

**PROGRAMA “HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD SIN
VIOLENCIA”**

**LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANIA COMO ESTRATEGIA PARA EL
FOMENTO DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD**

Lucía Dammert

Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía

FLACSO – Chile

Seminario permanente sobre Violencia

El Salvador, Septiembre, 2005.

LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANIA COMO ESTRATEGIA PARA EL FOMENTO DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el gobierno local ha tomado un rol central en las políticas de seguridad ciudadana debido a tres procesos centrales. En primer lugar, el regreso a la democracia en la mayoría de países de la región terminó con los alcaldes designados y generó procesos electorales locales que a su vez impusieron una nueva forma de relación con el gobierno nacional. Así mismo, el aumento de la criminalidad y el temor ha generado una creciente demanda pública por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local. En tercer término, esta situación generó un cambio en la perspectiva como la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente, es decir mediante iniciativas de control desarrolladas por las instituciones policiales. Por el contrario, la seguridad ciudadana ratifica la necesidad de abordar estos problemas con la participación de la ciudadanía, la coordinación con diversas instituciones y con claro énfasis en lo local.

Todos los procesos mencionados previamente han puesto énfasis en la prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local. Este nuevo papel de la prevención local pone en relieve la necesidad de enfatizar en la importancia de los gobiernos locales en el diseño e implementación de este tipo de iniciativas. Así como en la búsqueda de una mejor definición sobre la comunidad y lo que implica su participación en estas actividades.

Los gobiernos locales deberían encabezar las principales iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. Diversos son los motivos que sustentan esta perspectiva: En primer lugar, las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos. La entrega de servicios cotidianos vinculados directamente con la calidad de vida de los ciudadanos genera lazos de relación con la población que deben ser aprovechados para el desarrollo de estas iniciativas. En tercer lugar, los gobiernos locales tienen por objetivo mejorar la

calidad de vida de la población y por ende enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea. Finalmente, este trabajo cotidiano con la población permite el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación más estrechos y por lo tanto de mediana o larga duración.

Adicionalmente, es necesario considerar que el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión creando un “otro” amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Consideramos que este problema puede ser enfrentado de forma más eficaz por los gobiernos locales mediante el diseño de políticas inclusivas de participación en iniciativas que generen mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Pero también es necesario considerar que la falta de definición sobre lo que se asume como “la comunidad” en estos esquemas participativos puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de iniciativas exitosas en la prevención de la violencia y la criminalidad.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente documento tiene por objetivo resaltar los potenciales y desafíos que implica la participación de la comunidad en la prevención del delito. Partiendo de la convicción que son estos espacios donde se puede desarrollar una política efectiva en la disminución de la violencia y la criminalidad, se pretende poner en perspectiva la necesidad de un real involucramiento de la población en el diseño y la implementación de estas iniciativas. Así como enfatizar en la necesidad de establecer responsabilidades sobre sus resultados positivos así como sobre las posibles externalidades negativas de las mismas. Así, el texto se divide en seis secciones. En primer lugar, se busca reiterar la importancia de la prevención entendida como una acción que complementa las iniciativas de control destinadas a disminuir el impacto de la violencia y el delito. Así, una vez enfatizada la necesidad de superar aquella visión errónea que pone hincapié en una aparente dicotomía entre estas acciones, se pone énfasis en la prevención con participación de la comunidad. Así, la tercera sección presenta una breve reflexión sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención, incluso interpelando sobre la definición misma del término comunidad. A partir de este marco interpretativo se proponen los principales elementos del rol del gobierno local en esta

temática. La quinta sección una breve presentación de algunas iniciativas desarrolladas en América Latina en prevención comunitaria del delito, si bien existe una amplia gama de programas y políticas, se ha optado por analizar aquellas que presentan elementos indispensables para la obtención de los objetivos propuestos en el presente documento. Cabe destacar que estas iniciativas tienen carácter disperso y de ninguna manera conforman un “modelo” de intervención. Finalmente, se establecen los principales desafíos para lograr una efectiva colaboración y coordinación de los gobiernos locales y la comunidad en la prevención de la violencia y la delincuencia. El texto incluye un anexo con indicadores para evaluar las iniciativas con participación de la comunidad así como la descripción de diversas experiencias consideradas prometedoras realizadas en Chile.

I. Prevención y control: ¿Perspectivas irreconciliables?

Es evidente que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública. Por el contrario, requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados a su aumento. Así, si bien se encuentran enfoques que ponen hincapié en la importancia de uno de ellos por sobre los demás, los mismos reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control o represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control ponen énfasis en acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito, utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal y establecer un castigo así como medidas para lograr su rehabilitación. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1996), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos.

A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito e imponer las sanciones correspondientes.

Paradójicamente, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación que ella no es igual para todos y que los delincuentes no son castigados. En Chile esta situación no es distinta; recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía (Dammert y Lunecke, 2002). De esta manera, la metáfora de la “puerta giratoria” se utiliza cotidianamente para caracterizar la Justicia.

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público; hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o de restricción de los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, las políticas preventivas de la criminalidad se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En este sentido, la prevención no se puede identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras (Sherman, 1998). En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que imprime una serie de aristas y dimensiones específicas que serán analizadas con más detalle luego en el texto. Sin embargo, es importante destacar que ambos enfoques (control y prevención) no son dicotómicos sino que deben ser analizados de forma complementaria.

Más aún en los últimos años, diversos son los estudios que han puesto énfasis en la prevención como perspectiva eficaz en la disminución de la violencia y la delincuencia. Aún en términos económicos se afirma que la prevención “es más efectiva en cuanto a

costos que las estrategias de tratamiento, así por ejemplo un programa educativo comprensivo para padres puede ser altamente rentable” (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999, p.19). De hecho, el análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios.

II. La prevención de la violencia y la delincuencia

La prevención es un concepto con diversas interpretaciones que tienen en común el postulado sobre la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones específicas. En el caso de la prevención de la violencia o la criminalidad se hace hincapié en aquellas acciones que incluyen uso de violencia o violación de las leyes. En este sentido, se hace referencia a medidas proactivas que buscan disminuir la probabilidad de ocurrencia de las mismas. Por definición, las iniciativas o políticas preventivas tienen como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000). Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del gobierno, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

De esta manera, las iniciativas de prevención además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y la violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, por ende la consolidación de la

governabilidad¹. En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida. Este es un peligro que debe ser tomado en cuenta para evitar la “segurización” de las políticas sociales. En este sentido, se afirma que las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia tienen un objetivo central: Mejorar la calidad de vida de la población. Por ende, no es apropiado invertir su interpretación.

La prevención no se puede desligar del concepto *factores de riesgo*, es decir aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999; Guerrero, 1998). Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos²: por un lado están los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros. Por otro lado, están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal; utilización de espacios públicos³; iluminación y confianza en las instituciones de control. ⁴

¹ Gobernabilidad entendida como el mantenimiento del sistema democrático, el fortalecimiento de sus pilares fundamentales, es decir el respecto por los derechos humanos y del Estado de Derecho.

² Arriagada y Godoy proponen una clasificación en tres grupos: (a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (por ej. edad y sexo); (b) factores sociales, económicos y culturales (por ej. desempleo y pobreza) y (c) factores contextuales e institucionales (por ej. guerra y corrupción). (1999, p. 10).

³ El abandono de los espacios públicos es una de las principales características de las ciudades modernas, esta situación conlleva (en la mayoría de casos) la utilización de dichos espacios para la realización de delitos o para la consolidación de un imaginario del temor sobre lo desconocido.

⁴ La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

El enfoque más conocido y utilizado en la actualidad en el diseño de políticas preventivas es el enfoque epidemiológico (Guerrero, 1998), que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas (Búvinic y Morrison, 1999a). Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un *proceso*, que se caracteriza por su *multicausalidad* y *pluralidad*, que debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. Desde esta perspectiva, se busca “gobernar la violencia” desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella.

De igual forma, el enfoque epidemiológico identifica tres *niveles de intervención preventiva* (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida. La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

Dentro de esta clasificación se pueden identificar tres subtipos: prevención social, situacional, y comunitaria. La primera tiene por objetivo evitar la realización del delito a

través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan sobre las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos (Barkan, 1997).

En segundo lugar, la prevención situacional tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarca un abanico de iniciativas que incluye aquellas dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además incorpora medidas desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

Cuadro 1. Tipología de medidas de prevención del delito

	Social	Comunitaria	Situacional
Primaria	- Educación y socialización - Conciencia pública - Campaña de propaganda masiva	- Policía comunitaria - Organización de vecinos	- Focalización en puntos críticos - Vigilancia (a gente sospechosa) - Reducción de oportunidades - Diseño medioambiental - Disuasión general
Secundaria	- Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados. - Regeneración comunitaria - Consolidación de la comunidad	- Policía comunitaria - Organización de vecinos	- Focalización en puntos críticos - Diseño de medidas en grupos de alto riesgo - Predicción de riesgo y valoración - Disuasión
Terciaria	- Rehabilitación - Respuesta frente al comportamiento criminal. - Reparación de consecuencias	- Policía comunitaria - Mediación comunitaria de conflictos	- Disuasión individual - Incapacitación - Valoración de la 'peligrosidad' y el 'riesgo'

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1997; Sozzo, 1999.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas. De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática. Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (*neighborhood watch*) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales. En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse.

