



GUÍA PARA LA PREVENCIÓN LOCAL HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2009 en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)
P.O. Box 30030 00100 Nairobi GPO KENYA
Tel: 254-020-7623120 (Oficina central)
www.unhabitat.org

Universidad Alberto Hurtado de Chile
Almirante Barroso 6 Santiago Chile
Tel: 56-2-6920404
www.uahurtado.cl
<http://derecho.uahurtado.cl/seguridad.urbana/html/index.html>

Responsabilidad

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus respectivas autoridades, o con respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni aun al sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de la publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), del Concejo de Gobierno de ONU-HABITAT o de sus Estados Miembros.

HS/1055/08S
ISBN: 978-92-1-132050

© Imagen portada: Universidad Alberto Hurtado

Autores principales: Franz Vanderschueren, Rosa María Olave, Juan Carlos Ruiz, Ezio Mosciatti, Germán Díaz y Cristián del Canto.
Colaborador: Patricio Tudela.
Editores: Franz Vanderschueren y Rosa María Olave.
Corrector de textos: Francisco Fabres.
Diseño y diagramación: Ideograma Limitada.
Co-editores: con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
Impresión: Editorial Valente Limitada.
Impreso en Chile.

Especial agradecimiento:

Al equipo del Programa Ciudades Más Seguras (Safer Cities) de ONU-HABITAT, Laura Petrella, Juma Assiango, Cecilia Andersson y Carmela Lanza por la confianza depositada en el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) y por sus valiosos comentarios.

Al equipo ONU-HABITAT/ROLAC, Cecilia Martínez y Anika Gaertner por haber contribuido a facilitar la cooperación entre la UAH y ONU-HABITAT y por sus comentarios.

A Pedro Irureta, Decano de la Facultad de Derecho de la UAH, y a los colegas de la facultad por el continuo apoyo a nuestro proyecto y la colaboración en la docencia y capacitación que nos permitió profundizar varios temas presentados en esta guía.

A la Universidad Alberto Hurtado y en particular a su Rector, Fernando Montes s.j., por su apoyo.

Agradecimientos:

Diego Beretta, Josefina Bianchi, Claudia Campos, Claudio Canalis, Fernando Carrión, María Eliana Castillo, Gabriel Casas, Paola Coccioni, Ailton da Silva, Ignacio Eissmann, Susana Fiorito, Enrique Florez, Martín Guisen, Jacobo Herdoiza, César Hernández, Gustavo Lalama, Antonio Lattuca, Claudia Laub, Marcos Nascimento, Marianna Olinger, Laudecina Pereira, Rubén Darío Ramírez, Andrés Restrepo, Gustavo Restrepo, Lucio Scardino, Doris Sommer, Pedro Strozenberg, Carla Teppa, Juliana Tibau, Elkin Velásquez, Jô Ventura por sus comentarios, correcciones de textos, ayuda durante las visitas de proyectos, presentaciones de buenas prácticas y orientaciones.

**GUÍA PARA LA PREVENCIÓN LOCAL
HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL
Y SEGURIDAD CIUDADANA**

PRÓLOGO



La seguridad en la región de América Latina y el Caribe es reconocida como un elemento fundamental de la política pública y del desarrollo de las ciudades. El crimen urbano y la violencia continúan teniendo un impacto dramático en la habilidad de las ciudades y de las comunidades de la región para alcanzar logros sustentables en el desarrollo urbano y social. El crimen es uno de los síntomas de los fracasos de las políticas de desarrollo urbano, no solo de la región sino del mundo.

Las tendencias y condiciones de vida en áreas urbanas varían considerablemente al igual que los niveles del crimen y la inseguridad. Sin embargo, la región en su conjunto muestra los más altos índices de violencia urbana del mundo y esto es particularmente cierto en las zonas precarias.

En la mayoría de los países y las ciudades, la violencia urbana y el crimen limitan los esfuerzos del desarrollo, cuando los recursos son diversificados a combatir la inseguridad. El impacto de la inseguridad, el crimen y la violencia sobre la calidad de vida, el acceso a servicios y el acceso a las oportunidades para los moradores, es severo particularmente para las personas de bajos ingresos.

Las experiencias regionales e internacionales indican que los esfuerzos para mejorar la seguridad y el sentimiento de seguridad entre los residentes y los comercios en una ciudad debería ser la responsabilidad de todos los niveles de gobierno. Las políticas y los marcos nacionales que enfatizan la justicia social y la inclusión, son esenciales. Estos deben ser complementados por gobiernos locales y políticas urbanas enfocadas a la prevención y la reducción de la vulnerabilidad. El reto es reducir el crimen y la violencia de forma sustentable sin dañar el proceso democrático. Esto requiere articular firmemente las políticas de seguridad local con la planeación local del desarrollo, con el mejoramiento y reforzamiento de la ciudadanía, y con la gobernanza y la participación respaldada por políticas de seguridad de orden nacional.

El objetivo de la presente publicación es generar una guía para las autoridades locales y sus actores asociados en el papel que desempeñan al enfrentar el tema de la inseguridad.

Existen muchas prácticas y experiencias positivas y exitosas que se han consolidado en la región a nivel local en los últimos 20 años. El proceso de democratización, una sociedad civil bien establecida y la presencia de alcaldes decididos han llevado a prácticas y acercamientos innovadores en el combate a la prevención del crimen. Sin embargo falta mucho por hacer en la consolidación de logros, en el establecimiento de marcos nacionales que faciliten el trabajo de los gobiernos locales y en la disseminación sistematizada de acciones de prevención entre autoridades locales a través de la región.

La presente guía define análisis detallados de propuestas en la prevención del crimen, adoptada en diversas ciudades de la región y una serie de herramientas que incorporan la acción local. Está dirigida a los líderes generadores de la política local, a los departamentos técnicos de los gobiernos de las ciudades y a los líderes locales en general. Provee un acercamiento riguroso, paso a paso, en el análisis de los problemas, en su traducción a opciones, políticas y en la implementación, monitoreo y evaluación de planes. Este acercamiento, llevado por una amplia estrategia basada en un entendimiento claro del contexto local, parece tener un mayor éxito que las aplicaciones ad hoc de iniciativas individuales.

Por lo anterior, y a causa de la importancia del contexto local se ha decidido editar un Segundo volumen para el Caribe Anglófono, que cuenta con diferentes tradiciones y modelos en gobernanza que presentará ejemplos más específicos en el idioma inglés.

Las herramientas aquí presentadas surgen de la vasta experiencia de ONU-HABITAT en muchas ciudades del mundo y del diálogo regional e internacional que se ha llevado a cabo por más de 20 años. Queremos agradecer a los expertos de la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile por el trabajo en traducir estas experiencias globales en forma relevante a ciudades de América Latina. ONU-HABITAT continuará trabajando con la Universidad así como con otros actores interesados en la región para complementar esta primera guía con módulos específicos y componentes que traten los temas de la intervención de jóvenes y comunidades.

Un gran número de expertos en los temas de desarrollo urbano y prevención dieron su conocimiento y comentarios a la creación del presente documento. Están mencionados en los agradecimientos. Yo particularmente quiero reconocer la valiosa contribución de la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo (Swedish Agency for Development Cooperation, SIDA) en el apoyo a esta guía, así como a la Organización Canadiense para la Estrategia Nacional en la Prevención del Crimen (Canadian National Crime Prevention Strategy) que apoyó el desarrollo de la versión global original.



**Anna Kajumulo Tibaijuka,
Sub-Secretaria General de las Naciones Unidas
Directora Ejecutiva, UN-HABITAT**

INTRODUCCIÓN

Esta Guía ha sido realizada en colaboración entre la Agencia de Naciones Unidas HABITAT y la Universidad Jesuita Alberto Hurtado (UAH) de Chile. Quiere ser una herramienta para todas las personas u organizaciones que implementan o deseen implementar, complementar o ajustar políticas y programas relacionados con la prevención de la delincuencia y la violencia en los países y ciudades de Latinoamérica, región fuertemente golpeada y sensible a este tema.

Esta Guía ha sido elaborada a partir del “Local Crime Prevention Toolkit”, elaborado por el Programa “Ciudades más Seguras” (Safer Cities) y ha recogido el conocimiento y la experiencia acumulada que distintas ciudades del mundo han desarrollado durante años en materia de seguridad y prevención de violencia y delincuencia.

El texto se orienta en especial para su aplicación desde los gobiernos locales, en particular desde el municipio. En efecto, la eficacia y la sostenibilidad de las políticas de prevención, independientemente de quienes la definen, depende de que sean llevadas a cabo a nivel local. Este planteamiento coincide con la demanda de la población y con el hecho de que la experiencia internacional exitosa en materia de prevención corresponde a diseños e implementaciones efectuados por las alcaldías. Lo dicho es muy válido en América Latina donde los mejores y más sustentables antecedentes emergen en ciudades como Bogotá, Medellín, Monterrey, Diadema, Rosario, Quito, Guayaquil y muchas otras.

