestar, modelo que entró en crisis en la década de los 80. Sin embargo, el desarrollo social generó unas estructuras políticas y gubernamentales muy significativas al ser una materia normalmente de tipo “concurrente” entre los diversos ámbitos jurisdiccionales de gobierno.

Esto hace que el sistema presente casos de redundancia y superposición, además de recursos escasos o simplemente o mal utilizados.

Todo esto ha llevado a que, por ejemplo, en Canadá en los últimos años se hayan hecho esfuerzos significativos en dos ámbitos paralelos: por un lado, tratar de integrar los esfuerzos interagencialmente y por el otro, focalizar claramente el esfuerzo en la disminución del delito y la prevención de la violencia.

### **VIII.3. Algunos programas en marcha en Canadá**

Es altamente significativa la cantidad de programas relacionados con la prevención del delito a través del desarrollo social que presenta hoy Canadá. Esto se debe a que la estrategia como tal ha sido fuertemente formalizada en este país, que ha creado incluso instituciones para sostener su marcha, que además se ha visto acompañada con una fuerte valoración positiva de sectores académicos del propio país y de otros. Habiéndose comprobado a través de numerosos estudios la correlación entre los factores de riesgo y el incremento del delito, se han desarrollado los programas e iniciativas que abordan fuertemente esos factores, y que son los relacionados con:

- Capacidades familiares y educación para padres;
- Prevención y tratamiento de la violencia familiar;
- Cuidados especiales a niños y familias vulnerables;
- Educación;
- Capacitación laboral;
- Prevención de adicciones.

Programas líderes en relación a madres jóvenes con problemas fueron los diversos modelos desarrollados por la Young Women Christian Association y el denominado “Programa Jessie’s” en Toronto, los cuales están encaminados a ayudar a este sector social proveyendo ayuda y construcción de autoestima.

En estos programas, personas especialmente capacitadas se reúnen con grupos de madres dos veces por semana a fin de proveer información y asistencia social además de relevar y proveer a necesidad es de vivienda, derechos legales, recursos de la comunidad y capacitación en educación en general y entrenamiento laboral.

El programa desarrolla habilidades y destrezas en “resolución de problemas” y a través de profesores y capacitadores invitados y presentaciones realizadas por personal de asistencia social y salud se van desarrollando conceptos como los de parentesco positivo, y actividades especiales para jóvenes mujeres como las relacionadas a belleza personal, peinados, desarrollo de actividades artísticas y recreación que convierten a la experiencia en algo grato y divertido, generando espíritu de grupo y soporte de grupo de pares.



Los programas encaminados a lograr relaciones parentales positivas son también partes esenciales de esta estrategia y son ofrecidos a través de innumerables servicios sociales, educacionales y de organizaciones religiosas. Por ejemplo, a través de programas similares a los de la YWCA o en el caso del Programa “Jessie’s” varias agencias de familia y niñez proveen programas de capacitación para padres. Algunas agencias de previsión social y salud pública los ofrecen también.

Un sistema importante y destacado fue la llamada “Academia para padres” (Academy on parenting) desarrollada por la cadena de Ontario TV que provee de una oportunidad de aprendizaje informal que combina programas de televisión con materiales de lectura y grupos de discusión. La Academia se desarrolló para asistir a los padres en:

1. Comprender mejor las cuestiones de disciplina y comunicación con los niños
2. Reconocer las conductas familiares que pueden afectar negativamente a los niños y proponer actitudes de cambio de dichas conductas.

Este programa explora seis preocupaciones fundamentales:

- Los niños y la televisión;
- Comunicación en la familia;
- Disciplina;
- Estilos de paternidad
- Problemas de conducta y
- Búsqueda de consejo y apoyo.

“Respite care services” es un interesante programa que provee residencia temporaria y apoyos a personas que deben dejar provisoriamente sus familias para evitar situaciones de extremo estrés.

Básicamente el programa aborda dos tipos de necesidades: una salida de emergencia de la vivienda por determinadas situaciones o bien una salida de largo tiempo para algún miembro con especiales necesidades por estrés. Por ello, el alejamiento puede durar unas pocas horas o bien algunos meses, pudiendo implementarse a partir de una situación de emergencia o bien sobre una base regular y permanente. El Programa incluye:

- Asistencia en el cuidado de niños, aún en la propia casa;
- Apoyo y soporte en casa cuando padres o niños necesitan “tomarse un respiro” y salir del ambiente del hogar.

El Programa de Camp Otoreki, en Quebec, provee de opciones de vacaciones a padres solteros y familias bajo cobertura social. Este tipo de programa es

recurrentemente utilizado para situaciones de estrés que requieren separación temporaria.

También se han generalizado en los últimos años los programas destinados a intervenir en situaciones de violencia familiar. Aparte de las tradicionales responsabilidades desarrolladas por los servicios de niñez o infancia, ha habido múltiples respuestas a partir de programas de transición destinados a paliar situaciones de crisis familiar y de servicios directamente relacionados con tratamiento de abusadores. Los servicios buscan coordinar esfuerzos entre la policía, salud, acción social, justicia y voluntarios.

Dos recientes experiencias en este sentido son el programa Restigouche Family Crisis Interveners y el programa Family Consultant Service en London, Ontario.

El Programa Restigouche para las crisis familiares, localizado en el área rural del norte de New Brunswick, incluye un equipo de profesionales y de voluntarios entrenados para intervención en situaciones de crisis. También proveen soporte y colaboración con la policía en los casos de llamadas por violencia familiar.

Los equipos están disponibles veinticuatro horas al día todos los días de la semana y los servicios incluyen intervenciones de crisis “cara a cara”; reenvíos e intervención de otros servicios de la comunidad; asistencia para conseguir mejor alojamiento o asistencia legal; ayuda para emergencia financiera; transporte y seguimiento. Este programa ha reducido la reincidencia en casos de violencia familiar.

El Programa de Servicio de Consulta Familiar de Londres, Ontario (Family Consultant Service) se diferencia del de Restigouche en el hecho de estar localizado en una zona urbana y reposar en servicios de profesionales contratados.

Cinco profesionales de la salud mental trabajan dentro del Departamento de Policía. Responden a crisis relacionadas con problemas familiares y normalmente a requerimiento de los oficiales de policía. Se provee consulta y asesoramiento a la familia e individualmente; reenvío a programas y servicios locales. Los casos más frecuentes que atiende el programa son los relacionados con crisis matrimonial; problemas de disciplina con jóvenes y dificultades de los padres para manejarlos; abuso de sustancias y suicidio.

También aunque no expandidas a todo el país, varias estrategias de CPSD de Canadá se focaliza en alejar a jóvenes vulnerables del delito a través de programas sociales y recreacionales. Una de esas iniciativas es la de la Agencia de Servicios para la juventud de Kelowna (Kelowna Youth and Family Services Agency) que recibe a jóvenes disfuncionales enviados por la policía y la propia comunidad para su tratamiento. Con el apoyo de la policía montada de Canadá y de varias agencias

sociales, el programa provee de consejo y asesoramiento preventivo a jóvenes delincuentes teniendo autoridad para intervenir en estos temas cuando es convocada por la policía, las escuelas o aún por el sector privado.

Otro importante servicio es el de la Oficina de Servicios juveniles (Youth Services Bureau), una organización no gubernamental de Ottawa. El servicio que provee varía según la edad de los niños y jóvenes que atiende y la severidad de sus problemas. Para niños, se usan grupos de juegos de hasta diez chicos. Se trabaja en consejo y asesoramiento para las relaciones con la familia y los grupos de pares. Pero además el programa mantiene contactos con las familias con sugerencias y consejos para lidiar con la conducta de los niños.

Para aquellos adolescentes con problemas más serios, como conducta delictiva, inasistencia a la escuela o abusos de sustancias, la respuesta puede darla la agencia de "Detached Worker" (street work) que busca generar una respuesta más personalizada. Para este programa, la remisión de los jóvenes para su tratamiento puede venir de distintas fuentes, tales como trabajadores sociales, las cortes de justicia, profesionales de la salud, hospitales, o escuelas.

También las intervenciones involucran usualmente consejo y supervisión a las familias, que capacitan además en manejos de crisis y conflictos y mejoras en la capacidad de comunicación, como es el caso del programa Ottawa's Overbrook Community Intervention Program, dirigido específicamente a personas con desventajas de distinto tipo. Esta iniciativa – que cuenta con soporte en el sistema educativo y de justicia – provee una amplia variedad de oportunidades de recreación y ocupación de tiempo libre, un factor crítico en jóvenes vulnerables.