III. La comunidad

El incremento de la victimización y del temor ha llevado en años recientes a implementar programas que buscan disminuirlos mediante un cambio en las relaciones de la ciudadanía con las instituciones policiales y el fortalecimiento de los lazos sociales intracomunitarios. Tales políticas buscan una forma complementaria para abordar el problema de la criminalidad, en contraste con aquellas que ponen énfasis exclusivo en el accionar del sistema de justicia criminal.

De esta forma, se produce un cambio sustancial de los enfoques de seguridad que estaban tradicionalmente centrados en el accionar policial. Este cambio tiene un impacto importante sobre los niveles de gobierno involucrados en su diseño e implementación. Ahora bien, uno de los problemas centrales es la falta de definición de lo que se entiende por comunidad. Así aparecen algunas interrogantes que deben ser enfrentadas: ¿Qué se entiende por comunidad?, ¿Cuál es la participación de la comunidad en las medidas de

prevención?, ¿Cuáles son las responsabilidades de la comunidad en las estrategias de prevención del delito?, ¿Cuáles son las diversas perspectivas teóricas sobre la participación comunitaria en prevención del delito? A continuación se presenta un breve análisis sobre la comunidad y su conceptualización en el intento de empezar a responder las interrogantes señaladas.

¿Que se entiende por comunidad?

Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de seguridad ciudadana es un fenómeno que data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos la policía era la única institución encargada del control y la prevención de la criminalidad, y utilizaba como principal estrategia el patrullaje de personal uniformado (Crawford, 1997). En las últimas dos décadas del siglo XX nos encontramos frente a un cambio caracterizado por el llamado a la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas de seguridad. De esta forma emergen tres conceptos: comunidad, asociación y prevención.

Paradójicamente, el recurso discursivo a la importancia de lo comunitario en la reducción de la criminalidad tiene lugar en un contexto signado por una “metamorfosis de lo social” que impacta sobre la ciudadanía caracterizada por la aparición y consolidación del individualismo negativo, es decir, un individualismo que se centra en la carencia de pertenencia en organizaciones y redes sociales.

Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención son variadas, entre ellas la más relevante justifican este rol debido al fracaso del Estado en su función de reducir el crimen por dos problemas centrales: La hiperburocratización que impacta en una mayor lentitud en la toma de decisiones y la desconfianza ciudadana sobre las instituciones dedicadas al control del delito (policía y justicia). Más allá de las explicaciones de la importancia que toma la participación de la comunidad en la prevención del delito, importa destacar las diversas interpretaciones sobre el mismo concepto, las que impactan profundamente sobre las iniciativas desarrolladas así como el rol de los gobiernos locales.

En primer lugar, la comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. La idea implícita es que la violencia y la criminalidad son resultado del fracaso o ruptura de la vida comunitaria. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos por un grupo interrelacionado de reglas y normas, estas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La “teoría de las ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982) plantea que al aumentar la autoridad moral de los miembros de la comunidad se disminuyen las oportunidades para un aumento del crimen. Así se pone énfasis en el control de faltas y contravenciones (como el graffiti) para disminuir la probabilidad de una escalada de la criminalidad. En este sentido, la comunidad juega un rol central al colaborar con la policía en la identificación de problemas de convivencia.

Por otro lado, la comunidad puede ser interpretada también como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad. Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un “ente” naturalmente positivo en la implementación de mecanismos de control social. En diversos contextos y, últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de vigilantismo y linchamientos de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo “comunitario” se hace presente mediante iniciativas autoritarias y en algunos casos, hasta para-policiales.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir un territorio determinado donde habita un número específico de personas lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es

asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un “otro” y un “nosotros”, que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana (Caldeira, 2000).

En esta misma perspectiva, muchas veces se asume que la comunidad es un todo homogéneo, donde se comparten valores, tradiciones, y costumbres. Esta mirada resulta ser ingenua respecto de la sociedad de hoy, al considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos. De igual manera, el reconocimiento de la diversidad se presenta como un requisito para afrontar las diferencias presentes en la vida social contemporánea de forma democrática.

El énfasis en la comunidad coincide con la noción que lo peligroso no sólo es una amenaza sino que se localiza “afuera”. Se asume que el peligro se sitúa principalmente en los espacios públicos, por lo que las políticas de prevención comunitaria tienden a enfocarse en dichos espacios dejando sin intervención los problemas vinculados a los ámbitos privado o semi privados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar. Adicionalmente otros espacios, como la escuela, tampoco son abordados en profundidad y se conocen pocas iniciativas orientadas a disminuir el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos en dichos espacios.

Finalmente, la comunidad es generalmente considerada como un recurso que debe ser utilizado en la prevención de la criminalidad. Esta visión de apropiación de la problemática criminal por las comunidades se ha traducido en un esfuerzo para que ellas mismas movilicen sus recursos económicos y personales con el fin de disminuir la presencia de criminalidad en sus zonas de residencia o comercio (Dammert, 2002). Sin embargo, vale la pena destacar que la mayoría de políticas de prevención comunitaria otorgan un rol pasivo a la comunidad, entendida en general como el receptor de mecanismos de solución. Un claro ejemplo de este tipo de emprendimiento es la visión de la intervención estatal como una generación de proyectos de corto plazo, olvidando que, en muchos casos, aquellas áreas con mayores problemas de criminalidad tienen también

una mínima presencia de estructuras comunitarias que permitan generar estrategias de prevención local sustentables en el largo plazo.

Enfoques participativos

Además de las dificultades expresadas en la definición misma de la comunidad, se presentan diversos enfoques de participación. En general los mismos se pueden organizar de acuerdo a dos coordenadas: la definición de quién participa y el tipo de participación desarrollado. Si bien estos no son los únicos elementos a tomar en cuenta, aparecen como los más relevantes en la búsqueda por caracterizar la prevención comunitaria del delito desarrollada en América Latina.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, el primer enfoque participativo se basa en la definición de quién participa. Así se identifican dos tipos, el primero refiere a iniciativas donde participan los vecinos de forma directa, mientras que el segundo hace mención a aquellas donde la participación la realizan los “dirigentes” de la comunidad. Un ejemplo del enfoque directo es el Plan Nacional de Prevención del Delito desarrollado en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) donde las reuniones comunitarias de toma de decisiones se realizan con convocatoria a todos los habitantes de un lugar determinado. Por otro lado, el Programa Comuna Segura (Chile) pone énfasis en la participación de los líderes comunitarios tanto en la identificación de los problemas como en la implementación de iniciativas locales.

Cuadro 2. Enfoques de participación en prevención del delito.

Directo		Indirecto	
Activo	Pasivo	Activo	Pasivo
Población se organiza para iluminar un espacio público	Población es convocada a participar de cuentas públicas	Líderes locales implementan iniciativas de prevención	Líderes participan de consejos de seguridad

Fuente: Elaboración propia.

En el segundo vértice está el tipo de participación que se desarrolla caracterizado como activo o pasivo. Como se menciona, el rol activo se vincula con el diseño y/o implementación de las iniciativas, mientras que el rol pasivo con la participación de cuentas públicas, entrega de resultados de las instituciones, entre otros.

Ámbitos de participación

Las iniciativas de prevención comunitaria desarrolladas en América Latina (en base a los enfoques descritos previamente) se vinculan a cuatro ámbitos específicos:

- Relación policía-comunidad
- Organización comunitaria de seguridad
- Trabajo en espacios públicos
- Asociación público-privado

En la última década, las instituciones policiales de la región han desarrollado diversas iniciativas que buscan involucrar a la comunidad en las políticas locales de seguridad. Así, iniciativas llamadas de policía comunitaria o de proximidad se han desarrollado en países tan variados como Honduras, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina con resultados dispares. En cualquier caso, vale la pena destacar que en algunos de ellos la participación fue directa o indirecta, activa o pasiva lo que a su vez impacta sobre los efectos alcanzados.

Un segundo ámbito son las organizaciones comunitarias de seguridad, las que nuclean a diversos ciudadanos que buscan disminuir potenciales problemas locales vinculados con la inseguridad. En este sentido, mecanismos de organización conocidos como “guardias urbanas” o “rondas ciudadanas” emulan los “neighborhood watch” (vigilancia barrial) desarrollados en los Estados Unidos. En muchos casos estas iniciativas tienen por objetivo instalar alarmas comunitarias, o el desarrollo de mecanismos de vigilancia colectiva

Un tercer ámbito se relaciona con la calidad y utilización de los espacios públicos. Estas medidas de prevención situacional cuyo objetivo puede ser mejorar la iluminación, desarrollar espacios verdes, administrar espacios deportivos e incluso diseñar lugares de reunión; tienen como elemento distintivo el rol activo de la comunidad en su realización. Diferenciándose de aquellas desarrolladas únicamente por los gobiernos locales o nacionales.