Se propone, al igual que en el Manual original, que la implementación de una política de prevención es un proceso, que requiere una serie de etapas o pasos, lo cual además debe contar con ciertos apoyos o soportes como la evaluación y monitoreo, la comunicación e institucionalización. Se ha realizado un trabajo de adaptación y adecuación a la realidad y contexto latinoamericano, lo que ha sido reforzado por visitas realizadas a diversas experiencias de prevención en seguridad, a distintas ciudades de América Latina en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y El Salvador. Así también este proceso de elaboración de la presente Guía, ha sido acompañado por un conjunto de actividades de formación y capacitación en prevención de problemáticas relacionadas a la seguridad, entre las cuales se pueden destacar cursos de mediación comunitaria dirigidos a líderes sociales comunitarios y equipos técnicos de nivel local, cursos de prevención de violencia escolar a profesores, cursos de prevención social del delito y la violencia a equipos locales, y cursos a agentes encargados de la prevención del consumo de drogas dictados por el Programa de Seguridad Urbana (PSU) de la facultad de derecho de la UAH.

La elaboración de la Guía se ha nutrido del conocimiento y la experiencia de muchos profesionales y especialistas en el tema, y de innumerables grupos y personas en distintos lugares del mundo, sobre todo en Latinoamérica. Los ejemplos presentados reflejan la diversidad de las vivencias y su creatividad. Sin embargo, aún las más exitosas iniciativas no pueden considerarse como recetas sino como orientaciones a contextualizar. Existen enfoques y principios que son esenciales pero no hay fórmulas infalibles en la materia. Por eso, la publicación, como instrumento, es una propuesta que requiere ajustes a la cultura, al momento histórico y a la contingencia que se esté viviendo, a las capacidades, a los recursos, a los planteamientos ideológicos y técnicos específicos de

los gestores de cada localidad. La realidad económica, social, política y cultural en Latinoamérica es muy diversa y cambiante. Incluso existen diferencias en el uso de muchas palabras relacionadas con la seguridad. La Guía no puede salvar todas esas diferencias, por lo que se agradece de antemano a los lectores el esfuerzo de traducir o adaptar lo planteado a su realidad específica.

Los autores de esta obra, al igual que los expertos de Naciones Unidas que la pidieron y fueron interlocutores permanentes de su formulación, están convencidos, por su propia experiencia y por la observación de las iniciativas internacionales, de la necesidad de coproducción de la seguridad. Es decir, si bien hay ámbitos, en particular la prevención penal, que son de responsabilidad del estado central, existe un vasto campo de colaboración necesaria con las autoridades locales y con los actores de la sociedad civil. Hoy el sistema de justicia criminal (policía, tribunales, cárceles) no puede por sí solo enfrentar las tareas de prevenir la delincuencia y la violencia. Es tarea de todos. Además, las fronteras de la responsabilidad específica de cada institución son siempre más fluidas y variables en función de las condiciones locales. Las policías “comunitarias” u “orientadas a la resolución de problemas” o de “proximidad estratégica” están involucradas en tareas de prevención social o situacional, mientras las acciones de control social son largamente compartidas entre policía y sistema privado de seguridad. La intervención de la sociedad civil en materia de reintegración de ex convictos y de justicia alternativa (mediación, penas alternativas, justicia restaurativa) es siempre mayor y supera a veces a aquella de la justicia tradicional.

En este nuevo universo de las prácticas de prevención, el rol de las autoridades locales como guías, gestoras y educadoras no solo resulta imprescindible, sino también central, garante de sustentabilidad y de gobernabilidad. Su rol fundamental implica, por una parte, la necesidad de proyectar una política de seguridad que constituya un aporte a la cohesión social, a la calidad de vida, y, por otra, una capacidad de articular dicha política con el conjunto de las estrategias socioeconómicas. Supone también una tarea pedagógica para hacer comprensibles las políticas de seguridad y en particular la necesaria responsabilización de los ciudadanos. Finalmente, exige una acción intersectorial, porque a un fenómeno multicausal -como son las diversas modalidades de delincuencia y de conductas de riesgo- se responde a través de iniciativas integrales, llevadas a cabo por equipos multidisciplinarios, con la participación de una diversidad de actores sociales y políticos.

El presente texto ha sido construido para mostrar cómo avanzar paso a paso en la elaboración e implementación de una estrategia local consensuada de seguridad urbana.

La Guía está diseñada para ser flexible y adaptable a las distintas realidades y contextos locales. Busca que el lector, ya sea a través de la lectura de la Guía completa o de algunos de sus capítulos, encuentre herramientas útiles para su trabajo preventivo en temas de seguridad.

La primera parte apunta a contextualizar la problemática de la seguridad en América Latina, presentando una mirada general sobre la criminalidad en la región, el narcotráfico, jóvenes y violencia de género, experiencias exitosas de prevención, tipos y actores de prevención y se enuncian los principales temas del debate regional sobre la seguridad ciudadana.

Una segunda parte incluye las distintas etapas de una política local de prevención de violencia y delincuencia. Tres etapas se describen:

En una primera etapa se señalan las condiciones y los pasos necesarios para iniciar una política de prevención a nivel local.

La segunda etapa aborda el tema de la realización de un diagnóstico: detalla los pasos a seguir, presenta las temáticas que pueden ser analizadas, identifica las herramientas, señala los actores claves y subraya el proceso de participación de los equipos técnicos, de las comunidades de interés y de la población en el proceso.

La tercera etapa describe los principios y modalidades de elaboración de una estrategia consensuada y de su implementación. Además se ilustra a través de ejemplos relacionados con los problemas habituales, los enfoques, objetivos y modalidades de abordaje de estas problemáticas. Se trata, de hecho, de aplicaciones de la estrategia, y de traducción en la práctica de la visión que la inspira.

Una tercera parte de la guía hace referencia a los apoyos necesarios de una política de prevención local: En primer lugar se aborda el monitoreo y la evaluación, dos procesos indispensables y complementarios que permiten asegurar la buena gestión y la validez de una estrategia local. Aun una buena política en la materia puede fracasar por errores en su manejo y por carencia de modificaciones necesarias que una evaluación puede evidenciar.

En segundo término se hace referencia a la institucionalización de la política de seguridad, la cual se materializa en la forma de un pacto urbano entre actores claves o de un libro blanco, pero también a través de colaboraciones que, al hacerse permanentes, le dan mayor fuerza y visibilidad. Este proceso refuerza y consolida una cultura de la prevención en la población. La institucionalización da a la progresiva construcción de una cultura de la prevención una referencia política, un instrumento esencial de conducción y una garantía de continuidad.

En tercer lugar se trata la comunicación, problemática que en muchas iniciativas locales, por carecer de una reflexión y preparación sobre el tema, debilitan su capacidad de difusión y de coordinación.

Finalmente, en esta tercera parte se aborda la formación y capacitación de agentes locales, aspecto fundamental en una estrategia de prevención local y un factor de sostenibilidad y autonomía. Se señalan algunas modalidades y contenidos que la formación y capacitación debiera considerar.

Para terminar, se presentan conclusiones finales en las cuales se expone una síntesis de la Guía y una perspectiva de futuro en los temas de seguridad y cohesión social para América Latina.

PRÓLOGO	2
INTRODUCCIÓN	4
ÍNDICE	7
SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ACTORES DE LA PREVENCIÓN	
Capítulo 1: SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ACTORES DE LA PREVENCIÓN	12
A- CONTEXTO DE LA SEGURIDAD REGIONAL	12
B- LAS EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN EXITOSAS EN LA REGIÓN	26
C- PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD	28
POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA	
Capítulo 2: ETAPA 1: EL INICIO DE UNA POLÍTICA	36
1.1 PROCESO PARA COMENZAR LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN LOCAL	36
Capítulo 3: ETAPA 2: EL DIAGNÓSTICO	42
2.1. LOS TIPOS DE DIAGNÓSTICO	42
2.2. OBJETIVOS DE UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO	44
2.3. ¿QUÉ INFORMACIONES SE BUSCAN?	46
2.4. LOS PASOS DEL DIAGNÓSTICO	47
2.5. PASO 1: FORMAR Y ESTABLECER EL GRUPO GUÍA	47
2.6. PASO 2: DISEÑAR EL PROCESO	50
2.7. PASO 3: CONDUCIR EL DIAGNÓSTICO	56
2.8. PASO 4: ANÁLISIS, INFORME Y VALIDACIÓN	66
Capítulo 4: ETAPA 3: LA ESTRATEGIA Y SU IMPLEMENTACIÓN	70
ESTRATEGIA	
3.1. DEL DIAGNÓSTICO A LA ESTRATEGIA	70
3.2. BASES PARA UNA ESTRATEGIA	71
3.3. SOSTENIBILIDAD DE UNA ESTRATEGIA	72
3.4. LOS TIEMPOS FLEXIBLES DE LA ESTRATEGIA	73
3.5. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA	74
IMPLEMENTACIÓN	
3.6. PLANIFICAR E IMPLEMENTAR LA ACCIÓN	78
3.7. EJEMPLOS DE ENFOQUES Y DISEÑOS DE PREVENCIÓN	84
APOYOS A LA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN	
Capítulo 5: MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA IMPLEMENTADA	106
4.1. MONITOREO	106
4.2. EVALUACIÓN	107
Capítulo 6: COMUNICACIÓN: MANTENER(SE) INFORMADO	112
5.1. COMUNICACIONES	113
5.2. LAS COMUNICACIONES INTERNAS	118
5.3. LAS COMUNICACIONES DEBEN ADECUARSE A CADA REALIDAD	119
Capítulo 7: INSTITUCIONALIZANDO LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN LOCAL	120
6.1. LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN	120
6.2. INSTALAR EL TEMA EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA COMUNIDAD	121
6.3. COMO HACER QUE LA INSTITUCIONALIZACIÓN OCURRA	121
Capítulo 8: FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE AGENTES LOCALES	126
7.1. LA CAPACITACIÓN, FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y AUTONOMÍA LOCAL	126
7.2. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	127
7.3. LAS MODALIDADES DE FORMACIÓN O CAPACITACIÓN	130
CONCLUSIONES FINALES	131
GLOSARIO	132
BIBLIOGRAFÍA	136