Los programas de carácter educacional buscan asistir a los alumnos con necesidades especiales proveyendo herramientas y apoyos que les faciliten superar sus propias carencias e inhabilidades y generar contención y autoestima.

Hay un número significativo de proyectos encarados en este sentido, atendiendo a las especiales necesidades de los jóvenes. En general los programas buscan permitir la permanencia de los jóvenes vulnerables dentro de los procesos educativos regulares como así también exploran la provisión de experiencias educacionales en escenarios alternativos.

"Operation Step-Up" es un programa desarrollado en Vancouver promovido por el Fiscal General y el Consejo de Educación de Vancouver y dirigido a delincuentes jóvenes de 13 a 17 años de edad. Su principio organizacional fundamental es el conocimiento personalizado. Se identifican redes de aprendizaje y las clases son diseñadas de manera de ahuyentar el miedo al fracaso así como a superar las

inhabilidades para el aprendizaje. El programa ofrece instrucción hasta el grado 10 y se combina con capacitación laboral y educación en buenas prácticas sociales provistas por un equipo profesional multidisciplinario. Alumnos, padres y oficiales de *probation* sostienen con entusiasmo esta iniciativa.

Otra forma de educación alternativa, focalizada más fuertemente en el desarrollo personal es la que lleva adelante el “Insight Theatre Company” que cuenta con el apoyo de la federación de planificación familiar de Canadá\*. El programa está dirigido a estimular en los jóvenes el pensamiento y la conversación en torno a sus problemas e inquietudes y a tomar conciencia entre jóvenes y adultos acerca de este tipo de problemas. Incluye intensos ensayos en los que las habilidades teatrales son combinadas con la educación y donde los propios jóvenes crean los guiones basados en sus propias experiencias y preocupaciones. Los problemas abordados incluyen normalmente embarazo adolescente, relación con padres y grupos de pares, sexualidad y otros. Varios grupos comunitarios participan en talleres con los jóvenes y sus profesores.

También los programas para niños y jóvenes vulnerables son de fundamental importancia en la estrategia y se intensifican continuamente. Los mismos se concentran en temas como calidad de vida, sexualidad, desarrollo social y – si es necesario – manejo de situaciones familiares críticas en asocio con familiares.

Los programas más importantes en esta orientación se vienen desarrollando en Montreal, Halifax y Winnipeg, con un alto nivel de éxito. La iniciativa es sostenida tanto por el sector público como privado y está destinada a jóvenes de menos de 25 años y menos de un nivel de 10º grado de escuela, y que han desertado de la misma y está encaminado a proveerles las condiciones para obtener y mantener en el tiempo empleos dignos.

Básicamente el programa provee refuerzo educativo en lectura, relaciones interpersonales y computación durante un período de seis meses que integra clases con entrenamiento laboral.

También son abundantes los programas de prevención del consume de alcohol y drogas, que son provistos por agencias sociales, educacionales y de salud. Al mismo tiempo es intensa la promoción de grupos de auto ayuda para lidiar con este tema. Una experiencia interesante es la de la revista *Zoot Capri*, distribuida gratuitamente entre los jóvenes de Alberta y que representa un abordaje innovativo a este difícil problema, al hacerlo accesible y comprensible para jóvenes por su estilo y por la

---

\* Planned Parenthood Federation of Canada

valoración positiva que hace de cosas que los jóvenes valoran como la música, el entretenimiento, la moda, la diversión, etc; además de discutir con amplitud y veracidad las problemáticas de la realidad de los adolescentes.

En general, los programas sobre drogas y adicciones tienden a salir del espacio específico para abordar cuestiones de valores, calidad de vida y tiempo libre, buscando acentuar la prevención.

Numerosos estudios indican una correlación entre la violencia televisada y la incorporación de pautas de conductas agresivas o violentas. Sin embargo, la influencia de la TV es, de cualquier manera que se aborde su consideración, menor que los otros factores analizados.

Otro programa importante es el denominado "Prevención del desarrollo de comportamientos antisociales entre jóvenes agresivos"\* que se implementa en Montreal y busca reducir la violencia a través de intervenciones tempranas. En ese sentido, por ejemplo, formula recomendaciones para limitar la cantidad de violencia que los niños consumen por TV y provee asistencia de expertos que ayudan a niños y jóvenes a distinguir la realidad de las ficciones y experiencias imaginarias.

De cualquier manera, la experiencia señala la necesidad de mantener continuos esfuerzos encaminados a introducir y mantener un control positivo de los padres sobre la programación de la TV, como así también mostrar la problemática de las familias con desventajas sociales. Las autoridades que controlan los programas de TV deberían monitorear más intensamente la cantidad de violencia expuesta como una forma de anticiparse a las consecuencias no deseadas de la sobre exposición a dicha violencia.

Hay también evidencia de que la salud física puede tener una importante influencia sobre la emergencia de conductas delictivas. En el libro de 1981 *Diet, Crime and Delinquency*, Alexander Schauss muestra por ejemplo que la dieta, los metales tóxicos, los aditivos alimenticios, la insuficiencia de nutrientes, la alergia a determinados alimentos y la falta de ejercicio pueden contribuir al desarrollo de una conducta criminal.

Canadá ha promovido extensamente la buena nutrición, principalmente a través de programas dirigidos a la totalidad de la población, pero también puede señalarse que existen numerosos programas e intervenciones de carácter clínico – principalmente de tipo comunitario – dirigidas sobre todo a niños pobres y mujeres embarazadas.

---

\* Prévention du développement de comportements anti-sociaux chez des jeunes garçons agressifs

En un trabajo que resume los más importantes aspectos de la CPSD (Nacional Crime Prevention Strategy, 1995) se enumeran y caracterizan numerosos programas que están resultando muy exitosos aún. Sólo los mencionaremos someramente:

*a. Programas que crean “ambiente” para estrategias de prevención comunitaria, fortalecen el involucramiento de la juventud en temas sociales y promueven la cooperación fortaleciendo las capacidades de la propia comunidad para resolver sus problemas:*

- “Consejo de la Juventud de Edmonton”; el programa implicó la creación de un consejo que reúne a jóvenes de 12 a 23 años para debatir y proponer medidas relacionadas con la juventud y funciona desde 1995;
- “Juventud: Fortalecimiento y éxito”, promovido por el gobierno de Yukon, en inglés Y.E.S. (Yukon Youth Empowerment and Success) es una organización no gubernamental que promueve la asociación de adultos con jóvenes con problemas o riesgos
- “Socios para la Juventud”, de Edmonton, Alberta; es un programa que surge de la asociación entre el gobierno y escuelas católicas que proveen a jóvenes, en forma directa de diversos tipos de programas y apoyos dentro del ámbito de la comunidad educativa.

*b. Programas para la prevención de abusos:*

- “Prevención de la Violencia Conyugal” de la comunidad chino – canadiense de Montréal, Québec; que es programa fundamentalmente orientado a reunir, evaluar y difundir información sobre el tema y sensibilizar sobre el mismo, asesorando al mismo tiempo sobre respuestas disponibles.

*c. Programas para el fortalecimiento de la educación pública:*

- El programa “Servicio de Recurso a la Justicia” (Justice Resource Service) establecido en la Isla Príncipe Eduardo fue creado en 1982 para promover un mayor involucramiento de la comunidad en temas de inseguridad y violencia. Ha sido un programa significativamente exitoso, al permitir la construcción de redes juveniles y comunitarias de prevención delictual; la unificación de políticas estatales

de prevención, la provisión de información y capacitación de recursos en el tema y la coordinación con otras áreas.