Finalmente, diversos programas comunitarios de prevención se desarrollan en base a asociaciones público-privadas con objetivos múltiples. Especialmente se distinguen los programas de rehabilitación para drogadictos, resocialización para presos, capacitación laboral para jóvenes en riesgo, entre otros.

Cabe destacar que si bien los ámbitos descritos previamente no son los únicos donde se pueden desarrollar las iniciativas de prevención comunitaria, sin duda son aquellos que se han privilegiado en la última década en América Latina.

Ventajas y desventajas

La participación de la comunidad en iniciativas de prevención es sin duda un avance importante en la redefinición de políticas de seguridad en el marco de un Estado de Derecho. Sin lugar a dudas la apertura hacia nuevos actores en la definición e implementación de iniciativas de prevención puede permitir la consolidación de capital social a nivel local. De esta manera, su impacto puede ser medido no sólo en términos de la efectiva disminución de la violencia y la criminalidad sino también en el aumento del interés ciudadano y su involucramiento en iniciativas locales. Adicionalmente, tiene el potencial para mejorar la percepción ciudadana sobre las principales instituciones vinculadas con la temática (policía y justicia).

Adicionalmente, este involucramiento ciudadano consolida las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la temática a nivel local, así como las asociaciones público-privadas desarrolladas con el objetivo de prevenir la violencia y el crimen. Ahora bien, la

participación de la comunidad sino es planificada, organizada e implementada con liderazgo y coordinación con los gobiernos locales puede tener impactos negativos.

En primer lugar, algunos estudiosos de la temática destacan que la participación puede ser base para la estigmatización socioterritorial. En otras palabras, se argumenta que la participación destinada únicamente a prevenir la violencia y el delito tiene como contrapartida una clara diferenciación de un “otro” considerado peligroso. Así, los mecanismos participativos pueden definirse con el objetivo de “construir murallas divisorias”, instalar sistemas de protección o alarmas comunitarias. Estas iniciativas se originan desde una identificación del sujeto o espacio peligroso, los que en general son identificados como “los malos” y se pueden caracterizar como jóvenes, pobres y en algunos países miembros de las minorías étnicas.

En segundo lugar la participación puede estar vinculada a problemas puntuales que requieren ser enfrentados por las autoridades de gobierno. Un ejemplo típico de esta situación es el constante reclamo por respuesta frente a denuncias de tráfico de drogas en un determinado lugar, las que no son resueltas rápidamente. De ser así, la ciudadanía tiene el potencial de convertirse en una caja de resonancia de los reclamos sosteniendo la necesidad de respuestas generalmente represivas frente a los problemas. Las marchas ciudadanas desarrolladas en Buenos Aires, Ciudad de México, Lima y Quito son una muestra de este rol ciudadano que se convierte en un grupo de presión vinculado con el incremento de los castigos, el aumento de la dotación policial y los mecanismos de control.

Por otro lado, el umbral de frustración de la población puede ser sobrepasado rápidamente. En aquellas iniciativas donde se ha puesto énfasis en la realización de reuniones de vecinos para “definir el diagnóstico”, se evidencia un constante reclamo por acción policial o gubernamental frente a problemas específicos. Debido a la falta de reacción oportuna de las autoridades así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas (por ejemplo cambio en la regulación del uso

del suelo), la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos.

Finalmente, esta sensación de abandono o frustración de la población, aunada a un permanente reclamo por “solucionar” el tema puede generar mecanismos comunitarios de justicia en mano propia como linchamientos o juicios populares. En los últimos años, en diversas ciudades de América Latina, los gobiernos locales han visto sobrepasada su capacidad de acción por movimientos o iniciativas de justicia en mano propia que han terminado con ajusticiamiento de presuntos delincuentes.

En síntesis, el diseño de mecanismos participativos para la prevención de la violencia y el crimen a nivel local deben considerar las ventajas así como las externalidades negativas que pueden implicar. Esto permitirá evitar su presencia mediante el diseño de elementos que disminuyan su posible impacto.

IV. Rol del gobierno local

Los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Como se mencionó previamente la cercanía con la gente, la presencia cotidiana y el trabajo en los problemas que enfrenta la población son elementos que podrían consolidar estas iniciativas.

Ahora bien, en aquellas ciudades capitales de gran tamaño las iniciativas deberían tener un diseño metropolitano. En este sentido, los diversos municipios o comunas que componen una determinada área metropolitana deberían trabajar en el marco de una política integral con énfasis de acuerdo a los temas y problemas más importantes para cada una pero con un marco metropolitano de acción. Así por ejemplo en la Región Metropolitana de Santiago, la Intendencia debería jugar un rol de articulación parecido al desarrollado por la Alcaldía Mayor de Bogotá donde se establecen metas, objetivos y planes de corto, mediano y largo plazo. En este plan cada una de las realidades

comunales serán consideradas con énfasis específicos y por ende se proporcionará infraestructura y recursos humanos de forma coordinada.

En otras palabras, el gobierno local debe jugar un rol articulador de los diversos actores que participan en estas iniciativas así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia. En este sentido es claro que las intervenciones del gobierno local en áreas tales como mejoramiento de la infraestructura e instalaciones, la planificación del desarrollo urbano, la protección de espacios públicos y en algunos casos la calidad de la salud y la educación, tienen impacto importante en la reducción de la violencia y el delito.

Sin embargo, es necesario mencionar que en muchos casos la coordinación de las labores policiales no se encuentra entre las funciones del gobierno local. Por el contrario, en la mayoría de casos en América Latina encontramos marcos regulatorios antiguos que no otorgan rol alguno en la coordinación con las iniciativas desarrolladas por la institución policial dentro del territorio local. Por ende, el gobierno local debe comprometer a la institución policial en las acciones que se desarrollen para la prevención invocando a la capacidad de liderazgo del alcalde y a la capacidad de financiamiento de las iniciativas policiales.

En la actualidad se verifica la existencia de una serie de acciones de la policía que se vinculan con el gobierno local tales como:

- Asistencia policial en casos de emergencia,
- Control de espacios públicos,
- Seguridad en actos públicos,
- Cumplimiento de reglas de tránsito,
- Cumplimiento de reglamento municipal (basura, contaminación, venta de alcohol),
- Control de comercio ilegal, entre otros.

Ahora bien, la mayoría de las actividades descritas previamente se vinculan con el control de la delincuencia por lo que es necesario avanzar en el compromiso con medidas preventivas, lo que implica un trabajo coordinado y permanente entre el gobierno local y sus diversos departamentos con las policías. Esta coordinación enfrenta dos desafíos centrales: Por un lado la capacitación del personal municipal para afrontar el tema de la seguridad desde una perspectiva amplia que permita que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia. Por otro lado, la coordinación con la institución policial para lograr un mayor impacto de las acciones desarrolladas así como un reconocimiento del rol del gobierno local como articulador de la política preventiva a nivel local.

Las áreas de intervención del gobierno local son múltiples y deberían establecer una mirada de seguridad ciudadana. El cuadro 3 resume algunas de las iniciativas que impactan en la reducción de la violencia y la delincuencia a nivel local que se desarrollan cotidianamente en las diversas áreas del gobierno local.

Cuadro 3. Ejemplos de posibles intervenciones desde el gobierno local	
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de capacitación y destrezas para aumentar la capacidad de reducción de la violencia y la delincuencia
Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar las percepciones sesgadas de la delincuencia y la victimización • Comercializar la vida nocturna en las áreas desiertas de la ciudad
Servicios de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar orientación de emergencia a víctimas • Efectuar remisiones o difundir información a las víctimas
Desarrollo económico local	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para programas de creación de empleo para grupos en riesgo • Apoyo para programas de inicio de negocios para grupos en riesgo
Adquisición y finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar auditorias para detectar la corrupción • Supervisar la idoneidad de los procesos de licitación y la adjudicación de

	contratos
Acreditación	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentar la corrupción y negocio de vehículos robados
Transporte, caminos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la ubicación de refugios de las paradas de autobuses y la seguridad de las personas que viajan en horas avanzadas de la noche • Reconocer los problemas relacionados con rutas de transporte rápido • Diseñar intercambios modales con principios de prevención del crimen (CPTED) • Intervención física para reducir los secuestros en vehículos de ciertas ubicaciones
Parques y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones
Planificación urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Crear regulaciones compatibles con los principios CPTED • Reducir las áreas de terreno desocupados/subutilizados • Contribuir a la planificación, aplicación y administración de estrategias locales de CPTED • Mejorar la iluminación donde los niveles de delitos sean altos
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de seguridad mínimos para urbanizaciones nuevas
Deportes, cultura y recreación	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de programas dirigidos a jóvenes y niños • Proyectos de teatro comunitario que aborden la violencia • Instalaciones deportivas/recreativas adecuadas
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de educación para padres • Programas de destrezas vitales para adolescentes • Programas de apoyo para niños con necesidades especiales

Fuente. Banco Mundial, 2003

Las iniciativas en desarrollo en América Latina son aún limitadas y en muchos casos buscan articular las intervenciones realizadas por las diversas áreas del gobierno local, en

vez de generar políticas integrales de prevención. A continuación se presentan algunas de estas intervenciones.