TABLAS

• EJEMPLO DE RUTA CRÍTICA DE LA VIOLENCIA EN CENTRO AMÉRICA	15
• LA MULTICAUSALIDAD Y LA RESILIENCIA LOCAL	51
• CARACTERÍSTICAS-TIPO DE LA VICTIMIZACIÓN / VÍCTIMA Y CARACTERÍSTICAS-TIPO DEL VICTIMARIO-AUTOR O DELINCUENTE O POTENCIAL DELINCUENTE	52
• OBJETO DE OBSERVACIÓN - FUENTE O METODOLOGÍA	53
• ANÁLISIS DE ACTORES	55
• TIPOS DE MAPAS	57
• PRINCIPALES INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN EL DIAGNÓSTICO	69
• BOGOTÁ, COLOMBIA: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS A PARTIR DE LAS PRIORIDADES DEL DIAGNÓSTICO	76
• INSTRUMENTOS Y RECURSOS AJUSTADOS A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, BOGOTÁ, COLOMBIA	79
• TABLA DE APOYO EN LA PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES	81
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS	85
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO REINSERCIÓN DE EX CONVICTOS	87
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO BARRIOS CRÍTICOS	88
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO JÓVENES EN BARRIOS CRÍTICOS	90
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO NIÑOS DE LA CALLE	94
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO VIOLENCIA ESCOLAR	96
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DESERTORES ESCOLARES	97
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	100
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO AUMENTO DE LOS ROBOS	102
• EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO DELITOS DE CUELLO BLANCO	104
• INDICADORES DE EVALUACIÓN: DEFINICIONES Y EJEMPLOS	111

GRÁFICOS

• ¿HA SIDO VÍCTIMA DE UN DELITO?	14
• AMÉRICA LATINA- TASA DE MORTALIDAD POR HOMICIDIO 2000-2005	16
• TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN CIUDADES DE AMÉRICA 2006	16
• TEMOR A SER VÍCTIMA	17
• AMÉRICA LATINA ¿CUÁL ES EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE EN EL PAÍS?, SERIE 1995 -2007	18
• ¿LA FORMA DE ACTUAR DEL PRESIDENTE... CON RESPECTO A LA SEGURIDAD	18
• AMÉRICA LATINA-TASA DE MUERTES POR ARMA DE FUEGO - POBLACIÓN TOTAL Y JÓVENES (DIFERENTES AÑOS CADA PAÍS 2000-2002)	19
• AMÉRICA LATINA: (14 PAÍSES) ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES, ALREDEDOR 2007	19
• DISTRIBUCIÓN DE LAS INCAUTACIONES DE COCAÍNA A NIVEL MUNDIAL EN 2005	20
• EL IMPACTO DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN LOCAL	27
• AMÉRICA LATINA- TASA DE POBLACIÓN PENAL RECLUIDA, SEGÚN PAÍS (2003-2006)	29
• TODOS TIENEN IGUALES OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA	30
• ESQUEMA POLÍTICA(S) MUNICIPAL(ES)	38
• ETAPAS DE UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN	38
• ETAPAS Y ACTORES DE UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA	41

• MODELO ECOLÓGICO DE FACTORES QUE INSIDEN EN LA RESILENCIA	51
• PROCESO PARA DEFINIR LOS EJES ESTRATÉGICOS	74
• CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO A PARTIR DE LOS EJES ESTRATÉGICOS	77
• EVALUACIÓN POR NIVELES DE VULNERABILIDAD: PROYECTO MUNICIPAL PARA BARRIOS MÁS SEGUROS (EJEMPLO FICTICIO)	111
• LAS COMUNICACIONES EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE LA POLÍTICA	118

RECUADROS

• LA VIOLENCIA URBANA EN AMÉRICA LATINA	13
• JÓVENES: VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS EN AMÉRICA LATINA	21
• DESERCIÓN ESCOLAR	23
• POBLACIÓN EN RIESGO: MÁS JÓVENES, MÁS POBRES	23
• PERTENECER A UNA PANDILLA	23
• PANDILLAS DE CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN	23
• MENORES, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY	25
• DIPROFAM (CARABINEROS DE CHILE)	25
• VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	25
• LA MANO DURA FRENTE A LA CRIMINALIDAD VERSUS LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN FRENTE A LAS MARAS Y PANDILLAS	28
• EL CRIMEN ES UN HECHO SOCIAL	29
• LOS ACTORES DE LA PREVENCIÓN	31
• LOS PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI), EN MEDELLÍN, COLOMBIA	32
• GUARDIA URBANA MUNICIPAL (GUM) ROSARIO, ARGENTINA	33
• ¿QUÉ ES UNA VISIÓN?	36
• LA IMPORTANCIA DE LA VISIÓN EN EL LIDERAZGO LOCAL	37
• COMPETENCIAS PARA EL COORDINADOR	38
• EL ROL COORDINADOR DEL MUNICIPIO QUITO, ECUADOR – ORGANIGRAMA DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN QUITO	40
• ESTADÍSTICAS POLICIALES	43
• CIFRA NEGRA	43
• CEASC, CENTRO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, COLOMBIA	44
• OBSERVATORIO URBANO DE SEGURIDAD	45
• VENTAJAS Y LÍMITES DE UNA ENCUESTA DE VICTIMIZACIÓN	45
• PERCEPCIONES DEL TEMOR	45
• MARCHA EXPLORATORIA	47
• SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN DELHI	48
• PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES DE INTERÉS	49
• FAVORECER LA PARTICIPACIÓN JUVENIL	50
• RECURSOS DE LA COMUNIDAD	53
• TASAS, INDICADORES E ÍNDICES	54
• FAVELA CAVALÃO, EN NITERÓI, BRASIL	55
• LAS PRINCIPALES FUENTES DE DATOS SECUNDARIOS - PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE DATOS PRIMARIOS.	56
• MAPA: HOT SPOTS DE ASALTOS A TAXI, BELO HORIZONTE (1995-2001), BRASIL	57
• INCLUSIÓN SOCIAL O REINSERCIÓN DE NIÑOS DE Y EN LA CALLE, MONTERREY, MÉXICO	59
• COLABORACIÓN ENTRE INSTITUCIONES EN CHILE	61
• EL CASO DE DIADEMA, BRASIL	62
• ESCUELA QUE PROTEGE RECIFE, BRASIL	63
• VIOLENCIA ESCOLAR EN CHILE	64
• EJEMPLO DE ESTUDIO DEL TEMOR EN CHILE	64
• PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE INFORME	67
• ¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA?	70
• BUENA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	72