*d. Programas de intervención temprana y de apoyo a padres:*

- Programa “Super mama”, de Charlottetown, P.E.I. focalizado en madres solteras que dan a luz por primera vez y donde las jóvenes que aceptan son trasladadas a familias huéspedes que las reciben con sus niños por un plazo de 3 a 12 meses para apoyo y sostén. Las características de cada caso se desarrollan atendiendo a las circunstancias individuales.
- Programa “El mejor comienzo de los bebés” (Babies Best Start), de Scarborough, Ontario; donde padres de sectores de bajos ingresos son entrenados para ayudar a gente en situaciones similares pero inexperta.
- Programa “Hacia adelante. Mejores comienzos, mejores futuros” (Onward Willow, Better Beginnings, Better Futures Project) de Guelph, Ontario; un ambicioso programa de prevención delictual de 25 años de duración que envuelve diferentes programas en diferentes comunidades. En este caso está focalizado en padres pobres de minorías e involucra diversas actividades de sostenimiento y apoyo.
- Programa “Charla con los padres”, Club de chicos y chicas (Parent Talk, Boys` and Girls` Club, Edmonton, Alberta y destinado a reunir a padres con jóvenes con problemas de distinto tipo (conducta, escuela, adicciones, delito) con la asistencia de un coordinador capacitado que facilita el proceso de interacción y comprensión mutua.
- Programa preescolar para chicos pobres (Headstart and Quality Child Care: Preschool Programming for Children in Poverty), de Edmonton, Alberta; que se han venido desarrollando durante más de veinticinco años y dirigidos a nivelar niños pobres de 3 a 5 años no adecuadamente preparados para la escuela y con riesgo de fracaso escolar. Incluye fuertes lazos con la comunidad.

*e. Programas de prevención de abuso de niños:*

- Programa de Prevención de Ataques a Niños (The Child Assault Prevention Project), Montreal, Québec; basado en un programa similar desarrollado en Columbus, Ohio, EE UU.; trabaja con niños en edad de preescolar y primaria y busca fortalecer en los padres la capacidad para reducir la vulnerabilidad de los niños.

- Programa “Experimento Intervención Temprana” (The Early Intervention Experiment) desarrollado a partir de los 90’s por la Universidad de Montreal, permitió detectar tempranamente y tratar problemas de conducta en niños y capacitar a los padres en la detección de dichos problemas.

Un apartado especial merecen una serie de programas destinados a niños mayores y jóvenes en riesgo. Dentro de estos programas, que se mencionan a continuación, existe una variedad de temas abordados, toda vez que se considera que todos los adolescentes están expuestos a tentaciones delictógenas y son contados los que finalizan la adolescencia sin haber incurrido por lo menos en un delito. Las estrategias abordan programas de recreación; de educación y capacitación; de trabajo para jóvenes; de prevención y tratamiento de la violencia y de justicia.

*f. Programas de asistencia, apoyo y recreación:*

- The Ropes Program, P.E.I. Se trata de un programa para jóvenes en conflicto con la ley, que son enviados por la propia justicia al mismo. Allí desarrollan actividades encaminadas a fortalecer la autoestima a través de intensos desafíos físicos, capacitación en resolución de problemas y trabajo en equipo.
- Programa “Campo Cultural Aborigen y Entrenamiento en Liderazgo (Aboriginal Youth Cultural Camp and Leadership Training), Edmonton, Alberta; que se desarrolla desde 1995 y está destinado a jóvenes aborígenes de 13 a 24 años con problemas de adaptación del medio urbano.
- Programa “Jóvenes Asistiendo a jóvenes” (Youth Assisting Youth), Toronto, Ontario; se trata de un programa encaminado al soporte emocional y guía de jóvenes que se desarrolla desde 1974 y buscar reunir a jóvenes de 16 a 24 años en una relación “uno a uno” con niños vulnerables de 6 a 15 años proveyendo un positivo modelo de vida para los chicos y fungiendo a la manera de un “hermano mayor”.
- Programa del Hospital Misericordia para Consejo y Tratamiento de Jóvenes Vulnerables, Edmonton, Alberta; se trata de un programa dedicado a trabajar sobre la base del consejo y el tratamiento a jóvenes con problemas de distinto tipo desde violencia familiar hasta abuso de drogas. Su particularidad es que trabaja en el desarrollo de las capacidades de los propios jóvenes soslayando sus déficit o carencias y con un enfoque holístico que atiende a la totalidad de la persona por entender que los aspectos “físico, mental, sexual, social, emocional y espiritual son inseparables”. El programa ha trabajado ya con más de 600 jóvenes.



- Programa “Hey-way-noqu” de la Sociedad Círculo de Curación de Adicciones (Healing Circle for Addictions Society) de Vancouver, que basado en el círculo de la salud trabaja con jóvenes de comunidades nativas. A partir del tratamiento de la problemática de las adicciones utiliza un enfoque holístico para abarcar integralmente la situación de los jóvenes a través de consejo, apoyo y tratamiento.

*g. Programas de educación y capacitación:*

- Programa “Embajador”, Toronto; destinado principalmente a chicos de la calle con problemas de adicciones y llevado adelante por una asociación de nueve agencias del gobierno de Toronto dedicadas a problemas juveniles.
- KYTES (Kensington Youth Theatre and Employment Skills, Toronto, Ontario), se trata de una organización no gubernamental que provee este programa de cinco meses de duración y dedicación full time, también dirigido a jóvenes de la calle y donde se busca ayudarlos y aconsejarlos para finalizar la escuela y decidir sobre un futuro laboral, a la vez que lidiar con los problemas comunes que enfrentan en su situación, incluida la cuestión de vivienda.
- The Ben Calf Robe Society, Edmonton, Alberta, es un programa alternativo de educación encaminado a proveer conciencia y responder más efectivamente a las necesidades educativas de los aborígenes al mismo tiempo que amplía la conciencia y sensibilización de la comunidad no aborigen sobre las problemáticas de la discriminación

*h. Programas de trabajo para jóvenes:*

- Programa “Estrategia de Empleo Juvenil” (Youth Employment Strategy), Vancouver, B.C; se trata de un programa que asiste a jóvenes de 15 a 24 años que son ya receptores o beneficiarios de un programa social. El objetivo es ayudarlos a conseguir independencia a través de logros educativos o laborales. Incluye capacitación, ayuda para conseguir empleo y seguimiento posterior.
- Bent Arrow, Edmonton, Alberta; se trata de un programa de 16 semanas de duración que involucra a chicos de 16 a 24 años y que no estén trabajando, capacitándose o asistiendo a la escuela regularmente. Reciben consejo y apoyo de ancianos nativos y pueden recibir una beca que los ayude a mantenerse en el programa.

*i. Programas de prevención y tratamiento de violencia:*

- Pro-Service, Québec City, Québec, de prevención del vandalismo y el robo. Se trata de un programa que involucra agencias del gobierno, policía y justicia junto a empresarios y hombres de negocios sensibilizados por la problemática del delito adolescente y dispuestos a aportar recursos para un tratamiento diferenciado. El programa busca prevenir violencia y robos y, en caso de que se registren hechos delictuales, busca formas de resolver el conflicto mediante mediación y tratando de sacar al adolescente del sistema de justicia criminal formal. Al mismo tiempo el programa construye una red comunitaria de personas alertas a la aparición de problemática de delito adolescente para proveer respuestas proactivas.
- Programa “Rompiendo el círculo de la violencia” (Breaking the Cycle of Violence Training Program), Canadian Training Institute, es un programa destinado a la prevención y tratamiento de la violencia juvenil. Opera desde 1994 concentrado en jóvenes delincuentes y tiene como uno de sus principales componentes una educación en autoayuda y control emocional.

*j. Programas de justicia y destinados a jóvenes reincidentes:*

- Programa de Observación de Jóvenes (The YOOT Program – Young Offender Observation Team Programs), Edmonton, Alberta. Este interesante programa atiende a la problemática detectada por la falta de observación temprana de jóvenes vulnerables que aún no han cometido su primera ofensa y por lo tanto no han tenido contacto aún con el sistema de policía o justicia formal.
- Reintegro de Fianza (Reintegrative Bail Programs), Toronto, Notario. Se trata de un programa encaminado a ayudar a jóvenes bajo acusación de delito y que si no pueden pagar su fianza deben permanecer arrestados. El programa les ayuda a pagar la fianza a través de un contrato por el cual se someten a supervisión y programas reeducativos.
- Programa de Asistencia Legal (Youth / New Canadian Courtworker Program), North York, Ontario, es un programa destinado a proveer asistencia legal que es prestado por personas que, si bien no son abogados profesionales, están capacitados como extensionistas jurídicos además de proveer asistencia legal en temas de consejo y asesoramiento.
- Programa de “Conversación de Grupo Familiar” (Family Group Conferencing) de Newfoundland y Labrador; que sigue en sus lineamientos la tradición neozelandesa

originaria de los maoríes. En este programa, miembros de familias con problemas de violencia – víctimas y victimarios – se encuentran bajo la guía de un facilitador capacitado para reflexionar sobre sus problemas y encontrar soluciones de compromiso.