V. Iniciativas en desarrollo

Diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y en algunos casos sobre la percepción de la policía (Kahn, 2002; Dammert, 2001). Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, e involucra temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social; todas comparten la carencia de evaluaciones efectivas de su impacto sobre el delito.

A continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que se presentan como prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

Cuadro 4. El programa de Convivencia en Bogotá

En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad en el periodo 1994-2002 se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las **Escuelas de Seguridad Ciudadana** donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los **Frentes Locales de Seguridad** que son organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la **Policía Comunitaria** cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001 con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá se dio inicio al programa **Zonas Seguras**, que definió sectores de la ciudad donde la alta

presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictuales. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada así como su presencia permanente en los espacios públicos.

Fuente. Secretaria de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia destaca la importancia de un **liderazgo personal e institucional** fuerte ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus que dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política, y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la **continuidad** de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro. Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público. Así como la importancia de **mecanismos de “accountability”** social por parte de la sociedad civil.

Cuadro 5. Viva Río. Una experiencia desde las Organizaciones no Gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerada el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Esta ONG trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: **Jardineros do Bairro** que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. **Luta pela paz** es una academia de box donde entrenan jóvenes entre 12 y 25 años que reciben entrenamiento deportivo así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. **Villa-Lobinhos** es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, Viva Río desarrolla campañas constantes en

temas vinculados con la violencia como **Brasil sem Armas** que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país.

Fuente. www.vivario.org.br

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestran la **focalización de las intervenciones** desarrolladas así como la identificación de los principales factores vinculados con el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin por esto descuidar temáticas macro en debate a nivel estadual y nacional.

La importancia de los **equipos locales** de trabajo en prevención es pilar en la iniciativa desarrollada en la ciudad de Medellín. Si bien las características de las violencias presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos en la región; es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aún en contextos tan violentos.

Cuadro 6. Comités vecinales para la convivencia en Medellín

Esta ciudad, azotada por la violencia, definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz, a través de la creación de estos comités. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los Comités consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios, se conforma una red de Comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades.

Además se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos.

Fuente. Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Banco Mundial, 2003.

La consolidación de los **recursos humanos** en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como es el caso de la experiencia de los comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que se enmarca dentro del programa Comuna Segura desarrollado en más de 50 comunas de Chile, la cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local, integrando a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de **comprometer recursos** públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

Cuadro 7. Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos entre los que se destaca la conformación de un **Consejo de Seguridad Ciudadana** a nivel local. En relación a la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar del programa, se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público; así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial), y en menor medida con prevención social (por ejemplo). Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad.

Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

El desarrollo de **diagnósticos y planes de seguridad** a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de **acceso a información de calidad** es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, diversas ciudades de la región han generado observatorios de la seguridad que permiten mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, a nivel de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas y, en algunos casos contradictorias, que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido, si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

VI. Desafíos

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la delincuencia en América Latina. Muchos son los avances alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a su incorporación en el discurso político que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y sobre todo incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso desarrollada en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad.

Sin embargo, es evidente que estos avances no son suficientes. Por el contrario, la ligereza con la que en algunos casos se ha tomado la implementación de políticas preventivas de participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las mismas, generando así una percepción pública e institucional contraria, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y específicamente de la prevención comunitaria.

Adicionalmente, los gobiernos locales no han tenido éxito en el logro de una verdadera descentralización que les permita tener un rol activo en la implementación de dichas medidas. A continuación se presentan los principales desafíos para lograr medidas efectivas de prevención de la violencia y la delincuencia a nivel local.

Financiamiento a pesar del “riesgo”

La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el énfasis colocado en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios, y en algunos casos la reforma a los procesos penales.

La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas. Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en el gobierno nacional y local de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen, y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que permite su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales que permitan financiar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes.

Sostenibilidad política

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local.

De las experiencias analizadas se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel local. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad.

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

Liderazgo local

Uno de los elementos centrales en las estrategias desarrolladas en la región es el liderazgo ejercido por el gobierno local y en especial por los alcaldes. Los ejemplos de los alcaldes de Bogotá, Guayaquil, Diadema, entre otros, muestran la necesidad de reconocer este rol en la prevención y su capacidad para coordinar las tareas necesarias para instalar una agenda local de seguridad. De esta forma, se deben vincular las diversas áreas de intervención local en una estrategia de mejora de la calidad de vida de sus habitantes que ponga énfasis en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Aún más, el alcalde tiene la oportunidad de definir una perspectiva local que consolide una mirada democrática y en el marco del Estado de Derecho que comparta

responsabilidades con los vecinos y sus organizaciones. En este proceso se consolidará la participación de la ciudadanía, aumentará la confianza en las instituciones gubernamentales y se establecerán los pilares para el desarrollo de asociaciones publico-privadas en la temática.

Descentralización efectiva de responsabilidades y financiamiento

El excesivo centralismo genera serias limitaciones en el diseño e implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Si bien es necesario contar con una política de Estado que ponga prioridad en esta temática, la misma debe ir de la mano de procesos efectivos de descentralización.

Por ende, es necesario avanzar en la definición de responsabilidades claras de los diversos actores involucrados en la temática para enfrentar aquellos problemas específicos que impactan a una comunidad, así como claros mecanismos de financiamiento de las iniciativas necesarias. De esta forma, los gobiernos locales deben establecer mecanismos de cooperación y coordinación con las instituciones de gobierno nacional, considerando su rol principal en la articulación local de estas iniciativas.

En otras palabras, es necesario establecer mecanismos efectivos de acción para de esta forma empoderar a los gobiernos locales para enfrentar uno de los principales problemas sociales de nuestro tiempo.

Marco legal adecuado

Todo lo anterior sólo podrá ser desarrollado si se cuenta con un marco legal para los gobiernos locales que les permita actuar en la prevención y control de la violencia y la delincuencia. Los mecanismos de coordinación con el gobierno nacional y las policías son un elemento indispensable en dicha normativa. Así como una clara definición presupuestaria respecto de las iniciativas a implementar.

Es necesario remarcar en este punto la necesidad de establecer mecanismos de

coordinación efectiva con las instituciones policiales, las que en la mayoría de casos, no tienen obligación de coordinar con los gobiernos locales para el desarrollo de estrategias preventivas o de control. Las policías deben ver en el gobierno local un aliado que les permitirá establecer una relación más directa y cercana con la población y sus problemas, así como aumentará el conocimiento detallado de los problemas que aquejan a una determinada población.

Reforma policial y judicial

La desconfianza en el accionar de la Justicia y las instituciones policiales se ubican en el centro de la desconfianza ciudadana hacia las políticas de seguridad. Este problema se enfrenta en prácticamente todos los países de la región aunque con magnitudes diversas. Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y colaboración con la ciudadana requiere de niveles de confianza con las principales instituciones del sistema de justicia criminal.

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tiene una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desean lograr.

Asimismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias

policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado - en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad - será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el gobierno local debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a

todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados *diferentes*, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

Minimizando el discurso ciudadano autoritario

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia en mano propia, ejemplarizada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región.

El reconocimiento de la prevención como mecanismo efectivo para disminuir la violencia y el delito está presente en la población, sin embargo la ocurrencia de actos violentos en una determinada comunidad desata enfrentamientos ciudadanos que pueden tener resultados aún más complejos. Es por esto que se hace necesario el reconocimiento de la necesidad de plazos específicos definidos con la ciudadanía para el logro de los objetivos propuestos, así como un diálogo constante con las instituciones policiales.

De igual manera, estas iniciativas pueden acentuar un proceso estigmatizador y segregador de la comunidad que parte por identificar al “otro” culpable de los problemas de inseguridad de un determinado lugar. Proceso que puede generar construcción de barreras físicas (muros, alarmas), o incluso la instalación de seguridad privada que limite la presencia de personas ajenas al barrio. En este sentido, el desafío principal es establecer mecanismos de participación que tiendan a limitar el desarrollo de un discurso autoritario y estigmatizador en la población, así como la utilización de estas iniciativas para aumentar la magnitud de estos procesos.

Evaluación y monitoreo

El análisis de las iniciativas de prevención en general pone énfasis en la necesidad de generar mecanismos de evaluación de las mismas, contando con indicadores no sólo del proceso sino también del impacto que se tienen sobre los principales temas de

preocupación local. Así, es necesario avanzar en el mejoramiento de los equipos técnicos locales y nacionales, así como en la estabilidad de los mismos para permitir el análisis de mediano y largo plazo.

Es también necesario poner hincapié en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmiten o dialogan con aquellos que están implementando las iniciativas a nivel local.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (2003), *Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.

Crawford, A. (1998), *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Londres, Longman.

Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Clarendon Press, Oxford. Londres

Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra. *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 2002.

Dammert, L. (2001), *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De que participación hablamos?* Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

De Roux, G. (1994), Ciudad y violencia en América Latina, en Carrión, F. y A. Concha, (edit), *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito.

Kahn, T. (2000), *Policia Comunitaria: avaliando a experiencia*. ILANUD (mimeo).