• EN LA “PROPUESTA (2008) HACIA UN SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD CIUDADANA, CONVIVENCIA Y JUSTICIA PARA UNA BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA”, LA CAPITAL DE COLOMBIA SE HA PLANTEADO CINCO EJES ESTRATÉGICOS	75
• “GESTORES-MONITORES” ADAPTADOS AL CONTEXTO LOCAL	80
• PROMOCIÓN DE NORMAS Y COMPORTAMIENTOS EQUITATIVOS DE GÉNERO ENTRE HOMBRES JÓVENES, COMO ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL VIH	82
• “LA GENTE QUIERE MÁS POLICÍAS”	83
• CIUDAD DE LOS NIÑOS, ROSARIO, ARGENTINA	83
• GRUPO DE TRABAJO: TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS	84
• REINSERCIÓN DE EX CONVICTOS	86
• BARRIOS CRÍTICOS	86
• MEDIACIÓN COMUNITARIA EN FAVELAS DE RÍO DE JANEIRO, BRASIL	88
• CONVIVENCIA PARA GUATEMALA	88
• JÓVENES CONVIVEN POR BOGOTÁ, COLOMBIA	89
• JÓVENES EN BARRIOS CRÍTICOS	89
• BIBLIOTECA POPULAR DE BELLA VISTA, CÓRDOBA, ARGENTINA	91
• INSTITUTO DE PROTECCIÓN PARA LA NIÑEZ Y JUVENTUD IDIPRON-BOGOTÁ, COLOMBIA	92
• NIÑOS DE LA CALLE	92
• “SE ESSA RUA FOSSE MINHA” (SER)*: CIRCO SOCIAL CON NIÑOS DE LA CALLE, RÍO DE JANEIRO, BRASIL	93
• VIOLENCIA ESCOLAR	95
• EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN GUATEMALA	95
• DESERTORES ESCOLARES	96
• “CONOZCO MIS DERECHOS, LOS HAGO RESPETAR Y CONSTRUYO ESPACIOS DE NO VIOLENCIA PARA TODOS” SAN MIGUEL DE TUCUMAN, ARGENTINA	98
• VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	99
• AUMENTO DE LOS ROBOS	101
• DELITOS DE CUELLO BLANCO	103
• MONITOREO O SEGUIMIENTO	106
• APORTES DE UNA EVALUACIÓN	107
• EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA COMO PROCESO	108
• PROMOViendo NORMAS Y COMPORTAMIENTOS EQUITATIVOS DE GÉNERO, RÍO DE JANEIRO, BRASIL	109
• EVALUACIÓN PROGRAMA PAZ Y RECONCILIACIÓN MEDELLÍN, COLOMBIA	109
• CONSIDERAR EN TODO MOMENTO A LA COMUNIDAD	110
• OBJETIVOS BÁSICOS DE LA COMUNICACIÓN	112
• CONSEJOS ÚTILES	113
• LLAMADOS ESPERANZADORES	114
• EL NOMBRE DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y SUS CAMPAÑAS	114
• SECRETARIADO DE SEGURIDAD COMUNITARIA, TORONTO, CANADÁ	115
• EL PODER DE LOS MEDIOS	116
• ELEMENTOS PARA CONSTRUIR UNA RELACIÓN POSITIVA CON LOS MEDIOS	116
• COMUNICADO DE PRENSA	117
• LA IMPORTANCIA DEL LENGUAJE	117
• PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN ES NECESARIO	120
• MARCHA BLANCA	122
• PACTO POR LA SEGURIDAD CIUDADANA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ECUADOR	123
• CÓMO INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN: EL CASO DEL LIBRO BLANCO DE BOGOTÁ, COLOMBIA	124
• JUVENTUD Y POLICÍA	125
• EMPODERAMIENTO CONTRA LA VIF	126
• CAPACITACIÓN DEL FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA (FESU)	127
• FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN CHILE	127
• PERFECCIONAMIENTO DE LA PRÁCTICA POLICIAL CIUDADANA, RÍO DE JANEIRO, BRASIL	128

SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ACTORES DE LA PREVENCIÓN

Capítulo 1:

SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ACTORES DE LA PREVENCIÓN

En este capítulo se describen las características de la criminalidad, la violencia e inseguridad ciudadana en la región, destacando las diferencias con otras partes del mundo. También se abordan los problemas actuales y los retos que enfrentan actores locales en la prevención.

A. EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Para poder evaluar la situación de seguridad en América Latina y las políticas necesarias para trabajar adecuadamente, es necesario plantearse una discusión sobre la seguridad en cualquiera de las dimensiones que se le han catalogado en el último tiempo sea ésta, pública, humana, urbana, ciudadana o privada. Actualmente las ideas más comunes sobre la seguridad están relacionadas con el respeto a la integridad física y el temor a que ella sea violentada, ya sea en la privacidad del hogar, en el barrio donde se vive, los lugares de tránsito o en la ciudad que se habita. Sin embargo, la seguridad no es la mera ausencia de agresión o temor, ya que el valor de la seguridad apunta a la certeza de ser respetado en tanto individuo, en la integridad física, psicológica y social.

El enfoque de la seguridad que se propone va más allá de las múltiples formas de violencia y delincuencia. De hecho, la seguridad es en primer lugar un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad, la multiculturalidad y la creatividad. En la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad y de la ciudad.

La seguridad también es un derecho humano llamado de cuarta generación, tanto de los individuos como de las comunidades, para alcanzar una calidad de vida acorde a la dignidad de ciudadanos. En este sentido la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo o político sino también social, pues es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos sus integrantes. La seguridad es uno de los pilares del buen gobierno y está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas. En cuanto bien común la seguridad actualmente enfrenta una serie de desafíos en las sociedades actuales, debido a la complejidad social con la que deben lidiar instituciones públicas, sociedad civil y organismos privados e individuos.

En América Latina, uno de los desafíos más importantes de la seguridad es la violencia de género, expresada no sólo en el ámbito de lo privado y lo doméstico, sino también en la vida pública y en la ciudad, atentando directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades. Un segundo desafío muy relevante se relaciona con los y las jóvenes, donde es necesario considerar a la juventud como una etapa de mayor riesgo específico, debido a los desafíos que la falta de seguridad le impone al propio desarrollo de los y las jóvenes y sus posibilidades de desenvolvimiento actual y futuro. Un tercer desafío se relaciona con las minorías sociales, étnicas, religiosas o sexuales, que genera a menudo conflictos en la medida en que el grupo minoritario pone en tela de juicio intereses creados y prácticas consideradas como naturales en el medio o reivindica la validez de normas y prácticas culturales diversas. La capacidad de gestión de la dimensión de seguridad de los proble-

mas de las minorías en la vida urbana constituye un indicador de la voluntad político-social de construir una sociedad inclusiva y de respeto de los derechos humanos.

Los desafíos planteados ponen en cuestión el derecho a la seguridad, entendida como la posibilidad de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados, tanto por parte de los individuos como del Estado. La seguridad debe ser experimentada en todos los espacios, desde el más íntimo en el hogar, pasando por el entorno a la vivienda, el barrio, la comuna y la ciudad en su conjunto. En este contexto, el derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales. No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que demanda seguridad pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. La seguridad es un derecho que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y al mismo tiempo es transversal a las demandas sociales. Quien quiere una política educacional, de vivienda o de transporte pide que la seguridad esté incorporada en ella.

Cuando el derecho a la seguridad se ve vulnerado, como de hecho ocurre en muchas ciudades y barrios en América Latina y el Caribe, las ciudades se presentan como espacios donde la violencia se instala como una vivencia cotidiana, generándose a veces una percepción pública errónea que identifica la ciudad con la violencia, convirtiendo ambos términos en sinónimos. Hoy en día los índices de criminalidad y violencia en el continente muestran que la región es una de las más inseguras en el mundo.

Son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar y afecta la calidad de vida, especialmente a la población más pobre. Esto provoca que los gobiernos nacionales y locales hayan tenido que hacerse cargo de una demanda creciente por seguridad desde la sociedad civil, buscando contener la violencia y el delito y asumiendo esta tarea como una prioridad.

En América Latina la inseguridad y la gestión en este ámbito tienen atributos particulares que la diferencian del resto del mundo. Se puede decir que son transversales a la mayoría de los países. Algunas de estas características son:

- Altos índices de delincuencia.
- Elevados niveles de temor al delito en la sociedad.
- Influencia relativa del narcotráfico, que se ha enraizado en ciudades y barrios.
- Delitos relacionados con drogas, como robos y asaltos, son más frecuentes.
- Percepción de violencia y victimización juvenil, acompañada de un contexto de exclusión social.
- Avances y carencias en políticas orientadas a la violencia de género.

LA VIOLENCIA URBANA EN AMÉRICA LATINA

Las denuncias y estadísticas de delincuencia y violencia aumentan sostenidamente desde finales de los 70 en gran parte del mundo, en especial en las ciudades de los países desarrollados. Un fenómeno similar se produce en muchas ciudades latinoamericanas desde los 80 hasta la fecha. Este aumento de la delincuencia ha implicado un mayor uso de la violencia al cometer los delitos y el aumento de las tasas de homicidio, convirtiendo a Latinoamérica en la región más afectada por la criminalidad en el mundo.

La situación de conflictividad urbana que se vive actualmente en las ciudades latinoamericanas junto con aumentar en el último tiempo, es delictiva. La conflictividad no ha sido ajena a los procesos de transformación social de América Latina y ciertamente la violencia política ha estado presente en la región durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, cuando se compara las tasas de homicidios para todos estos países hasta comienzos de los años 70, la situación no guarda relación con las tasas de los años 90, cuando desaparecen las dictaduras, amainan las guerrillas en gran parte de los países de la región, se inician los procesos de paz y asumen gobiernos democráticos la conducción de los países. Particularmente en los países de intensa violencia política, la actual conflictividad urbana es parte de la agenda del post-conflicto. Se trata hoy día de una violencia distinta, donde una de sus características más sobresalientes es el crecimiento de la violencia interpersonal y física en relaciones cara a cara que se manifiesta sobre todo en las zonas pobres, segregadas de las grandes ciudades. Esta conflictividad urbana se relaciona con los procesos políticos, económicos y culturales de exclusión, que cuestiona la estructura social establecida, abarcando un ámbito mayor que la violencia y la delincuencia. En último término, la conflictividad urbana actual en la región desnuda la debilidad de las democracias latinoamericanas y la necesidad de ciudades más inclusivas, con mayores oportunidades para todos y todas (Ruiz, 2008).