- Programa “Comités de Justicia de Jóvenes” (Youth Justice Committees) de Alberta; ha implicado el desarrollo de varios comités de justicia para jóvenes en distintas poblaciones (Fort Chipewyan, Wabaska, actualmente existen más de veinte) y en los cuales se aplican principios organizativos propios de la justicia restaurativa como involucramiento de la comunidad; cuidado; control social informá y aproximación holística. Los comités están formados por voluntarios que trabajan en asocio con el sistema judicial formal en los casos en que este les delega.

*k. Otros programas de carácter reintegrativo vinculados a la comunidad:*

- El programa de “Comité de Justicia” de Lennox Island (Reserve Justice Committee) trabaja con el modelo de justicia restaurativa desde hace más de un lustro, reencauzando a jóvenes primeros ofensores y ayudándolos una vez que han reconocido su delito.
- El programa de logros juveniles (Youth Achievement Centre) de Whitehorse, Yukon, es un programa de seguimiento de jóvenes que dejan la “custodia” o probation y que se ocupa de ayudarlos a reintegrarse en la comunidad con capacitación específicas en áreas de carencia.

Como se puede advertir, la diversidad de respuestas y la variedad de niveles de abordaje es la principal característica de la CPSD a lo largo de su importante desarrollo.

Pero también desde hace algunas décadas, han aparecido en Canadá los programas de seguridad de carácter sistémico o integral, es decir que abordan la problemática delictiva desde perspectivas integradoras y multicausales y no de manera reduccionista.

En Alberta y bajo la dirección del Procurador General del Estado (Solicitor General) se comenzó a desarrollar a partir de 1983 un plan realmente integral de abordajes de prevención del delito, que además de explicitar un concreto marco teórico desde el cual parten – abordaje ambiental, abordaje de los delincuentes, teoría del desplazamiento – definió las acciones en las diversas áreas de actuación que son:

- Agencias de Justicia Criminal
- Prevención de Delitos personales

- Prevención comunitaria del delito
- Prevención del delito y medios de comunicación
- Prevención del delito en comercios y negocios
- Prevención de delito juvenil

Las múltiples investigaciones desarrolladas sobre el tema parecen sugerir entonces que mientras muchos de los factores considerados en este estudio son abordados todavía por estrategias gubernamentales aisladas y fragmentadas e individualmente, aparece claro que la emergencia del delito surge de la interacción simbiótica y multicausal y superpuesta de varios de ellos al mismo tiempo.

Los patrones relacionados con el delito juvenil, por ejemplo, muestran recurrentemente en la historia personal de los actores la concurrencia de factores económicos y sociales que explican la mayor propensión a la emergencia de una conducta disfuncional, no explicable desde el funcionamiento de una sola variable.

#### **VIII.4. La extensión de la estrategia a otros países**

Si bien una afirmación categórica en el sentido de que la CPSD es la única o principal estrategia de Canadá para la prevención del delito resultaría excesiva y seguramente arbitraria, sí es cierto que la misma se ha generalizado en ese país y se ha extendido fuertemente a otros países también. Esto se ha verificado a través de iniciativas públicas y privadas e involucrando a distintos niveles de gobierno, desde el nacional hasta el local o municipal.

En Francia, a partir de 1982, una junta de alcaldes de ciudades identificó una lista de actividades específicas y ya en 1983 un Consejo Nacional de Prevención del Delito fue designado por el primer ministro. Alrededor de dieciocho ciudades tenían a fines de los 90's proyectos comprensivos de abordaje dentro de los cuales las actividades de desarrollo social son muy importantes. Dentro de los mismos se destacan los que incluyen cursos de ayuda para jóvenes con dificultades escolares, consejeros familiares y deportes.

Ya hemos podido observar como Inglaterra y Gales, siguiendo la línea que surgió de las investigaciones sobre prevención del delito entre jóvenes, un grupo de trabajo del propio Parlamento\* identificó dieciocho estrategias específicas de trabajo sobre el problema con una perspectiva de prevención a través del desarrollo social.

---

\* All-Party Penal Affairs Group

Estas incluyeron un detallado plan para fortalecer las familias y apoyar a familias en dificultades, a través de actividades educativas sobre relaciones personales, matrimonio y paternidad. También varias de las recomendaciones se focalizaron sobre empleo para jóvenes, vivienda, drogas y escuelas.

En los Estados Unidos la Fundación Eisenhower comenzó tempranamente con la implementación de medidas y acciones sobre causas del delito. Sus actividades de prevención del delito incluyeron la provisión de una “línea caliente” para denuncias de violencia y el desarrollo de programas de vigilancia vecinal.

También desarrolló un “Guía para la Prevención del Delito en las Comunidades” que incluye varias herramientas de prevención propias de la estrategia del desarrollo social analizadas en este punto, como son el estímulo y la promoción de la capacitación para el empleo joven. Igualmente puede mencionarse el programa de iniciativas urbanas interagenciales para la prevención del delito, dotado de un importante presupuesto destinado a vivienda pública, empleo joven, prevención y tratamiento de adicciones y recreación. Este proyecto requiere el esfuerzo cooperativo y combinado de varios niveles de gobierno así como el involucramiento de las principales agencias federales, como son los Departamentos de Trabajo, Justicia, Salud, y Vivienda.

Holanda, que se ha caracterizado históricamente por ser un país innovador en materia de prevención del delito, incorpora en los tempranos años 90 nuevos estándares para la construcción de viviendas que significaron una reducción en los robos a las mismas. También otro programa llamado HALT, establecido en más de 65 lugares del país, trabaja con jóvenes delincuentes en asocio con la justicia y la policía para reparar el daño causado y recibir tratamientos de asistencia. La influencia de la experiencia de EE UU se advierte en las tres grandes líneas de trabajo que sigue en ese país la actual política de prevención del delito:

- Un trabajo coordinado nacionalmente destinado a reducir la criminalidad en la juventud;
- Un programa de acción sobre los primeros años de la escuela secundaria para reducir la deserción a apoyar laboralmente a los jóvenes vulnerables;
- Programas de “comienzo sano” (heathy start) para niños y jóvenes.

Nueva Zelanda comenzó en 1993 una estrategia de prevención del delito a través de la generación de asociaciones con la comunidad, llamada Consejos para Comunidades Seguras (Safer Communities Councils) en una estrategia de prevención comunitaria que se articula con medidas de CPSD.

En La Rioja, Argentina, a partir de la experiencia analizada en este *paper* se comenzaron los programas “Educación y Trabajo” en 2004 y “Brigada Ecológica” en

2005, en un modelo articulado entre el Ministerio de Gobierno y Derechos Humanos y el Ministerio de Industria, Comercio y Empleo.

En ellos, jóvenes vulnerables miembros de grupos altamente disfuncionales son incorporados a un programa de capacitación laboral con refuerzo escolar, además de recibir apoyos específicos en áreas como adicciones y soporte psicológico. “Educación y Trabajo” incorporó en una primera etapa a 80 jóvenes, que actualmente egresaron de la primera parte del programa – capacitación laboral propiamente dicha – y se incorporaron a la segunda parte, que consiste en el desarrollo de micro emprendimientos productivos. Mientras se termina de escribir este informe acaba de comenzar un segundo grupo de jóvenes que alcanza el número de 180. El programa se inscribe en una estrategia más amplia, de desarrollo de policía comunitaria, que comenzó en 2003 (Montbrun, 2004).

## **IX. La evidencia de la efectividad**

Múltiples estudios recientes demuestran el éxito y la eficacia de la prevención a través del desarrollo social y su costo relativo más bajo que de las medidas tradicionales. Estas evaluaciones se han realizado fundamentalmente en Inglaterra, Gales, Canadá, Francia, Estados Unidos y más recientemente en algunos otros países europeos.

Como siempre, debe advertirse que toda evaluación de estrategias de este tipo no puede ser separada del contexto territorial y cultural donde se la formaliza y que la replicación de cualquier modelo en otro escenario es siempre azarosa. Por otro lado, se enfatiza la necesidad de que las evaluaciones sean rigurosas y sometidas a los actuales estándares internacionales en progreso, para ser efectivamente admitidas como eficaces.

También este dato señala la necesidad de pruebas piloto de un tamaño que resulte adecuado para una evaluación de impacto y proceso rigurosa.