Ministerio del Interior de Chile, 2004. www.seguridadciudadana.gov.cl

Ponton, D. (2004), Políticas públicas de seguridad ciudadana: El caso de Quito. En: Dammert, L. (edit) *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Programa URBAL, Valparaíso.

Secretaria de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Skolnick, J. (1966), *Justice without trial*, New York, Wiley.

Sherman, L. (2002), Trust and confidence in criminal justice. National Institute of Justice Journal 22-31

Sherman, L. (1998), Thinking about crime prevention, en Sherman, L. (edit), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*, report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

Van Dijk, J. (2003). *Crime Prevention: Current and Future Challenges*. Presentación en la Conferencia internacional sobre prevención del crimen desarrollada en Hungría (20 de octubre)

Van Dijk, J. (1990), "Crime Prevention policy: Current state and prospects". En: Kaiser, g. y Albrecht H.J. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Max Planck Institute Freiburg, pp. 205-220.

Anexo 1

LECCIONES PROMETEDORAS EN PREVENCIÓN COMUNITARIA EN CHILE⁵

El proceso de investigación presentado en los capítulos previos permite constatar experiencias en el escenario nacional que por sus características pueden definirse como prácticas prometedoras en la prevención del delito.

El análisis de estas experiencias se centra en las dimensiones utilizadas en los indicadores construidos para poder evaluarlas. A continuación se analizan críticamente dichas dimensiones dando cuenta de las prácticas que se destacaron tanto en su diseño, como en el proceso de implementación.

Asociación

La literatura internacional indica que una de las principales condiciones de éxito en las buenas prácticas de prevención comunitaria del delito es la presencia de asociación entre diversas organizaciones comunitarias y/o entre diferentes individuos. Si bien la participación ciudadana es prioritaria en cuanto convierte a los sujetos en agentes activos de su propia seguridad incrementando a su vez los niveles e impacto de las acciones de prevención, la asociación permite sobre todo el fortalecimiento de los vínculos sociales, la recuperación de la identidad de los grupos, su mayor participación y, por ende, la consolidación de un mayor capital social. Ello conlleva a lo que Weisenfield ha denominado comunidades saludables.

Una comunidad saludable involucra la existencia de asociaciones y vínculos entre sus integrantes que, desde un punto de vista estructural, se presentan como redes sociales que, a su vez, representan una serie de ventajas para la comunidad. Desde un punto de vista funcional, las redes facilitan los procesos de ayuda mutua, la cooperación, el

⁵ Capítulo del libro "La prevención del delito en Chile. Una visión de la comunidad" en coautoría con Alejandra Lunecke. Universidad de Chile, 2004.

trabajo común, la buena comunicación interpersonal y la solución pacífica de conflictos minimizando las condiciones de conflictividad intergrupales. Asimismo, y ligado a la efectividad de los vínculos, la construcción de redes conlleva a un mayor empoderamiento social fomentando la competencia y la participación social, la flexibilidad organizacional, la representación efectiva en el medio externo, una mayor satisfacción de las necesidades básicas (personales y colectivas) y la promoción de comportamiento y hábitos más protectores hacia el medio ambiente y la comunidad (Krause y Vázquez, 2003)

Desde una mirada cultural, las redes sociales y la asociatividad involucran el desarrollo de aspectos cognitivos y afectivos fortaleciendo los sentimientos de identidad y pertenencia comunitaria, mejoran la percepción de la calidad de vida, introducen una mayor capacidad reflexiva en torno a los hechos de la vida cotidiana y permiten el desarrollo de afectos positivos tanto personales como interpersonales.

La asociación en una comunidad se puede dar en dos niveles: por un lado se constata la coordinación en redes de diversas organizaciones sociales que se presentan asociativamente para lograr mejores resultados en la adjudicación de fondos públicos, y en segundo término, la asociatividad desarrollada a nivel más bien individual, es decir, la participación de individuos en algún tipo de organización social.

Cabe señalar que en la evaluación de los proyectos es difícil verificar la presencia de un trabajo asociativo real entre las diversas organizaciones durante la implementación de proyecto. En este sentido, aún cuando la mayoría de las organizaciones se presentaron al fondo concursable de manera conjunta, en la práctica se pudo observar que dicha red de trabajo no se consolidó o que se implementaba débilmente; es decir, la asociatividad era de carácter más bien nominal. Los proyectos mejor evaluados desde este punto de vista - en los cuales se constató una verdadera red colaborativa- fueron: "Rescatando la identidad, confianza y solidaridad: Barrio Puerto de Valparaíso" o "Ilawea cultura a tu alcance".

El análisis permitió constatar la existencia de obstáculos para el proceso de consolidación de mecanismos de asociatividad entre las instituciones locales. En primer lugar, se evidenció que la competencia por fondos públicos tiende a disminuir la capacidad de colaboración real entre diversas organizaciones locales. Es decir, muchas organizaciones aún cuando se presentan de manera conjunta, en la práctica se encuentran compitiendo por recursos económicos que benefician en muy pocos casos a más de una organización. La presentación nominal de una asociación de organizaciones se explica por el requisito de tal asociatividad para la asignación de recursos del fondo concursable. Así, muchas organizaciones se presentaron más de una vez apoyando y participando en proyectos de otras organizaciones en la misma comuna, aún cuando ello no significaba una participación real. Asimismo, las entrevistas a líderes comunitarios dejaron en evidencia que, en muchos casos, dicha colaboración consistía en una especie de “transacción de favores” entre las organizaciones.

“Ilawea: cultura a tu alcance”
Centro Cultural Satiraeutanasia
Comuna: El Bosque

El centro trabajaba en una sede en deficientes condiciones. Con los fondos del Programa Comuna Segura se deseaba reacondicionarla para poder ampliar la gama de talleres y ofrecer a los vecinos un espacio de socialización. Con los fondos asignados se realizaron talleres de música y teatro dirigido a jóvenes, aunque también se aceptaron niños, y en la segunda etapa se presentaron los talleres en distintos sectores de la comuna. Además participaron como organización en la formación de una red comunal de jóvenes, con los que se realizaron foros educativos en derechos humanos, seguridad ciudadana y otros temas, e hicieron eventos culturales. Con los recursos obtenidos se forró la sede (mediagua), se colocó puertas y ventanas, se pintó, se compraron implementos para los talleres -guitarra, amplificación, vestuarios- y se pagó a los profesores. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajaron los miembros del centro y, cuando se requirió, se contó con el apoyo de otras organizaciones juveniles. En los talleres participaron entre 30 y 40 jóvenes, y alrededor de 5 niños, pero como aumentó el interés se está considerando continuar con la realización de los mismos. Con el proyecto mejoró la participación de los jóvenes, aprendieron a aprovechar sus habilidades y su tiempo libre; lo que impactó en la seguridad comunitaria al prevenir conductas de riesgo y sensibilizar sobre la importancia de la autoprotección. Aunque no se postuló nuevamente a Comuna Segura, se continuarán los talleres a través de la autogestión y del trabajo en red, teniendo como meta la entrega definitiva de la propiedad por parte del Municipio para crear una

casa de la cultura y desde ahí fomentar la formación de nuevas organizaciones juveniles.

Por otra parte, algunas instituciones locales –especialmente las organizaciones funcionales- al centrarse en grupos poblacionales específicos (adultos mayores, jóvenes, adultos) consideran que sus preocupaciones o intereses se desvinculan de otras organizaciones. Un claro ejemplo de ello es la falta de vínculos existente entre los grupos juveniles y las juntas de vecinos, hecho registrado en diversas entrevistas donde los jóvenes expresaron la imposibilidad de usar libremente espacios de recreación administrados por las juntas de vecinos.

Por último, el seguimiento de los proyectos por parte del Programa Comuna Segura no pone suficiente énfasis en el fortalecimiento de alianzas entre organismos y grupos, situación que desde el enfoque del desarrollo de comunidades saludables, configura un desafío importante para las políticas sociales, en general, y las de prevención del delito, en particular.

Gestión

Esta dimensión se refiere a la capacidad gerencial de los encargados de los proyectos expresada en una adecuada ejecución, en los tiempos y formas pactados. Se buscó detectar si existía una correcta administración de los recursos financieros y humanos y si los proponentes del proyecto demostraban creatividad en la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Nuestra conclusión es que todos los proyectos considerados como prácticas prometedoras o exitosas (ver anexo 2) cumplieron con la realización de las actividades propuestas y administraron adecuadamente los recursos recibidos. Las experiencias que obtuvieron acceso a fuentes de financiamiento complementario fueron menos numerosas, y el financiamiento obtenido provenía fundamentalmente del Municipio o de instituciones no gubernamentales.

Los proyectos “Cre-ser, compromiso 100” o “Implementación de talleres de comunicación e informática” muestran un manejo eficiente de los recursos y una capacidad importante de gestión por parte de los centros comunitarios y de las juntas de vecinos.

Sustentabilidad

La sustentabilidad de una experiencia la comprendemos como la capacidad que ésta presenta para poder mantenerse a lo largo del tiempo, más allá del marco temporal que involucra el financiamiento entregado directamente por un organismo público. En este sentido, aquellas experiencias que comprendieron principalmente la construcción de espacios públicos o la instalación de infraestructuras (prácticas enmarcadas en la prevención situacional del delito) son en sí perdurables en el tiempo. Sin embargo, aquellos proyectos inscritos en el marco del trabajo psicosocial y que involucran actividades de promoción y formación, enfrentan mayores obstáculos para ser sostenibles en el tiempo.