- Debate sobre las estrategias más eficaces para contener el avance de la criminalidad.
- Experiencias sustentables e innovadoras de gestión de la seguridad urbana.

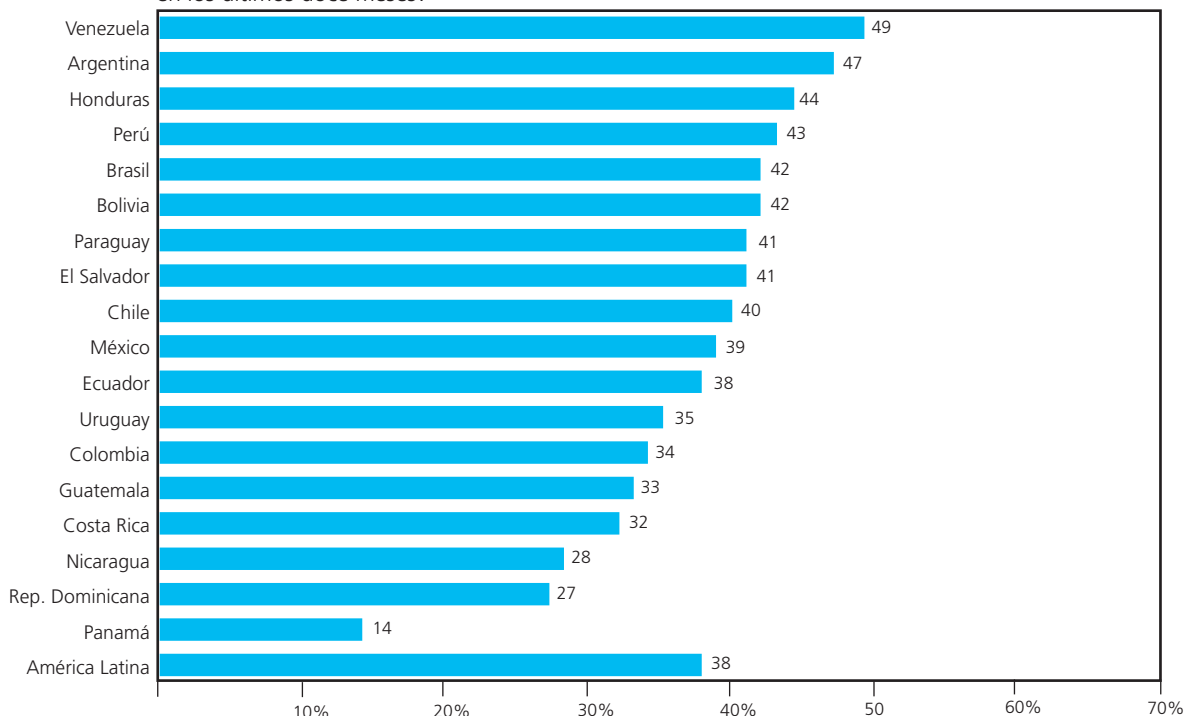
A.1. La criminalidad

Diversas estadísticas muestran que América Latina es la región más afectada por la criminalidad. Homicidios, robos con fuerza y robos con violencia se asocian y son más frecuentes que en otras regiones del mundo. Las tasas en algunos países son significativamente altas. Ya en 1998 la OPS afirmaba que “la violencia es una de las amenazas más urgentes contra la salud y la seguridad pública de las Américas”.

Un estudio reciente demuestra que hay una alta probabilidad de ser víctima de algún delito, particularmente en Centroamérica y,

¿HA SIDO VÍCTIMA DE UN DELITO?

AMÉRICA LATINA 2007 ¿Ha sido, Ud. o algún pariente, asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?



Fuente: Latinobarómetro, 2007.

en menor medida, en los países de América del Sur. Entre el año 1995 y el año 2007, el porcentaje de personas que declaran haber sido víctimas de un delito aumenta significativamente. Mientras en el año 1995 el porcentaje en la región ascendía a 29%, en el año 2007 el porcentaje de personas que ha sido víctima de algún delito aumenta a 38%.

Con menos de una quinta parte de la población mundial, esta región presenta un cuadro dramático de homicidios por armas de fuego, aun en ausencia de conflictos armados, concentrando más del 40% del que ocurre en todo el mundo.

Los homicidios en la región triplican a los de Europa y van en aumento. Las estadísticas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2005) exhiben una tasa de homicidios que se ha duplicado en el último cuarto de siglo (Sen y Kliksberg, 2007: 226). En efecto, mientras que Europa presentaba en el año 2005 una tasa de 8,9 homicidios cada 100 mil Hbts., los países de América Latina casi triplicaban este porcentaje en el mismo año y alcanzaban la media de 25,6 homicidios, lejos de la tasa mundial, que se sitúa en

9,2. Si esta estadística se enfoca en la población de 15 a 29 años, entonces la tasa se eleva a 68,6 cada 100 mil Hbts. Se prevé que en 2030 la tasa alcance los 30 homicidios por cada 100 mil Hbts.

Pero ésta no es la única forma de violencia. También se observan otros tipos de violencia letal. En América Latina, según la OPS 2005, la tasa de muertes por accidentes de tránsito se eleva a 18,1 cada 100 mil habitantes y la tasa de suicidio es de 5,6 cada 100 mil habitantes.

Mujeres y jóvenes son los grupos más afectados por la violencia. Si se analiza en relación al género, existe una tendencia clara: las víctimas de homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinas, ya que el número de hombres asesinados es cerca de 10 veces superior al de mujeres víctimas de homicidio (Carrión, 2005: 219). A su vez, para las mujeres, el riesgo de ser herida letalmente se asocia a la violencia sexual. Respecto de los jóvenes, es el grupo etéreo donde se concentra el mayor número de víctimas de homicidio, constituyéndose los jóvenes en los principales victimarios y a la vez víctimas de la violencia.

EJEMPLO DE RUTA CRÍTICA DE LA VIOLENCIA EN CENTRO AMÉRICA.

Dirección Primaria del continuo de la violencia  Violencia Intrafamiliar (VIF) lleva al abandono del hogar de jóvenes y a varias situaciones de riesgo en calles.	TIPOS DE VIOLENCIA	TIPOS DE VIOLENCIA SEGÚN VICTIMARIOS Y VÍCTIMAS	MANIFESTACIONES	Dirección secundaria del continuo de la violencia 	
	Político/institucional	Violencia del Estado y de otras instituciones “informales” Incluido sector privado	- Ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas de seguridad “Limpieza” social de parte del estado o comunidad, de gangs y niños de la calle - Linchamientos		Violencia del Estado que lleva a falta de confianza en la policía y sistema de justicia
	Económico/institucional	Crimen organizado Protección de intereses económicos	- Uso de violencia e intimidación para resolver conflictos de negocios - Secuestros - Robo a mano armada - Tráfico de drogas - Robo de autos y contrabandos - Tráfico de armas ligeras - Trata de blancas		
	Económico/social	Pandillas (maras)	Robos, hurtos, violencia colectiva		
		Niños de la calle	Pequeños robos		
	Económico	Delincuencia / robos	Robos en calle		
	Social	Violencia doméstica	Abuso psicológico y físico de las mujeres		
		Abuso infantil (niños y niñas)	Abusos, en particular de parte de padrastros o tíos		
		Conflicto intergeneracional entre padres e hijos (adultos y jóvenes)	Abusos psicológicos y físicos		
		Rutinas de violencia cotidiana gratuita	Peleas callejeras, confrontaciones		

Fuente: MOSER y WINTON, 2002 (Traducción libre).