Es también indispensable comprender que las estrategias de CPSD generan resultados positivos en la reducción del delito recién en el mediano y largo plazo, por operar precisamente sobre los factores estructurales.

Por ejemplo, las visitas tempranas al hogar y los programas preescolares han mostrado un persistente éxito en la prevención de conductas antisociales, al operar desde la primera edad sobre dos factores críticos como son la familia y la prevención del fracaso escolar.

Aun cuando ha resultado posible desarrollar estudios de la relación costo / beneficio en muchas de estas estrategias, es aún difícil formalizar conclusiones de carácter

general. Más aún, para poder ser llevadas a implementaciones de gran escala, las evaluaciones de las pruebas piloto deben ser rigurosas no sólo sobre los resultados y costos sino también sobre las características de los procesos de implementación.

Las conclusiones del programa “Safer Cities” (Home Office, 1998), por ejemplo, indican cómo la información sobre costos puede ser relacionada con la efectividad, proveyendo bases racionales para el análisis y la toma de decisiones.

En el caso de esta experiencia, quedó demostrado que actuar en prevención de robos a viviendas en zonas de alta criminalidad, era más efectivo en cuanto al porcentaje de disminución de ese delito y del promedio total nacional, pero era significativamente más caro (alrededor de una vez y media el retorno de la inversión). En cambio, abarcar la mitad de las viviendas del país reduce el promedio nacional más significativamente y su retorno es mucho menor.

Aún en este contexto, la menos efectiva de las acciones es la de incrementar la encarcelación de personas.

Las oportunidades de reducción del delito por sistemas de Vigilancia Vecinal pueden ser exitosas si son adecuadamente financiadas y mantenidas en el tiempo y se logra un efectivo involucramiento de la comunidad. Pueden citarse en ese sentido los experimentos de Montreal (“Tandem”) encaminado a reducir en un año el 20 % de los delitos de robos en casas particulares; o el Proyecto Comunitario de Prevención del Delito de Seattle que fue exitoso en reducir el 40 % los delitos domiciliarios. No obstante, se entiende que los delincuentes habituales, profesionalizados en el delito, sólo pueden ser desalentados de cometer delitos en esos lugares y por lo tanto se trasladan a otras áreas y jurisdicciones menos seguras.

También es útil a este respecto comparar los resultados de la prevención a través del desarrollo social con las respuestas tradicionales. En ese sentido señala Van Kesteren que en Europa Occidental y América del Norte, uno de cada cuatro ciudadanos de más de quince años de edad resulta victimizado por delitos comunes de daño personal como robo, robo de auto o asalto. Este riesgo de victimización duplica el de hace cuarenta años y genera un enorme costo económico y emocional. Las tasas de delitos se mantuvieron altas a lo largo de los 60's, 70's y 80's a pesar de los formidables incrementos presupuestarios en policía y justicia, sobre todo en EE UU.

Mientras que el número de policías subió en EE UU un 54 % entre 1980 y 2000, en Inglaterra y Canadá solo se incrementó en un 12 % y 6 % respectivamente. Sin embargo el delito bajó en los tres países de manera similar. Con el número de personas encarceladas sucede algo similar (Cuadro II).

**Cuadro II: Incrementos de 1980 a 2000**

	<b>EE UU</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Canadá</b>
<b>Oficiales de policía</b>	54 %	12 %	6 %
<b>Personas encarceladas</b>	290 %	53 %	33 %

No se trata de relativizar los éxitos en materia de disminución del delito que se han logrado en EE UU en estos años, sino tan solo reflexionar sobre el altísimo costo económico de las estrategias tradicionales. Por otro lado, para muchos autores la razón de la disminución del delito en este último país estuvo más ligada a la reducción del desempleo y el incremento del bienestar económico que a las prácticas policiales o judiciales.

Irvin Waller señala como principales fuentes acreditadoras de los resultados positivos de la estrategia las publicaciones e informes de las siguientes instituciones:

- British Inspectorate of Police, Inglaterra, 1998/2001;
- Home Office and Treasury, Inglaterra, 1997;
- International Centre for Prevention of Crime, Canadá, 1997/1999;
- US Congress, 1997 y edición revisada en 2002, Estados Unidos;
- National District Attorneys Association, Estados Unidos, 1999;
- White Paper on Safety and Security, Sudáfrica, 1997;
- Surgeon General, Estados Unidos, 2001.

De hecho, Canadá creó una importante estructura gubernamental – el Canadian Council on Social Development – que no se analiza en este trabajo ya que hemos utilizado principalmente fuentes de raíz criminológica y no organismos gubernamentales.

Las conclusiones son coincidentes ya sean provenientes de líderes políticos, agencias de seguridad, organizaciones comunitarias o ámbitos académicos, cuando señalan que:

- La prevención social del delito reduce significativamente la tasa de criminalidad;
- La prevención social del delito es más económica que poner mas policías en la calle o encarcelar mas gente;
- La prevención social del delito provee beneficios adicionales a la mera reducción de la criminalidad.

En materia de comparación entre las medidas propias de la prevención a través del desarrollo social y la tradicionales, un estudio del Home Office (Sansfaçon, 1999) demuestra que, por ejemplo, por cada dólar invertido en encarcelamiento el retorno es



también de un dólar, mientras que por cada dólar invertido en programas de prevención a través del desarrollo social, los resultados de la relación costo – beneficio son mucho mejores, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro III: Retorno costo – beneficio de programas**

<b>Programa</b>	<b>Retorno costo - beneficio</b>
Encarcelamiento	1
Elmira Visita al Hogar	1,06
Cuerpos de trabajo	1,45
Participar y aprender	2,55
Oportunidades Quantum	3,66
Perry Preescolar	7,16

El Programa Preescolar Perry está destinado a fortalecer las capacidades cognitivas de niños cadenciados de 0 a 6 años, a fin de facilitar su llegada no traumática a la escuela. El Programa de Elmira, EE UU, también está destinado a incentivar capacidades cognitivas y sociales en niños de 0 a 6 años. El Programa Oportunidades Quantum es también de EE UU y está encaminado a incentivar a jóvenes de 7 a 12 años para que terminen la escuela primaria; el Programa Participar y Aprender es de Ottawa, Canadá y está destinado a mejorar los niveles de desarrollo personal e integración social de niños de 7 a 12 años. Finalmente el programa Cuerpos de Trabajo (Job Corps) es para jóvenes de 12 a 18 años y provee capacitación laboral y asistencia escolar.

El International Centre for Prevention of Crime (Montreal) ha resumido recientemente 100 programas de prevención encaminados a inspirar iniciativas de este tipo por su éxito y estrategia de abordaje.

Waller señala trabajos que acreditan que para lograr una reducción del 10 % en el delito, se deberían incrementar los impuestos en alrededor de \$228 por contribuyente por año para aumentar adecuadamente la tasa de encarcelamiento, mientras que solo se necesitaría un incremento de \$118 para mejorar los servicios de custodia y probation y aún menos, \$ 48 para entrenamiento y capacitación de padres y sólo \$32 para incentivar a jóvenes a terminar la escuela.

Los incrementos de impuestos necesarios para el logro de una reducción del 10 % del delito, según el informe generado por la Corporación Rand, en 1996, indican el altísimo costo de las estrategias tradicionales y reactivas de respuesta frente a las propias de la CPSD, según lo muestra el Cuadro IV:

**Cuadro IV: Comparación de costos de estrategias**

<b>Estrategia</b>	<b>Necesidad de incremento de impuestos en dinero, por familia por año para reducir un 10 % la tasa de delitos</b>
Extender e incrementar el encarcelamiento	\$228
Programas de “probation” para delincuentes	\$118
Entrenamiento para padres	\$48
Incentivos a jóvenes para terminar la escuela	\$32

(ICPC, 1999a).

Siempre debe tenerse presente además que las respuestas tradicionales, como las basadas en la policía y la justicia, tienen un límite a las posibilidades de mayor crecimiento y desarrollo. Desde 1960, Canadá, por citar u ejemplo, ha venido gastando cada vez más dinero en policía, sistema de justicia y establecimientos penitenciarios, y lo que se advierte es que la capacidad real de prevenir el delito de estas estrategias es limitada.

De hecho, se acepta que menos del 20% de los delitos de los que la policía toma parte finalizan efectivamente con una sentencia condenatoria, lo que muestra a las claras la limitación de concentrar en esta estrategia la reducción del delito. Por otro lado, la respuesta penitenciaria y judicial es reducida en cuanto a las posibilidades de evitar la reincidencia de quienes han delinquido.