Cre-ser, Compromiso 100
Junta de Vecinos Juan Martínez de Rosas
Comuna: San Bernardo

La iniciativa surgió de un proyecto anterior financiado por CONACE en el cual se desarrolló un taller audiovisual para niños, propuesto por ellos mismos para enfrentar el problema de las drogas y la violencia del medio donde viven. La propuesta para el Programa Comuna Segura se presentó como continuación de ese trabajo al concretar la realización de un cortometraje con temáticas juveniles. En el transcurso del proyecto surgieron demandas de otros grupos poblacionales, por ello se realizó un taller de desarrollo social con mujeres, niño(a)s y adolescentes mujeres; con estas últimas se trató el tema de sexualidad y se les brindó apoyo para la reinserción escolar; también se realizaron eventos artísticos masivos. Los fondos obtenidos fueron escasos por el aumento de los talleres, el déficit fue cubierto por la consultora Yoda, que aportó con dos profesionales, además de su apoyo en la elaboración del proyecto; dos monitores del sector trabajaron en forma gratuita. El proyecto contó además con el apoyo de la Gobernación y Carabineros para grabaciones en terreno, de Previene y vehículos municipales. No se logró establecer la cantidad exacta de beneficiarios debido a que superó lo esperado; sí se pudo observar una superación de la lucha entre sectores de la población, la unión de

los vecinos, mayor dialogo y preocupación por el otro, con lo que se han reducido los niveles de agresividad. Los niños y jóvenes, proclives a participar en pandillas, aprendieron a valorar sus talentos y a desarrollarlos, algunos se reinsertaron en la escuela, pero no desaparece la preocupación por las necesidades laborales. Las mujeres se integraron y ganaron un proyecto de microempresa. Todo esto tuvo un claro impacto en la seguridad de los vecinos puesto que dejaron de ser víctimas para ser actores de su realidad. El proyecto es sustentable gracias a que el trabajo conjunto de la junta de vecinos y la consultora se ha mantenido por varios años con buenos resultados; además, la legitimidad que han ganado en el sector les permite continuar en la línea de trabajo psicosocial.

El trabajo de campo permitió constatar que la mayoría de las iniciativas de prevención comunitaria estuvieron diseñadas para estimular un mayor interés comunitario en una determinada problemática local y, por tanto, no se plantearon la necesidad de mantenerse a lo largo del tiempo.

No obstante lo anterior, iniciativas como “Preve-tren: un carril que te escucha, orienta, entretiene e invita a participar”, “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas de la zona centro”, o “Capacitando para una vida mejor” muestran la presencia de importantes componentes de sustentabilidad. En ellos es posible observar el significativo compromiso institucional e individual que mostraron sus agentes, y el involucramiento de un notable grupo de beneficiarios directos e indirectos que valoran y promueven dichas iniciativas. Ello incide en un interés colectivo por mantener las iniciativas,.

Preve Tren: un carril que te escucha, orienta, entretiene e invita a participar

Institución: Grupo Juvenil Oro Negro

Comuna: Coronel

La violencia es un problema muy arraigado en la comuna de Coronel y se manifiesta tanto en la calle como en el hogar y en la escuela. Para prevenirla se requiere de un trabajo diversificado en toda la comunidad a través del desarrollo personal, promoción, orientación y educación, entre otros. El proyecto pretendió instaurar un espacio donde se entregasen todos estos elementos, con el objetivo de hacer a la comunidad responsable de su propia seguridad. Las actividades realizadas fueron: la adquisición de un vagón de tren y su implementación; capacitación sobre el uso de computadores e Internet (niños, jóvenes y adultos mayores); creación de una biblioteca comunitaria; implementación de línea 800 para llamadas gratuitas que son atendidas por un psicólogo que entrega orientación psicosocial; talleres culturales y recreativos de dibujo, pintura, guitarra, danza, tarot, aerobox; talleres formativos de: sexualidad, paternidad

responsable, aborto, drogas, divorcio, y otros, donde se forman monitores para reproducir aprendizajes en colegios y liceos; taller de diseño de proyectos para dirigentes de las juntas de vecinos; campaña para promover cartillas preventivas-educativas respecto al sexo, drogas, etc.; preuniversitario. El proyecto fue elaborado y ejecutado sólo por la organización, pero recibió aportes de Ferrocarriles del Estado, Consultorio de Salud y de privados en materiales (libros, películas, etc.). Con los recursos del Programa Comuna Segura sólo se logró costear la implementación del vagón y de los talleres; los recursos humanos fueron aportados en forma gratuita por los miembros de la organización. El proyecto estaba orientado a jóvenes del sector norte de Coronel, sin embargo en su desarrollo se fue involucrando toda la comunidad y personas de otros sectores de la comuna. Así, el impacto se extendió a buena parte de la comuna, transformando al vagón en un espacio de encuentro, recreación, cultura y prevención. La consolidación de la organización y la canalización de recursos hecha a través del Preve-tren permiten confiar en la permanencia de la iniciativa y sus resultados en la prevención de conductas de riesgo para los jóvenes.

Otro componente destacable en materia de sustentabilidad, y que se presenta en proyectos como los del Club de Remos de Valdivia y de la Escuela de Cadetes de Bomberos en San Pedro de la Paz, radica en el interés explícito de las organizaciones que los sostienen en materia de reclutamiento de jóvenes para sus fines y objetivos institucionales. Como se pudo relevar, en ambas instituciones los buenos resultados logrados en materia de “capital humano” (buenos deportistas y cadetes) incentivaron a ambas organizaciones a la búsqueda de medios y fondos para continuar ese trabajo. Resulta emblemática la experiencia valdiviana: frente al alto costo de entrenar a jóvenes con deficientes condiciones alimenticias y mal comportamiento en grupo, buscaron la ayuda de profesionales de educación y salud y de empresas de alimentos, generándose una red de apoyo al proyecto independiente de los fondos públicos.

Liderazgo y empoderamiento⁶

La necesidad de consolidar y, en algunos casos, crear liderazgos locales que trabajen en la temática, es una pieza clave para promover prácticas preventivas exitosas. Para ello es necesario establecer mecanismos de formación de recursos humanos locales, incluyendo a grupos poblacionales que son tradicionalmente ajenos o “víctimas” de las políticas

⁶ Se entenderá como *empoderamiento* el proceso a través del cual las personas, organizaciones y comunidades adquieren dominio sobre sus vidas. El empoderamiento se fomenta por medio de programas y políticas que facilitan que las personas obtengan y controlen los recursos que afectan su propia existencia.

tradicionales de control de la criminalidad. Esto cobra mayor relevancia si se considera que ciertos grupos no reconocen legitimidad a las políticas de prevención del delito porque las consideran una herramienta de control de la población. Por otra parte, los jóvenes muestran falta de interés en la implementación de este tipo de iniciativas al reconocerse como víctimas de las mismas. La influencia de un discurso estigmatizador de los jóvenes como violentos o creadores de inseguridad erosiona los pilares mismos de las políticas de participación comunitaria que buscan involucrar activamente a la población en su conjunto. Es por ello que al definir prácticas prometedoras se ha considerado que la incorporación de nuevos asociados a los proyectos, la promoción del surgimiento de liderazgos locales y el fortalecimiento de los mecanismos de trabajo conjunto entre instituciones diversas (gubernamentales y no gubernamentales), son condiciones importantes para el éxito en prevención comunitaria.

La literatura en materia de seguridad considera prioritaria la promoción y fortalecimiento de liderazgos y de capacidades y recursos locales para la construcción de identidad territorial como base para la seguridad social y para el sentido de pertenencia. La participación ciudadana en materia de prevención implica un proceso de “apoderamiento” de las problemáticas por parte de la ciudadanía y de “responsabilización” en cuanto a las respuestas a dichas problemáticas. En esto, el liderazgo local y el control de los recursos que afectan a la propia existencia son claves para el éxito de las iniciativas.

En el marco del Programa Comuna Segura, diversas son las iniciativas que invocan un proceso de empoderamiento de la población beneficiaria; sin embargo, este proceso tiene características variadas e impactos diversos. Uno de los proyectos más destacables desde esta perspectiva es “Actuando positiva y participativamente lograremos una Pintana más segura” que, junto con promover los liderazgos adecuados para hacerse cargo de la problemática, movilizó a diferentes actores y agentes locales logrando un importante sentido de “apropiación” tanto de la problemática como de la respuesta a ella. Alejándose del paradigma asistencialista de participación comunitaria, el proyecto fue diseñado e implementado sobre la base de las capacidades locales y las potencialidades

existentes en la comunidad. El trabajo, que en las actividades de capacitación, formación y promoción incluyó a adultos mayores, apoderados y jefas de hogar, logró movilizar a la comunidad tras la búsqueda de soluciones a los principales problemas ligados al temor y la inseguridad. Adicionalmente, este proyecto contó con la colaboración de profesionales de escuelas y jardines infantiles de la zona y el aporte de diversas organizaciones locales como el consultorio comunal, la Oficina Municipal de Infancia y el Instituto de Normalización Previsional. Esta colaboración entre beneficiarios y diversas organizaciones generó una sinergia que incrementó las potencialidades del proyecto y sus resultados. Motivadas por esta labor, las instituciones definieron una estrategia de colaboración de largo plazo postulando a nuevos fondos gubernamentales para trabajar en el tema de la deserción escolar. Lo realizado tuvo un importante impacto en la seguridad puesto que al fortalecer las organizaciones y mejorar la calidad de vida, ayudó a mejorar la autoestima y la cooperación entre vecinos, promoviéndose la construcción de confianzas colectivas.