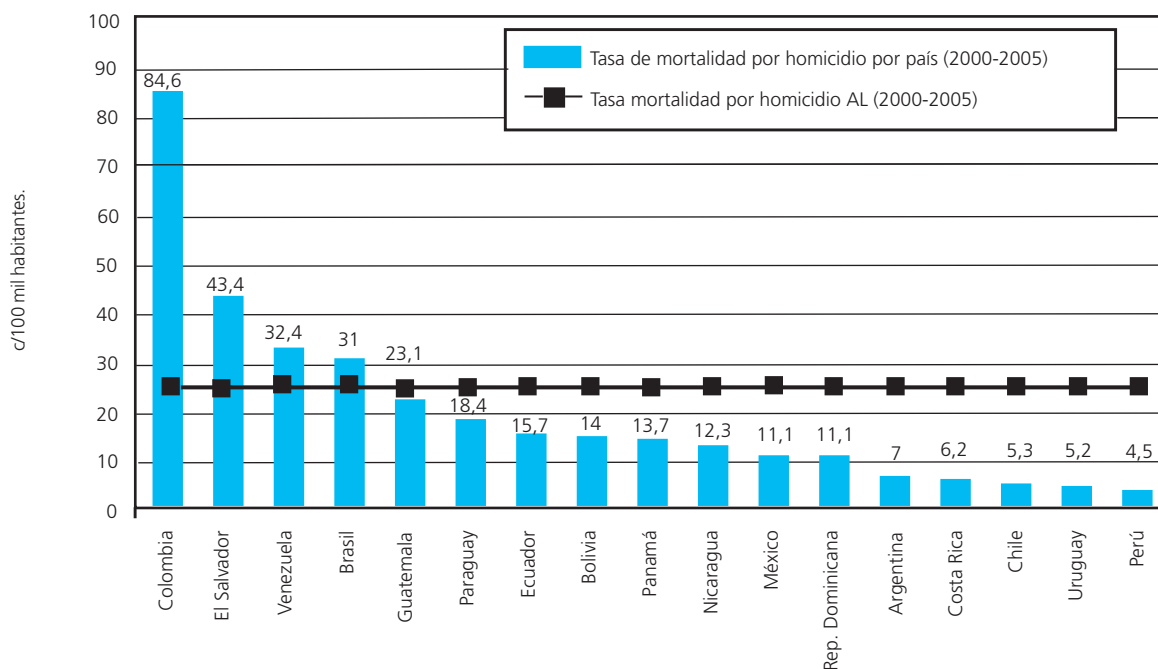
Las estadísticas comparadas revelan que la región lidera en robos. Según los registros policiales, Sudamérica tiene las cifras más altas, con 442 incidentes por 100 mil individuos, seguida de los países del sur de África, con 349 casos (ONU-HABITAT, 2007).

Mientras que el crecimiento económico y el desarrollo en Latinoamérica ha sobrepasado a otras regiones en desarrollo durante las últimas décadas, niveles extremadamente altos de violencia continúan amenazando la prosperidad económica y la consolidación de la democracia.

El crimen y la violencia generan altos costos económicos y afectan el crecimiento de la región. Los efectos del crimen y la violencia sobre el crecimiento económico son múltiples y variados. Entre los más importantes destacan el perjuicio en capital humano, la reducción de la inversión y el deterioro del tejido social. Sin duda, el crimen y la violencia dañan seriamente el entramado social, especialmente el de las comunidades más pobres.

Algunos países de la región han llevado a cabo estudios de cuantificación de los costos económicos que el crimen y la violencia

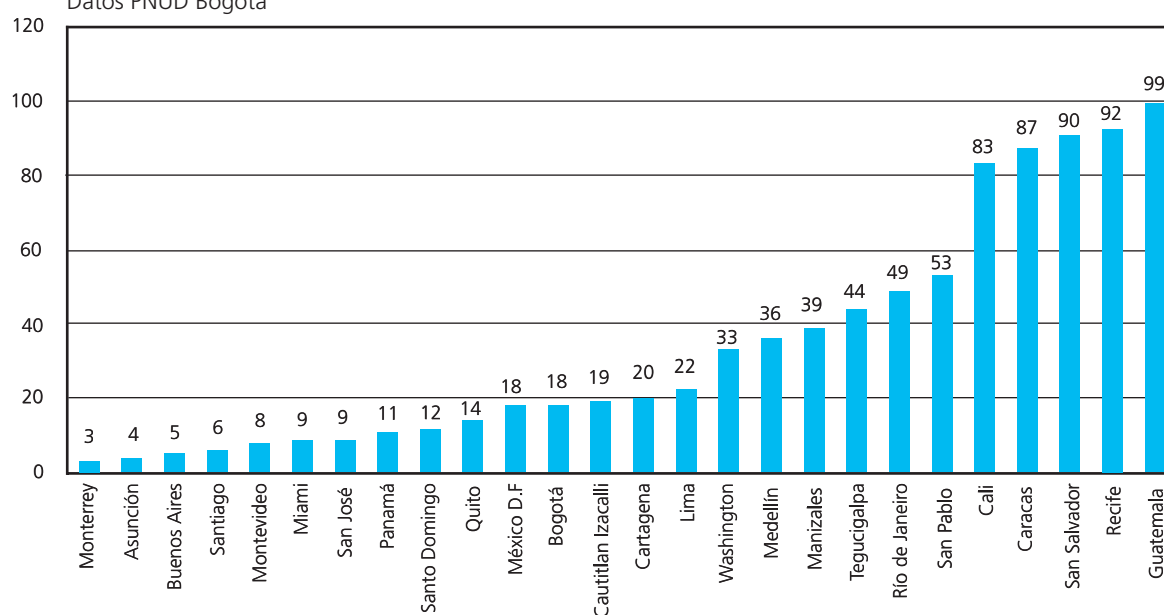
AMÉRICA LATINA - TASA DE MORTALIDAD POR HOMICIDIO 2000-2005



Fuente: Tudela, 2006.

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN CIUDADES DE AMÉRICA 2006

Datos PNUD Bogotá



Fuente: Acero, 2008.

acarrear. Así, por ejemplo, el costo del PIB para El Salvador es el 11,5% y para Guatemala es un 7,3 %. En México el costo de la inseguridad se estima en un 15% del PIB o 108.000 millones de pesos. En Brasil, el costo es de R\$92,2 billones, equivalente al 5% del PIB del país.

Los elevados índices de criminalidad en la región han incidido en un aumento de la preocupación social por la seguridad ciudadana. La violencia ha adquirido relevancia en la subjetividad de la ciudadanía. Según el Latinobarómetro de 2007, el crimen y la violencia son calificados como los problemas más importantes en cada país y principal fuente de inseguridad: el 73% de los latinoamericanos declaró que siente “temor” de ser víctima de un delito violento, mientras que un 63% declaró que su país es “muy inseguro”.

En el 2008 el Barómetro de Gobernabilidad-CIMA (2007) reporta que en Venezuela la inseguridad es el problema más grave para el 55% de los venezolanos. Le siguen Costa Rica (39%), Argentina

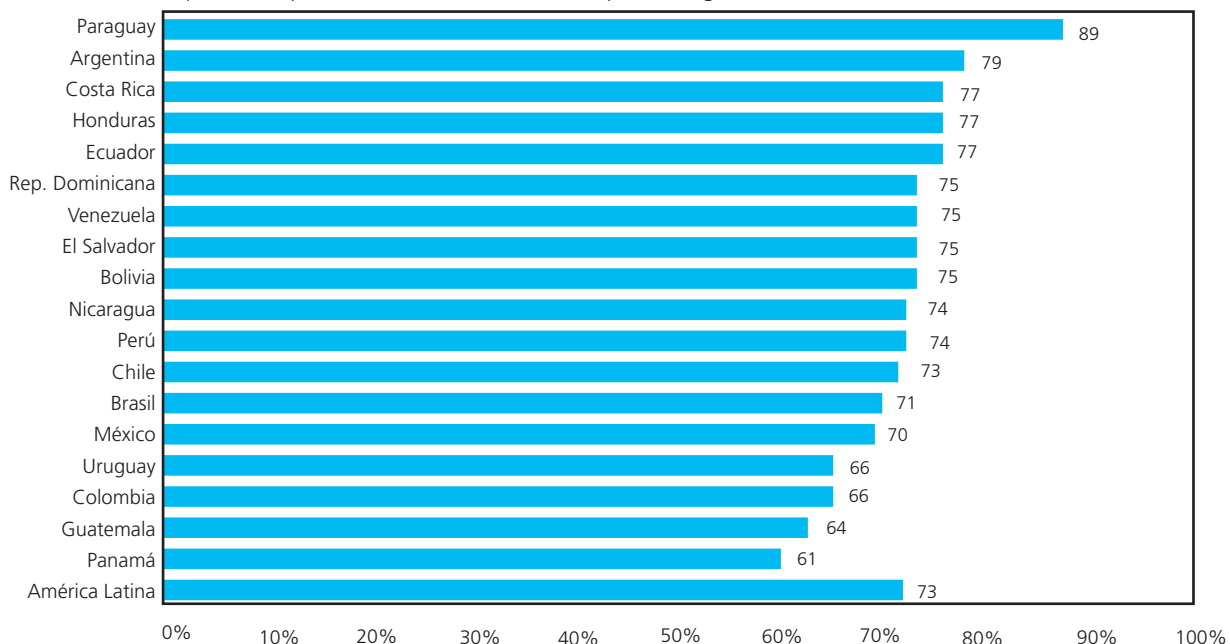
(36%), Honduras (35%), Uruguay (31%), y México (30%). En la mayoría de los países, hay importantes segmentos de la población que califican negativamente la gestión de seguridad de los gobiernos nacionales.

Buena parte del problema tiene rasgos característicos. La violencia y delincuencia a nivel urbano tiene un claro componente multicausal (Londoño, 1998, y Arriagada y Godoy, 1999). Allí se interconecta una serie de factores sociales, urbanos, individuales, familiares y culturales. También se suman graves problemas de cobertura y acceso de amplios sectores de la población a servicios adecuados de salud pública, educación, vivienda, justicia y seguridad, entre otros. Las cifras disponibles y estudios realizados por organismos internacionales permiten esclarecer ciertas asociaciones generales, que deben cotejarse en cada caso.