También en materia penitenciaria, la capacidad de desalentar el delito por el ejemplo (deterrence) – es decir la amenaza y el castigo – se sostiene que los estudios no han sido capaces de demostrar ese efecto de una manera robusta y significativa en las personas, y sólo parecen ser efectivos en las personas que precisamente no necesitan ser disuadidas de no cometer delitos. Incluso jurisdicciones que tienen más personas en la cárcel tienen al mismo tiempo mayores niveles de delitos que aquellas jurisdicciones con menos presos.

## **X. Conclusiones**

Consideradas en conjunto, las iniciativas de reducción del delito desde la perspectiva del desarrollo social, ofrecen una serie de conclusiones útiles y pertinentes para visualizar políticas de prevención del delito a futuro, sobre todo en países como

Argentina donde los factores de riesgo se incrementaron de manera significativa a lo largo de la década de los 90.

Desde ya, es fácil advertir que ninguna iniciativa en especial es promisorio en la reducción de delito por sí sola, si no está integrada en un paquete estratégico adecuadamente preparado y sostenido en el tiempo. Medidas aisladas y reduccionistas no son conducentes al encauzamiento del problema.

Las intervenciones múltiples son usualmente más efectivas que las concentradas en un solo foco. Por ejemplo, las estrategias de reducción de factores de riesgo en los niños trabajan mejor si abarcan todos los aspectos de la vida de los chicos en lugar de estar limitadas solamente a uno.

Las buenas iniciativas producen efectos de reducción del delito en el tiempo pero debe analizarse cómo sacar ventaja de las que generan efectos en el corto plazo aunque no sean duraderos, como las de tipo situacional. Aún las que generan efectos en el largo plazo tienen también ventajas inmediatas sobre los factores de riesgo que abordan (trabajo, familia, educación, adicciones).

La implementación de las iniciativas debe acompañarse de la capacitación adecuada del personal y la evaluación permanente del proceso.

Debe trabajarse con precaución la cuestión de las evaluaciones positivas de estas estrategias porque las mismas no son fácilmente extrapolables a cualquier otra realidad. Una peligrosa tendencia de nuestros gobiernos es la de copiar y replicar experiencias de otros lugares sin un adecuado análisis previo de las diferencias de cultura y contexto.

Las conclusiones sumariadas a continuación sugieren que una estrategia integrada de prevención del delito será efectiva si incluye:

- Intervenciones intensas sobre familias y niños y jóvenes en riesgo;
- Incrementar el control social informal y la cohesión social en comunidades vulnerables;
- Mejorar y rediseñar la producción de bienes y servicios en orden de hacerlos menos vulnerables al delito;
- Desarrollar incentivos a individuos y organizaciones para tomar medidas de reducción de riesgo;
- Fijar objetivos para medidas de prevención situacional por lo menos sobre “áreas calientes” o de alto riesgo;
- Reducir la victimización repetida trabajando con víctimas;
- Poner un fuerte énfasis en la policía orientada a problemas;

- Extender el rango de intervenciones efectivas no solo a los delincuentes sino también a las personas que consumen drogas y que se encuentran en cualquier situación de vulnerabilidad.
- Revisar las medidas judiciales para incorporar la utilización de medidas alternativas a la penalización o a la privación de la libertad.

La combinación de medidas sumada a una inversión a largo plazo en niños y familias, lleva necesariamente a menores niveles de delito. Las implementaciones a gran escala solo pueden ser hechas cuando se ha probado la eficacia de las medidas en las pruebas piloto.

La prevención del delito a través del desarrollo social opera en el largo plazo más allá de sus efectos benéficos inmediatos. Por ello debe complementarse con medidas más concretas que intentan desalentar el interés de las personas en cometer delitos a través de la advertencia y la amenaza previa y el castigo posterior.

La prevención se complementa con medidas encaminadas a reducir la oportunidad de delito y preservar bienes y personas. En ese sentido, pueden mencionarse la aparición, en los últimos años, de estrategias como la vigilancia vecinal (neighbourhood watch) para que los propios vecinos organicen la vigilancia preventiva de su barrio o medidas más audaces como el “diseño para seguridad” (secure by design) que involucra estrategias de modificación del ambiente – calles, veredas, entradas y salidas de barrios, modalidades de la construcción de casas y espacios verdes – encaminadas a reducir la oportunidad del delito.

Pero debe repetirse que la esencia de la prevención del delito a través del desarrollo social pasa por reducir la entrada en el delito de los grupos de riesgo que, por sus características de desventajas en desarrollo económico, social, educativo o emocional, se encuentran menos inmunizados frente a la tentación delictiva.

Dentro de una propuesta general de desarrollo de programas de reducción del delito a través del desarrollo social, son innumerables las estrategias que se pueden seguir, resultando altamente recomendable que las mismas se sometan a cierta integralidad elemental, para evitar la dispersión del esfuerzo aislado.

De todos modos es evidente que estrategias de este tipo requieren la previa decisión política de cómo promover estrategias novedosas de reducción del delito, ya que la priorización del gasto de los recursos – siempre escasos – debe competir con las formas tradicionales de abordaje del problema, es decir, mas policías o mas juzgados. El trabajo cooperativo entre las agencias interesadas es igualmente clave para el desarrollo social de los sectores más vulnerables.

Irvin Waller, Profesor de Criminología de la Universidad de Ottawa y uno de los principales pioneros de este enfoque, encara las virtudes de la prevención a través del desarrollo social con ejemplos concretos de su utilidad tanto en Canadá como en Inglaterra y EE UU. También particulariza la importancia del impacto del enfoque en recientes declaraciones de las Naciones Unidas sobre el tema.

Destaca que estas nuevas estrategias no son propiamente policía comunitaria ni justicia restaurativa, dos estrategias que en los últimos años parecieron verse como panaceas del nuevo paradigma de la seguridad pública, pero que en los hechos no han tenido resultados tan espectaculares, porque no operan sobre la matriz causal del delito, que es de tipo económico social.

Por el contrario, sostiene Waller que lo que las UN propone es prevención a través del desarrollo social, buscando que las agencias gubernamentales asociadas a la comunidad encaren estrategias de reducción en los impactos generados por múltiples causas sociales, como abandono de la escuela o falta de modelos positivos; sin descartar las modalidades de prevención situacional como “diseño seguro”.

Se debe tener presente que los países que han adoptado medidas relacionadas con la CPSD han tomado decisiones políticas trascendentes como son la generación de un liderazgo y la formulación de requerimientos a los gobiernos locales de planificación de alternativas de políticas sociales encaminadas a reducir el delito a través de esquemas colaborativos con jóvenes, escuelas, padres, clubes, policías y otros, focalizados en el diagnóstico del problema y la evaluación de los resultados en términos de reducción del delito y costos para obtenerlo.

También ha sido importante la decisión de generar inversiones en programas probados y sostenibles para reducir delitos específicos como robo a domicilio, robo de vehículo, delito juvenil o violencia contra mujeres y los esfuerzos puestos en la reorientación de los sistemas policiales hacia la reducción del delito.

Reiteramos que resulta clave la capacitación de las personas que van a llevar adelante las estrategias, enfatizando el amplio espectro de la problemática de la inseguridad y asegurando su consideración, como así mismo la necesidad de contar con datos confiables sobre victimización, delito y situaciones sociales críticas que han de abordarse, a fin de evitar improvisaciones o sorpresas una vez en el terreno. Como estas últimas resultan de todos modos inevitables, es necesario contar también con planes de contingencia.

También resulta importante para asegurar el éxito de estas modalidades la circunstancia de incrementar la conciencia pública sobre la existencia de nuevas estrategias en marcha y difundir y explicar adecuadamente sus alcances, toda vez que

muchas veces por prejuicios u otras actitudes culturales, no se entiende adecuadamente la intervención activa sobre sectores vulnerables cuando ésta va más allá de los tradicionales métodos de judicialización o represión policial.

Las Naciones Unidas han generado recientemente también una propuesta de prevención del delito basada en la buena experiencia de la CPSD y contenida en las *Guidelines* provenientes del Congreso de Viena.