Actuando positiva y participativamente lograremos una Pintana más Segura

Institución: Centro de Desarrollo Comunal
Comuna. La Pintana

El proyecto se enmarcó en una línea psicosocial, buscando superar las inseguridades que afectan a las personas, sus familias y el medio en que viven. Esta necesidad surge de un diagnóstico que realizó la organización, donde también aparecen la desconfianza, el temor y la violencia intrafamiliar como temas relevantes. Sobre estos temas se trabajó con jefas de hogar, cuatro grupos de adultos jóvenes (padres de preescolares) y adultos mayores, en jornadas y talleres en que se postula la participación y la organización como instrumentos de defensa comunitaria. También se hicieron charlas al personal del consultorio para mejorar relaciones y aprender a aprovechar más los recursos dando una mejor atención, y en una escuela municipal se sensibilizó a los apoderados en el tema de la deserción a través de un taller. En la elaboración del proyecto participaron los profesionales del comité y en la ejecución se sumaron directores de jardines y escuela, consultorio local, Oficina Municipal de Infancia y el Instituto de Normalización Previsional. Los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura fueron insuficientes; se destinaron al pago de monitores y la implementación de jornadas y talleres, y se complementaron con el trabajo gratuito de los profesionales. Se benefició a 250 personas de distintas edades: los adultos mayores fortalecieron su organización, al igual que las mujeres; en el consultorio se comenzó a tomar medidas para mejorar el servicio; en los adultos jóvenes se generó confianza y disminuyó el temor; en la escuela sólo participaron 46 apoderados de 103 invitados, por ello los logros son insuficientes. Lo realizado tiene impacto en la seguridad puesto que al fortalecer las

organizaciones y mejorar calidad de vida, mejora la autoestima, la cooperación entre vecinos y se reduce el temor. El proyecto es sustentable gracias a la permanencia del trabajo de la organización en el sector (10 años), a la formación de redes y a la continuidad en la postulación al Programa Comuna Segura, donde se enfocará el tema más difícil de tratar, la deserción escolar.

Por otro lado, aparecen iniciativas que ponen énfasis en el liderazgo local de las organizaciones sociales y sus representantes. Por ejemplo, los proyectos “Centro Cultural Ambulante” y “Un compromiso en familia” tienen como resultado principal la consolidación de una red local para actuar sobre los problemas que definen como centrales en sus comunas (drogadicción, prevención del maltrato infantil y la violencia intrafamiliar). Estas redes operan como ejecutoras del proyecto y propulsoras de cambios e iniciativas locales que van más allá del proyecto analizado. De igual manera, los representantes de estas redes se convierten en actores fundamentales para la organización y coordinación de políticas de prevención de la criminalidad a nivel local.

Como se analizará en las páginas siguientes, la mayor debilidad en materia de liderazgos y empoderamiento a través de la construcción de redes radica en el hecho de que la mayoría de los proyectos analizados fortalece redes y líderes provenientes del mundo adulto. “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas en la zona centro” es el único proyecto que busca directamente el mejoramiento de las relaciones entre organizaciones juveniles y de adultos con la finalidad de terminar con la estigmatización juvenil.

Inclusión social

Otro de los factores que consideramos cruciales para la consolidación de las iniciativas de prevención comunitaria del delito es la inclusión social, entendida como el involucramiento (tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos) de grupos poblacionales que han estado tradicionalmente alejados de las iniciativas comunitarias en esta materia. El trabajo de campo permitió evidenciar que en este ámbito se replican las dinámicas de exclusión de grupos de jóvenes y otros como

discapacitados e indígenas en las actividades lideradas y desarrolladas por organizaciones territoriales.

Así por ejemplo, la mayoría de los proyectos sólo involucran a los jóvenes como público beneficiario no involucrándolos como agentes activos en la implementación de los mismos.

A este respecto se verificó que un buen número de proyectos cumplían formalmente con el requisito de presentar cartas de apoyo de instituciones diversas y además proponían el trabajo participativo con grupos “no tradicionales”. Sin embargo, en la práctica se advierte que esta colaboración no es tan directa como se proclama, lo que supone la búsqueda de indicadores específicos que permitan identificar verdaderos logros en la inclusión de grupos poblacionales determinados.

Entre los proyectos inclusivos resaltan “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas de la Zona Centro” e “Illawea: cultura a tu alcance”. El primero, presentado por la Iglesia Católica y el segundo por la misma organización juvenil, ponen énfasis en el fortalecimiento de los grupos juveniles y en la generación de aptitudes o capacidades que faciliten su integración social, expresando además importante nivel de colaboración y participación con los miembros de estos grupos. También resalta el “Programa de formación laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo”, proyecto que busca la integración de mujeres previamente encarceladas y que beneficia a un grupo poblacional de difícil acceso, y cuyos niveles de involucramiento (ya sea en el diseño o ejecución) en este tipo de actividades son generalmente bajos. Es necesario también destacar la falta de integración de los adultos mayores y de los discapacitados en proyectos presentados por otras organizaciones, a pesar de que prevalece un discurso ciudadano que releva la necesidad de una mayor integración de estos grupos a la vida comunitaria.



Programa de formación laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo

Institución Paternitas
Comuna: Santiago

La institución tiene una larga trayectoria de trabajo en la rehabilitación y prevención del delito femenino en la comuna de Santiago. Siguiendo esta línea de acción, se participó en el Programa Comuna Segura con un proyecto de capacitación laboral en "corte y confección", en el cual se instruyó a ex-presidarias en el manejo de máquinas de tejido y hábitos laborales, demostrando ser una alternativa innovadora porque benefició a delincuentes y sus familias, en pos de su rehabilitación y no de la reclusión o protección de los afectados por el delito. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajaron profesionales de la institución, más dos monitores contratados expertos en población penal. Los recursos del Programa se utilizaron para comprar máquinas, y con el apoyo de la Secretaría Municipal de la Mujer se financió el pago de uno de los monitores y la compra de diplomas. El programa se inició con 25 mujeres y finalizó con 15, todas beneficiarias de la institución. La deserción se produjo al finalizar el tratamiento de algunas participantes, o por problemas de salud y/o económicos. Los principales cambios observados son la motivación, permanencia y constancia de las mujeres para trabajar, el aprendizaje de hábitos y normas y el aprendizaje de un oficio que les permite conseguir ingresos para el hogar. Esto impactó en la seguridad al disminuir la reincidencia penal: en el año de trabajo sólo dos mujeres han reincidido (0.2%), mientras que el 87% de las mujeres que están en la cárcel son reincidentes. Este proyecto es sustentable en el tiempo ya que la institución, a través de diversas formas de financiamiento, proyectó una segunda etapa donde se confeccionan chalecos y se prestan las máquinas para que las mujeres sigan trabajando.

Por otra parte, se constató que ninguno de los proyectos presentados durante este llamado trata la problemática indígena. Esta omisión podría ser considerada por los encargados del programa en aquellos lugares donde existen importantes grupos poblacionales pertenecientes a una etnia específica. Por ejemplo, en las regiones VIII y IX o en la comuna de La Pintana.

Innovación

Para la evaluación de prácticas prometedoras también consideramos relevante la innovación como dimensión referida principalmente a la inclusión de componentes no contemplados tradicionalmente por las iniciativas de prevención social del delito en Chile. Entre estos componentes hemos considerado: los factores de riesgo contemplados, las poblaciones beneficiarias y las metodologías de trabajo utilizadas. En las iniciativas

analizadas encontramos instancias de innovación en estos tres niveles, las cuales tienen además un impacto positivo en la población beneficiaria del proyecto.

Con relación a los factores de riesgo que se abordan encontramos, por ejemplo, un programa de “Formación laboral para mujeres en situación de riesgo” dirigido a mujeres que han sido encarceladas previamente, en el que la experiencia de historia previa de encarcelamiento constituye el factor de riesgo a intervenir. Otro ejemplo de esta innovación se ubica en el proyecto “Organización de temporeras del desierto”, que se desarrolla en Copiapó y trabaja con las hijas de las trabajadoras del campo para involucrarlas en actividades y tareas específicas durante las estaciones en que sus madres están fuera del hogar. Junto con disminuir el riesgo de consumir drogas, ejercer la prostitución u otras acciones derivadas del abandono obligado de las madres, el proyecto buscó entrenar a las jóvenes en el mismo oficio y motivarlas a desarrollar una cultura que valore el trabajo.