La violencia y la criminalidad en la región son esencialmente fenómenos urbanos. Las grandes ciudades muestran tasas más

TEMOR A SER VÍCTIMA

AMÉRICA LATINA 2007 “¿Cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia? ¿Todo o casi todo el tiempo, algunas veces, ocasionalmente, nunca?”
Aquí sólo respuesta: todo o casi todo el tiempo más algunas veces..



Fuente: Latinobarómetro, 2007.

elevadas de criminalidad que las áreas rurales. Se sostiene, sin embargo, que esto podría deberse a un problema de escasa capacidad de registro e infraestructura policial/judicial en áreas con menor desarrollo urbano.

Se observa una correlación entre concentración de población, violencia y delito. Las ciudades con mayor densidad de población muestran altos índices de criminalidad violenta (homicidios, lesiones, violación). Por cierto, “el predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales o factores del incremento de la violencia” (Carrión, 2005: 225).

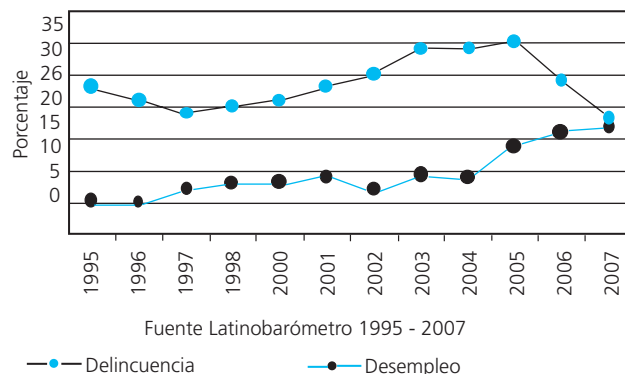
En efecto, diferencias significativas entre ciudades de un mismo país, independientemente de su tamaño demográfico -como las ciudades colombianas de Cali, Medellín y Bogotá- demuestran que la violencia de la ciudad no es reflejo de sus dimensiones, sino de su capacidad de gestión en los temas de seguridad y su capacidad de regular los conflictos, entre otros factores. A pesar de su tamaño, Bogotá presenta menores índices de criminalidad e inseguridad que antes, habiendo reducido -por ejemplo- la tasa de homicidio.

Estudios disponibles permiten constatar cómo algunos componentes del “proceso de deterioro social” inciden sobre el aumento de la criminalidad y la violencia. La falta de empleo y las oportunidades de educación, la carencia de controles sociales, una débil estructura familiar, la exclusión social y los altos niveles de la pobreza e indigencia –estimadas en 37,5% en el 2007 en América Latina (CEPAL, 2007)-, son factores claves que contribuyen a los altos niveles de criminalidad y violencia en la región.

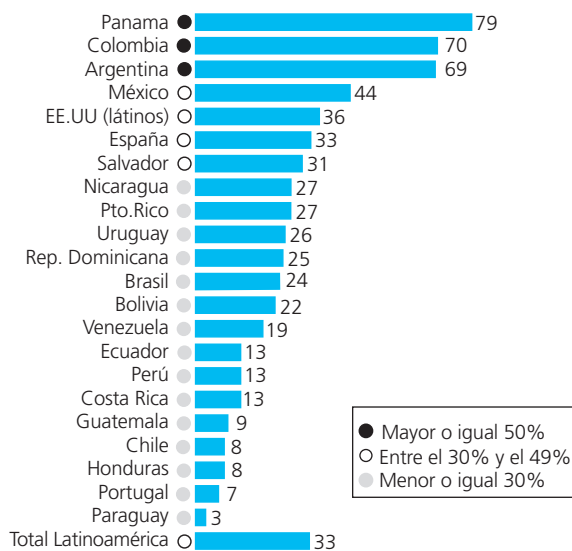
En el 2005 los países con mayor índice de desarrollo humano (IDH) tienden a mostrar menores tasas de homicidio (Tudela, 2006).

La relación entre distribución socioeconómica y criminalidad violenta es fuerte. La concentración del ingreso en Latinoamérica sigue siendo alta (Ver gráfico página 19), aunque para el período 2002-2007 se aprecien avances esperanzadores en la distribución socioeconómica (CEPAL, 2008). Sin embargo, las ciudades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales, algunas de ellas encabezando la lista a nivel mundial. A contrapelo del leve mejoramiento general de la distribución socioeconómica, las inequidades urbanas se han incrementado y endurecido en la última década, aunque en algunos países disminuya la pobreza, lo que sugiere que la agudización de la desigualdad se debe a causas estructurales (Portes, Roberts, Grimson, 2005). Como consecuencia de esta situación, en ciudades altamente desiguales y con problemas de pobreza endémica, se crean conflictividades y fracturas urbanas, tensión política e inseguridad. (ONU-HABITAT, 2008).

AMÉRICA LATINA ¿CUÁL ES EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE EN EL PAÍS?, SERIE 1995 - 2007



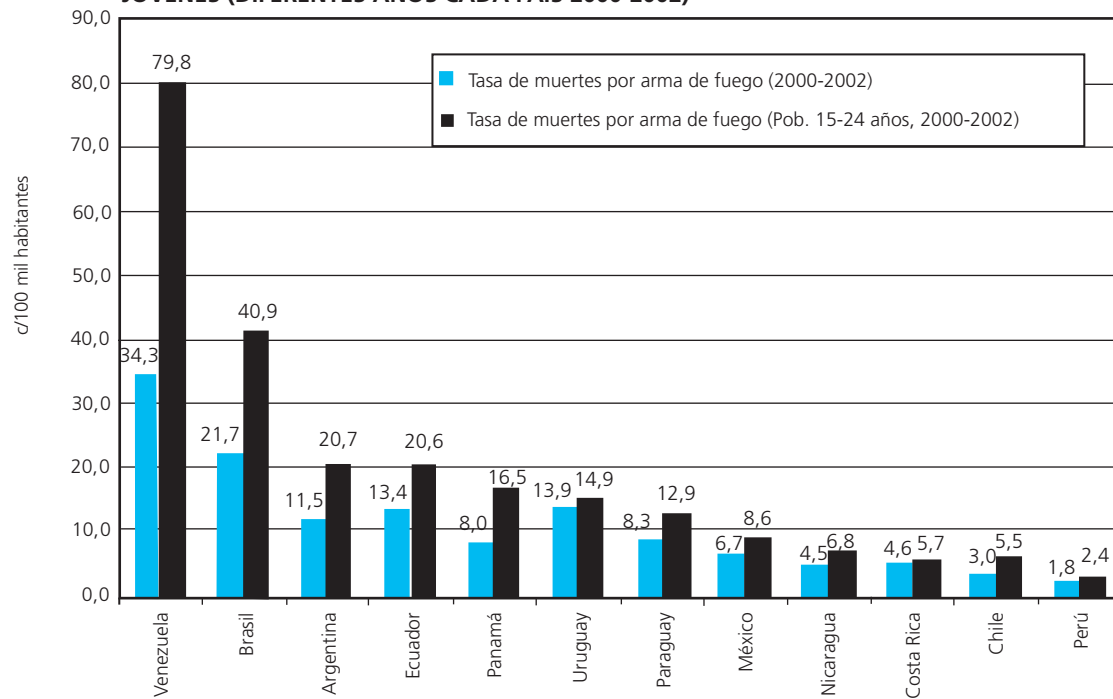
¿LA FORMA DE ACTUAR DEL PRESIDENTE...CON RESPECTO A LA SEGURIDAD, usted considera que ha sido muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala? % muy buena, buena



Fuente: Cima 2007

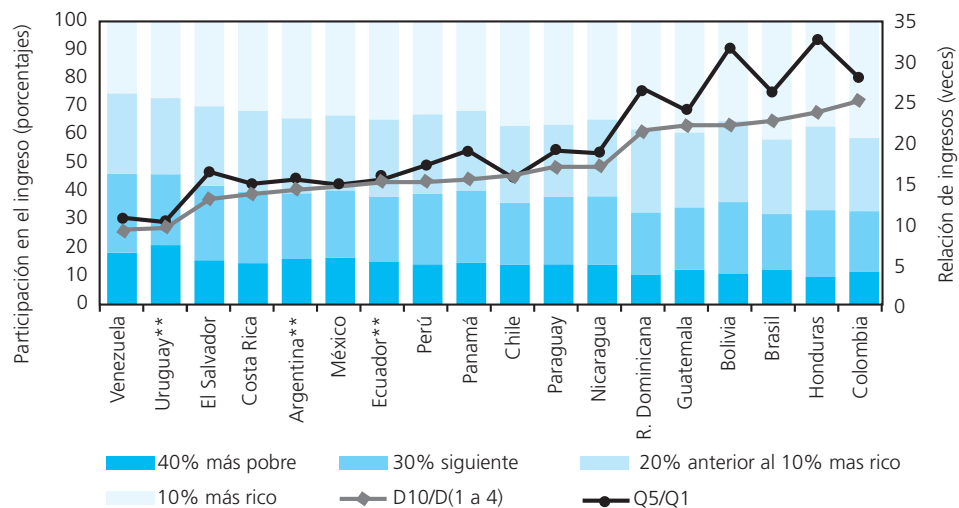
En la relación entre distribución socioeconómica y criminalidad violenta, la pobreza no tiene un signo claro. En algunos países la indigencia y la pobreza son elevadas, como son los casos de Honduras (74,8%); Nicaragua (69,3%); Bolivia (63,9%); Paraguay (60,5%); Guatemala (60,2%); Colombia (46,8%) y Brasil (36,1%). Pero no todos los pobres son violentos, como tampoco todas las personas violentas son pobres. No es la pobreza únicamente lo que

AMÉRICA LATINA -TASA DE MUERTES POR ARMA DE FUEGO - POBLACIÓN TOTAL Y JÓVENES (DIFERENTES AÑOS CADA PAÍS 2000-2002)



Fuente: Tudela, 2006.