Expresan la necesidad de un balance entre los abordajes tradicionales de policía y justicia y los abordajes sociales, señalando que si el delito tiene múltiples causas, estas deben ser abordadas precisamente desde su multicausalidad. Y deben dirigirse a:

- Revertir la problemática en el desarrollo social como exclusión escolar o inequidad en el ingreso particularmente en situaciones donde la brecha es significativa entre ricos y pobres;
- Corregir problemas culturales como violencia en la casa o en la comunidad o atomización de familias
- Reducir la disponibilidad y acceso a productos que estimulan el delito como bienes de consumo; armas, alcohol o drogas;
- Cubrir y resolver los límites y déficits de los sistemas tradicionales de policía y justicia

Hacia 1990 la evidencia presentada resultó evidente para una importante cantidad de gobiernos y comisiones de estudio, por lo que las Naciones Unidas elaboraron sus líneas de acción gubernamental 2002 señalando que:

1. Hay evidencia clara de que una bien planeada estrategia de prevención del delito no solo consiste en prevenir el crimen y la victimización sino también en promover la seguridad comunitaria y contribuir al desarrollo sustentable de los países.
2. La prevención del delito ofrece oportunidades de aproximaciones más humanas y más efectivas desde el punto de vista del costo

Las mencionadas *Guidelines* de las Naciones Unidas llaman a todos los niveles de gobierno a utilizar esa evidencia a través de:

***a. Una estrategia adecuadamente planeada y sostenida, para prevenir el delito***

Una de las preocupaciones relacionadas con este tipo de modalidades es la de los cambios políticos que pueden afectar las estrategias en marcha. Este primer punto incluye entonces el mantenimiento de marcos institucionales de responsabilización y difusión de la estrategia, como así mismo utilizar y poner en común el conocimiento

internacional sobre las múltiples causas del delito y las evaluaciones sobre respuestas positivas y promisorias, como las provenientes de experiencias canadienses, inglesas, francesas, americanas y otras.

También resulta aconsejable perseguir intervenciones planificadas que movilizan y abordan las causas recurrentes asociadas al delito, considerando las características propiamente locales y generando mecanismos rigurosos de seguimiento y evaluación. Uno de los principales inconvenientes que enfrentan las estrategias proactivas es la discontinuidad política motivada o bien por los cambios de los decisores políticos, por la mala costumbre de nuevos funcionarios de dejar de lado lo que había sido decidido por los anteriores en el puesto o bien por la falta de resultados positivos inmediatos. El plan debe estar preparado para afrontar exitosamente este tipo de alternativas que son harto frecuentes en la realidad latinoamericana.

#### ***b. Múltiples estrategias para múltiples causas***

En este sentido es recomendable integrar los programas de prevención del delito en estrategias públicas de empleo, salud, educación, pobreza, cuidado y atención de niños y lucha contra la marginación y la discriminación.

Las estrategias incluyen también aquellas modalidades situacionales destinadas a reducir la oportunidad de delito y victimización repetida, como las relacionadas con el diseño ambiental, la vigilancia y el diseño edilicio.

También es importante la promoción de la resolución positiva de conflictos y utilizar los programas de educación y difusión pública para perseguir cambios culturales que lleven a mayores niveles de respeto a la ley y tolerancia.

#### ***c. Considerando la implementación***

Es de la mayor importancia desarrollar el entrenamiento y capacitación de los operadores de las medidas de seguridad – tanto de la policía, como de las agencias del gobierno y la comunidad – incluyendo certificación profesional como asimismo preparar y desarrollar la capacitación de las comunidades para lidiar con el delito

También se debe perseguir la implementación y seguimiento de datos y estadísticas y sistemas de management que provean de base informativa para múltiples agencias fin de facilitar un abordaje integral del delito, principalmente lo referido a encuestas de victimización, Compstat, crime mapping y otras.

Debe recordarse que en octubre de 2002, la Organización Mundial de la Salud lanzó su Reporte Mundial sobre Violencia Interpersonal y Salud que argumentó a favor de una mayor inversión en prevención como una forma de reducir los costos de la violencia interpersonal combinado con una mejora sustancial de los servicios a las víctimas de delitos. Se focaliza en el rol fundamental que la salud pública debe jugar en las asociaciones encaminadas a reducir la violencia interpersonal. Toma el ejemplo de la experiencia de Bogotá como dato de lo que puede conseguirse con liderazgo municipal.

También en los 90's, la agenda para el cambio en la mujer abogó para reducir la violencia sobre las mujeres a través de:

- El fortalecimiento de la autodeterminación de mujeres y niñas a través de la reducción de las prácticas discriminatorias, involucramiento de las mujeres en toma de decisiones, educación, formación de redes de mujeres y mejoramiento de la autoestima.
- El abordaje proactivo de la problemática de hombres involucrados en violencia a través de programas de manejo emocional y otros.
- La protección de las víctimas a través de centros de crisis, asistencia, refugios, y estaciones policiales para mujeres.
- Focalización en la juventud y el cambio y fortalecimiento comunitario

Durante mucho tiempo se han dejado los problemas del delito sólo a la policía y la justicia. No obstante, la investigación científica demuestra que muchos otros sectores, como escuelas, servicios sociales, culturales y deportivos, programas de vivienda y salud son tanto o más importantes para afrontar las múltiples causas del delito y la disfunción.

El buen gobierno en material de prevención de delito implica asegurar que las organizaciones están movilizadas en función de tomar y asumir las suficientes responsabilidades. En cualquiera de los niveles estatales – nacional, provincial o municipal – es necesaria también una unidad central de prevención de delito que asegura el abordaje inter y multisectorial de las estrategias de intervención y la real de las múltiples causas del problema.

Para poder desarrollar esta estrategia, la unidad central de prevención del delito debe tener:

- Capacidad para analizar patrones y tendencias delictuales, identificación y análisis de factores de riesgo y diseño de estrategias de intervención, como así también el riguroso seguimiento y evaluación de las mismas



- Asignación suficiente de recursos para invertir en proyectos piloto, sostenimiento de acciones, difusión de información, y entrenamiento y capacitación
- La habilidad para asegurar una efectiva coordinación entre todos los sectores
- Un plan de acción con objetivos y acciones definidas
- La capacitación adecuada de los actores el proceso
- El soporte y apoyo técnico que las nuevas visiones requieren

Son ya muchos los países que han comenzado desde hace ya varios años la implementación de estrategias de CPSD para reducir el delito a través de esta modalidad de acción.

Es cierto que muchas ciudades de Estados Unidos han demostrado en los últimos años que puede bajarse el delito con estrategias policiales y judiciales – de tolerancia cero y otras – basadas fuertemente en la teoría del contexto, pero si a estas experiencias se agrega la de quienes vienen trabajando en otros países en CPSD, que también exhibe resultados positivos pero infinitamente menos costosos en términos económicos, luego las posibilidades de una adecuada combinación de estrategias puede ser excelente.

A modo de resumen señalemos los siguientes puntos para una estrategia exitosa:

1. Una coalición con un líder
2. Un secretariado de coordinación
3. Recursos compartidos
4. Identificación de problemas y factores de riesgo
5. Análisis que permitan sensibilidad a los cambios
6. Desarrollo de un Plan de Acción
7. Abordar efectivamente los factores de riesgo (Ver Cuadro IV)
8. Implementación coordinada y sistematizada
9. Monitoreo y evaluación de las acciones
10. Comunicar acciones y resultados

Pero además de los elementos reseñados hasta aquí respecto a las ventajas de la CPSD en orden a una mejor relación costo – beneficio y en orden a la eficacia concreta de la metodología en desalentar y reducir la comisión de delitos, puede señalarse que este tipo de estrategia opera otros resultados positivos como son:

- El aumento de la cooperación intersectorial, tanto entre agencias del Estado como de éstas con la comunidad; esto implica además la búsqueda de objetivos y visiones compartidas y el trabajo en equipo;

- La mejora sustancial de la relación de la policía con la comunidad y con las otras agencias del gobierno, dos relaciones históricamente conflictivas en un contexto de una policía cerrada sobre sí misma y erigida en “guardiana” del orden;
- La consiguiente construcción de capital social que se opera al involucrar efectivamente a la comunidad en políticas proactivas de seguridad ciudadana, de las que históricamente estuvo apartada al extremo de considerar la cuestión como de exclusiva incumbencia policial o judicial;
- La crucial vinculación de las investigaciones científicas y técnicas a las políticas públicas y la incorporación del ámbito universitario a las políticas de seguridad ciudadana, de las que estuvo históricamente apartado salvo en lo relativo al derecho penal;
- El aumento de la solidaridad y la conciencia de que el delito es un emergente social susceptible de ser reducido y contenido a través de medidas creativas e innovadoras de carácter socioeconómico y educativo;

Finalmente, aunque no menos importante, el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de la confianza del colectivo social en sus gobernantes, hoy severamente cuestionados en los países latinoamericanos por su incapacidad de respuesta a las demandas sociales convergentes de seguridad ciudadana, empleo y reducción de la pobreza.