Al analizar la innovación desde el punto de vista de los beneficiarios también identificamos el programa “Camino a la integración social del discapacitado psíquico”, que pone énfasis en un grupo poblacional de personas afectadas por esquizofrenia, las que pueden correr riesgos de victimización, pero a la vez, de cometer actos violentos.

Finalmente, si bien la mayoría de los proyectos analizados incluye metodologías de trabajo bastante innovadoras, vale la pena poner atención en dos proyectos que consideramos son excelentes ejemplos de las posibilidades que tiene la prevención comunitaria en la consolidación del capital social así como en la disminución del temor. El primer proyecto es la “Escuela de Remos para niños y adolescentes en riesgo” que busca involucrar a niños y jóvenes en situación de riesgo en una actividad deportiva que requiere del trabajo en equipo y de gran esfuerzo físico y psicológico. Este proyecto también incluye el establecimiento de vínculos entre grupos poblacionales que de otra forma no tendrían nexos de ningún tipo, promoviendo a su vez procesos de inclusión social. Este Club de Remos tradicionalmente ha estado orientado a trabajar con niños y jóvenes de clase económica media-alta, y a través de este proyecto se invitó a participar a

niños y jóvenes de clases más bajas, quienes junto a sus padres o apoderados, se involucraron activamente en todo el proceso de entrenamiento y en las actividades deportivas contempladas.

Camino a la integración social del discapacitado psíquico

Institución: Agrupación de familiares de pacientes psiquiátricos

Comuna: El Bosque

En la institución se planteó el problema de la esquizofrenia como un tema que no es privativo de la salud porque involucra a la seguridad y la cultura: la inserción de esquizofrénicos que no están en la red de salud ayuda a prevenir delitos y a disminuir la estigmatización que existe hacia ellos. Para ello, el proyecto realizó exposiciones itinerantes sobre el tema, con fotos, información escrita, la experiencia contada por los pacientes y la presentación de su grupo folklórico. Esto se realizó en distintos colegios y juntas de vecinos de la comuna, aunque en esta última la presentación fue de una forma más pasiva. Se convocó con invitaciones, afiches y una actividad recreativa en una plaza. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajó la directiva y algunos monitores de otros hogares, además se recibió el apoyo de la oficina de la discapacidad, de la unión comunal del discapacitado y de las juntas de vecinos que facilitaron sus sedes. Con los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura se compró una cámara de video y una cámara fotográfica, materiales para charlas y se costó el transporte. La falta de recursos fue suplida con autogestión y donativos. Los beneficiarios directos fueron los discapacitados de los dos hogares de El Bosque, más diez nuevos pacientes, quienes son hoy reconocidos y aceptados por los vecinos, mejorando su confianza en sí mismos y facilitando la relación con otros. Indirectamente la comunidad se benefició al sensibilizarse en el tema y perder sus prejuicios. Los materiales generados (fotos y video) se prestarán a otras instituciones para que se informen del tema. Esto hace que el proyecto sea sustentable, además de ser parte de un trabajo de años que puede perdurar a través de otros proyectos, como por ejemplo, la futura construcción de un club social del discapacitado en San Bernardo, financiado por el Servicio de Salud Sur.

El segundo proyecto que se destaca por la innovación en su metodología de trabajo es el desarrollado por “El Cuerpo de Bomberos de San Pedro de la Paz”, que ya ha sido analizado por sus componentes de sustentabilidad. La iniciativa es desarrollada por una institución comunitaria de amplia trayectoria en la comuna que en este caso instaura un trabajo directo de integración social con niños y jóvenes en riesgo a los que busca inculcarles valores propios de los bomberos como el servicio a la comunidad y la disciplina en la realización de sus tareas. La institución intenta acercar a jóvenes y niños

de la comuna a la institución, generando un sentimiento de pertenencia del que carecen y que es vital para la conformación de su identidad.

Impacto

El impacto de las iniciativas de prevención es uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. El impacto puede referirse a la disminución de factores de riesgo identificados en cierto grupo poblacional, sea éste el directamente beneficiado por el proyecto o la población indirectamente beneficiada. Otro tipo de impacto se relaciona con la posibilidad de que el proyecto genere dinámicas de coordinación más adecuadas entre instituciones gubernamentales y privadas, lo que incide positivamente en la obtención de resultados esperados en un mediano y largo plazo. Finalmente, el impacto puede referirse a la disminución de la victimización y del temor, que constituyen fines centrales de las estrategias preventivas.

Los proyectos analizados no permiten detectar este último tipo de impacto ya que al momento de las visitas en terreno estaban en plena fase de implementación. Esta es una tarea pendiente que debe ser abordada en el corto plazo para establecer si los objetivos centrales del Programa Comuna Segura Compromiso 100 se están cumpliendo.

Encontramos, sin embargo, algunos indicadores relacionados con los otros dos tipos de impactos señalados (según factores de riesgo y según la coestión para la seguridad). Así por ejemplo, al analizar el impacto sobre la población beneficiaria se destaca nuevamente el proyecto "Programa de Formación Laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo", que generó una baja significativa de los niveles de reincidencia en la población beneficiaria, considerando que los niveles normales de reincidencia femenina son altos en el país. En este sentido, la problemática principal se relaciona con el mantenimiento de la asistencia a las beneficiarias durante todo el periodo de capacitación, y ojalá con una vinculación permanente a la institución tanto en la actividad laboral aprendida como en la asistencia psicosocial, para de esta forma lograr un proceso de rehabilitación exitoso.

Con relación al involucramiento de más de un agente comunitario y los beneficios directos e indirectos de las iniciativas, encontramos el proyecto “Un compromiso en familia” desarrollado en un jardín infantil con el apoyo de una red de protección de la infancia organizada a nivel comunal. El impacto de este proyecto no se limitó a los niños que asisten al jardín, sino que incluyó a apoderados, miembros de la comunidad y dirigentes de instituciones públicas y privadas. El impacto de este tipo de iniciativas radica en que, si bien tienen como objetivo a una población específica, logran generar un resultado mayor llegando a un importante grupo poblacional.

Finalmente, diversos proyectos evidencian un impacto positivo en la relación que se establece entre la comunidad y organizaciones estatales. Si bien en la mayor parte de los casos no se puede hablar de que se estableció una asociación formal, sí es posible encontrar experiencias de colaboración y coordinación especialmente con Carabineros de Chile y con el programa Previene comunal de CONACE (Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes).

Con relación a Carabineros, diversos proyectos contaron con el apoyo institucional o individual de funcionarios policiales. Este apoyo consistió principalmente en capacitación para los beneficiarios del proyecto. Por ejemplo, en el proyecto “Adultos Mayores: por una vida diaria con mayor seguridad ciudadana”, Carabineros participó en la formación de 60 líderes comunitarios pertenecientes a grupos de adultos mayores en actitudes de prevención y en apoyo específico para este grupo etareo. De igual manera, el proyecto “Sotaqui organizado aprende a proteger a su población” parte de la necesidad de organizarse en conjunto con los carabineros de la localidad para mejorar la seguridad y para realizar talleres de formación, charlas de prevención y apoyo a las instalaciones deportivas. Los encargados del proyecto destacan que su viabilidad dependía del mayor contacto establecido con la institución policial.

Sotaqui organizado aprende a proteger a su población

Institución: Junta de Vecinos Sotaqui

Comuna: Ovalle

Debido a los altos índices de delincuencia que se detectan en la población, en el año '96 la junta de vecinos junto con las 16 organizaciones del sector planteó la necesidad de colocar un reten policial logrando la instalación de uno móvil. A raíz de ello se demostró que es posible lograr cosas organizándose. Con esa finalidad se diseñó el proyecto, que consistió en apoyar con implementos a cuatro grupos focalizados: teatro, batucada, andino y escuela de fútbol, y a Bomberos con la compra de una radio. Carabineros dictaron charlas para toda la comunidad sobre leyes sociales, medidas de seguridad en el hogar y la calle, etc. y Bomberos realizó charlas en prevención de riesgos. Finalmente, se construyeron baños y cierre de cancha de fútbol. En la elaboración y ejecución del proyecto participaron 16 organizaciones con el apoyo de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura fueron suficientes para la realización de lo propuesto, además se elaboró un folleto instructivo y se contrató a una socióloga como monitora familiar, quien realizó charlas para padres. Con lo realizado se logró beneficiar a todos los vecinos de Sotaqui (6.000 aproximados), quienes se sensibilizaron en el tema delictual, leyes y violencia intrafamiliar, ocuparon su tiempo en forma sana y entretenida y fortalecieron sus organizaciones, consolidando el trabajo en la red. Esto ha permitido mejorar la comunicación entre vecinos y dirigentes, estableciendo a la junta de vecinos como puente para realizar denuncias; con ello se han reducido al mínimo los índices de delincuencia y desórdenes callejeros, devolviendo la tranquilidad a los vecinos. Aunque no se postula nuevamente al Programa, por cambio de directiva, el proyecto es sustentable por la constancia de dirigentes y sus organizaciones, por el mayor contacto con Carabineros e Investigaciones y por la conciencia de los vecinos de la importancia de organizarse y de denunciar para mantener a la población segura.