#### **Cuadro V: Resumen de Factores de Riesgo**

<b>Escuela, familia, salud y otros servicios sociales</b>
Conducta problemática en niños
Deserción escolar
Descuido y negligencia de padres y violencia familiar
Deficientes servicios para niños en barrios y zonas de riesgo
<b>Programas de agencias del gobierno</b>
Desempleo juvenil
Pobreza
Cultura violenta
Discriminación
Acceso a armas
Acceso a drogas o alcohol
<b>Servicios policiales y de diseño urbano</b>
Inadecuada o insuficiente protección de bienes
Inadecuado control de espacios públicos

(ICPC, 1999)

## XI. Cuestiones pendientes

Quedan para dejar planteadas en esta instancia de la investigación algunas inquietudes para considerar sobre cuestiones importantes en relación al involucramiento de la comunidad, sobre todo en las sociedades latinoamericanas como la nuestra, en Argentina, donde el voluntariado no tiene desarrollados los niveles de participación y militancia de los países donde las estrategias hasta aquí reseñadas han resultado provisoriamente exitosas.

Muchos grupos que se interesan en asociarse a estrategias de CPSD lo hacen motivados por su propio interés, por haber sido víctimas de delitos o porque desean preservar sus bienes y seguridad propios. Hay entonces escasa preocupación por las personas que se encuentran más abajo en la escala social y están llamadas a ser no sólo los principales responsables sino también las principales víctimas del incremento de la inseguridad.

Si bien la CPSD aparece como un enfoque completo para el desarrollo de políticas de prevención del delito en el largo plazo, hay un área de análisis que parece haber sido dejada de lado de manera consistente a pesar de que en las últimas décadas se ha relevado como un factor causal crítico de tipo estructural en los procesos de incremento del delito y la violencia: nos referimos a la cuestión de la **inequidad en el ingreso**. Los estudios sobre el tema aparecen aislados y no se encontraron antecedentes a lo largo de la investigación que relacionaran la cuestión de la inequidad en el ingreso con la CPSD.

Finalmente, frente a la necesidad de sumar personas, acciones y *toma de conciencia* respecto a estos temas, caben preguntas y desafíos claves:

¿Cómo puede involucrarse activamente el sector de voluntarios y organizaciones de la sociedad civil para asegurar el cometido de acceder a los objetivos de la prevención del delito diferenciándolos de los más generales del desarrollo social?

¿En qué medida el interés de la prevención del delito condiciona el objetivo del desarrollo social?

¿Cómo puede incorporarse la prevención del delito a la evaluación y diseño de los programas sociales sin comprometer otros objetivos de la acción social, que son igualmente ponderables y valiosos?

El esfuerzo que se está haciendo sobre las organizaciones comunitarias, como clubes, centros sociales y grupos de auto ayuda, para involucrarlos en la iniciación y sostenimiento de estrategias de prevención del delito es muy significativo en la actualidad y está relacionado directamente con la construcción de capital social.

Los desenvolvimientos más recientes han estado encarados a proteger a las personas, la casa, la comunidad pero no sirven si no se hacen cargo de la prevención del delito como problema *socia*l que reclama iniciativas que atiendan a la situación de los potenciales delincuentes los cuales son también, en definitiva, parte de la comunidad. Esto plantea aún más interrogantes.

¿En qué medida la comunidad tiene capacidad para desarrollar destrezas relacionadas con la prevención del delito como distintas a otras necesidades de desarrollo?

¿En qué medida los grupos primarios de la comunidad están dispuestos a involucrarse en *prevención del delito*?

¿Puede prevenirse efectivamente que las medidas de CPSD no sean vistas sólo como “favores a los delincuentes” y que entonces los gobiernos que las implementan pierdan con ello niveles de legitimidad política?

Esto último puede resultar aún más problemático en contextos culturales donde persisten matices o componentes autoritarios.

Son los interrogantes que quedan para una futura investigación.

## Referencias bibliográficas

**Alberta Solicitor General;** *Crime Prevention Programs in Alberta. Working together to prevent crime*; Documento SL83 – 001, Edmonton, Alberta, 1983.

**Canadian Centre for Justice Statistics;** *The Juristat Reader*; Toronto, 1999.

**Crawford, Adam;** *Crime Prevention & Community Safety. Politics, Policies and Practices*; Longman, Essex, 1998

**Crowe, Timothy (Director);** *Understanding Crime Prevention*; National Crime Prevention Institute, Louisville, Kentucky, 1986.

**Daly, Martin; Margo Wilson y Shawn Vasdey;** *Income inequality and homicide rates in Canada and the United States*; Canadian Journal of Criminology, April 2001

**Doob, Anthony y Jane Sprott;** *Youth Justice in Canada*; Crime and Justice – A Review of research – Volume 31; University of Chicago, 2004.

**Ericson, Richard y Kevin Haggerty;** *Policing the risk society*; University of Toronto Press, Toronto, 1997.

**Farrington, David; James Wilson y Lloyd Ohlin;** *Understanding and controlling crime. Toward a new research strategy*; Springer – Verlag, Montana, 1986.

**Gauthier, Lily-Ann, David Hicks et al.;** *100 crime prevention programs to inspire action across the world*; International Centre for Prevention of Crime, Montreal, 1999.

**Montbrun, Alberto y otro;** *Manual de Implementación de la policía Comunitaria de la Provincia de La Rioja*; Gobierno de La Rioja; 2004. Sin publicar.

**Montbrun, Alberto y otros;** *Apuntes para una visión sistémica de la seguridad pública*, en “Ensayos sobre sistémica y cibernética”, Dunker, Buenos Aires, 2003.

**Montbrun, Alberto;** “Proceso de implementación de la Policía Comunitaria en la Provincia de La Rioja”; Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Julio de 2004.

**Neumayer, Eric;** *Inequality and violent crime: Evidence from data on Robbery and Violent Theft*; Journal of Peace Research, vol. 42, no. 1, 2005; Sage Publications London, Thousand Oaks, CA and New Delhi

**National Crime Prevention Strategy;** *Mobilizing Political Will and Community Responsibility to Prevent Youth Crime. A Summary Report of 30 Consultation Meetings to Explore Effective Community Responses to Youth Crime*; Canada, Diciembre 1995

**Newman, Graeme (Editor);** *Global Report on Crime and Justice*. New York: Oxford University Press, 1999.

**Nuttall, Christopher (Director);** *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*; Research Study 187; Home Office, Londres, 1998.

**Sansfaçon, Daniel y B. Welsh;** *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety*; International Centre for Prevention of Crime; Montreal, 1999.

**Skogan, Wesley;** *Community policing. ¿Can it work?*; Thomson Wadsworth, Canada, 2004.

**Shaw, Margaret y Kathryn Travers;** *Urban crime prevention and Youth at risk. Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the world*; International Centre for the Prevention of Crime, Report for the 11<sup>o</sup> UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, April 2005.

**Sherman, Lawrence (Director);** *What works, What doesn't; What's Promising*; University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice; US Department of Justice, 1997

**Sherman, Lawrence, David Farrington, Brandon Welsh, Doris MacKenzie;** *Evidence Based Crime Prevention*; New York, Routledge, 2002.

**The John Howard Society of Alberta;** *Crime Prevention Through Social Development: A Resource Guide*; 1995.

**Van Kesteren, John; Pat Mayhew; Paul Nieuwbeerta;** *Criminal Victimization in Seventeen Industrialized Countries: Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, 2000

**Waller, Irvin y Dick Weiler;** *Crime prevention through social development: An overview with sources*; Canadian Council on Social Development, Ontario, 1984

**Waller, Irvin;** *Crime prevention through social development: A discussion paper for social policy makers and practitioners*; Canadian Criminal Justice Association, Ottawa, 1985.

**Waller, Irvin y Daniel Sansfaçon;** *Investing Wisely in Prevention: International Experiences*; Washington, DC: US Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Monograph, Crime Prevention Series, 2000.

**Cuadro VI: El proceso judicial para menores en la Youth Offenders Act de 1984**