AMÉRICA LATINA (14 PAISES): ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES, ALREDEDOR DE 2007*



* Hogares ordenados según su ingreso per cápita.
** Área urbana.

Fuente: CEPAL, 2008.

determina que una ciudad sea más o menos violenta. Sin embargo, las condiciones de pobreza y de exclusión social hacen posible el desarrollo de formas de violencia o de identidades -individuales o grupales- con fuertes dosis de violencia en sus conductas sociales, afectando de manera distinta a un grupo u otro. En esta línea, el Coeficiente de GINI, estadístico empleado para medir la desigualdad en la distribución de la riqueza, se correlaciona positivamente con algunos tipos de criminalidad, particularmente con los delitos contra la propiedad. Un estudio en Argentina reveló que los grupos de menores ingresos sufren directamente el aumento del crimen, especialmente los robos en los hogares. Para los robos en la calle, en cambio, ricos y pobres muestran aumentos similares en la victimización. Los resultados son consistentes con la evidencia adicional que muestra que los ricos pueden proteger sus hogares de una manera más efectiva que los pobres a través de la contratación de sistemas de seguridad privada (Di Tella et al, 2004).

Uno de los principales factores de riesgo es el acceso a armas de fuego. En varios países las armas de fuego son la principal causa de muertes provocada por terceros, constituyéndose en un factor importante de mortalidad. Las armas son los instrumentos privilegiados en la comisión de crímenes violentos. Si bien las tasas de muertes por armas de fuego en algunos países de la región son altas, las tasas de jóvenes muertos por la misma causa son mayores e incluso se duplican (Waiselfisz, 2005).

A.2. Redes de narcotráfico

Hay diversos circuitos de criminalidad operando en la región. Uno muy relevante, que ha crecido fuertemente, es el de la droga. La centralidad de la región en materia de narcotráfico, especialmente coca, es indiscutible. La región andina (en especial Colombia, Perú y Bolivia) y México son los principales productores de hoja coca en el mundo (ONUDD, 2007). Otros países sirven como importantes centros de blanqueo de dinero o como lugares de distribución hacia otros continentes, creando una compleja red de narcotráfico con fuertes niveles de influencia, armamento y militarización en algunos casos.

Las redes de narcotráfico abastecen un creciente mercado mundial y un creciente mercado regional. La mayoría de los laboratorios clandestinos de elaboración de clorhidrato de cocaína se encuentran en América del Sur y la principal ruta de tráfico sigue discurriendo desde la región andina hacia América del Norte. En el 2005 el área andina produjo 980 toneladas de cocaína y Colombia fue el mayor productor (ONUDD, 2008). Los países vecinos de los productores andinos se han vuelto importantes como zonas de trasbordo o tránsito a otros destinos. Un informe presentado en la 17ª Reunión de Jefes de Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico de Drogas en la región (Quito, octubre de

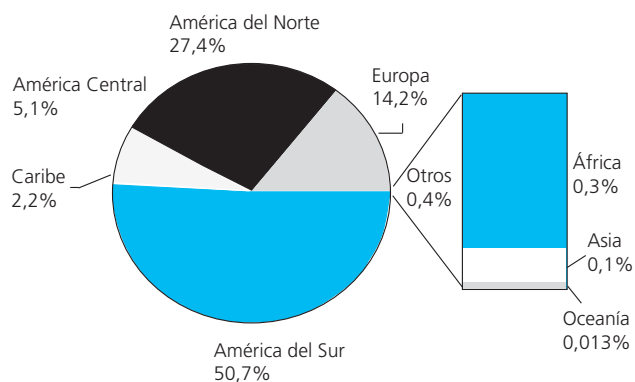
2007) revela que el 57,7% del total de incautaciones de cocaína en el mundo es reportado en Sudamérica y que el 81% de las incautaciones realizadas en el 2006 fue en la ruta del Pacífico.

El narcotráfico impacta en la población de diversas maneras. Por un lado, un alto número de delitos violentos en Latinoamérica está asociado al tráfico y consumo de drogas. Por el otro, en algunos países se van instalando grupos de narcotraficantes, construyendo redes y organizaciones criminales que se aprovechan de grupos socioeconómicamente más vulnerables, transformando territorios y barrios en centros de ventas de la droga y de reproducción de la estructura del narcotráfico (Acero, 2008).

Si bien los mercados de la cocaína están principalmente en Estados Unidos y Europa, desde la década pasada se sabe que hay una progresiva homogeneización de las pautas de consumo de la droga en jóvenes de países industrializados y países en desarrollo. Los niveles de consumo de jóvenes de países en vía de desarrollo -inicialmente inferiores a los de países ricos- han tendido a imitar los de los países ricos y, por ende, a incrementar su nivel de consumo. Por otra parte, “los estudios cualitativos muestran que los jóvenes de sectores urbanos de bajos ingresos son los más vulnerables a los daños creados por el consumo de drogas: deterioro fuerte de la autoestima, problema grave de sociabilidad, deterioro irreversible del rendimiento en la escuela y en el trabajo (con la deserción y el abandono de empleos) y desintegración familiar” (Arriagada y Hopenhayn, 2000: 18).

En cuanto a la cocaína, un reciente informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2008) revela que la prevalencia de consumo en el último año en los seis países de Amé-

DISTRIBUCIÓN DE LAS INCAUTACIONES DE COCAÍNA A NIVEL MUNDIAL EN 2005 (N = 756TM)



Fuente: ONUDD. Datos del cuestionario para informes anuales, DELTA (2008)

rica del Sur estudiados es 1,4% (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay), superando al 0,3% del promedio mundial reportado por Naciones Unidas. Según esa pesquisa, cerca de 600.000 personas declararon haber consumido cocaína alguna vez durante los últimos 12 meses previos al estudio efectuado el 2007. La edad de inicio más precoz entre las personas que han declarado consumo de cocaína se encuentra en Argentina, donde un 25% de ellos consumieron por primera vez esta droga a los 16 años o menos, y un 50% lo hizo a los 18 años o menos. En el resto de los países la edad de inicio es, en promedio, uno o dos años posterior. Las tasas de consumo presentan una importante variación entre los países, con cifras que van, de acuerdo a la prevalencia de último año, entre un 0,1% en el caso de Ecuador y un 2,7% en Argentina.

La marihuana es la droga ilícita de mayor uso, principalmente entre jóvenes. En el grupo de 6 países de América del Sur, el promedio del consumo reciente es de 4,8%, superior al 3,8% promedio mundial. Esta cifra para los seis países equivale a 2,1 millones de personas del total de 43 millones de personas de 15 a 64 años representada en este estudio.

Los mayores niveles de consumo reciente de marihuana se observaron en Argentina, Chile y Uruguay, con cifras cercanas a 7% en los dos primeros países y 6% en el tercer país; Bolivia presenta una tasa de consumo de 4,3%, mientras que en Ecuador y Perú los porcentajes no superan el 1%. En todos los países el consumo es superior en hombres que en mujeres y principalmente se concentra en el grupo de 15 a 34 años. La edad promedio de inicio varía entre los 18 años (Argentina y Chile) y casi 19 años (Ecuador, Perú y Uruguay). La excepción es Bolivia, donde la edad promedio de inicio es 22 años.

Otro efecto del narcotráfico es que con él también proliferan los delitos contra la propiedad. Algunos adictos a las drogas financian su adicción a través del delito. Pero esto no siempre significa que la droga lleve a delinquir a los jóvenes consumidores. Si bien diversos estudios han demostrado la relación entre alcohol y crímenes violentos y, al mismo tiempo, un porcentaje de infractores arrojan positivo en los test de uso de drogas, no hay suficiente información confiable que demuestre, por ejemplo, que jóvenes que usan drogas incurran en ilícitos para pagar la droga. Se observa, por cierto, que aquellos que delinquen durante un largo período de sus vidas, a menudo iniciaron su carrera criminal cuando eran jóvenes; después de eso comenzaron a usar drogas ilícitas y, luego, ampliaron el espectro de sus actividades criminales. Existe un estilo de vida delictual asociado al consumo de drogas ilícitas. Sin embargo, el que alguien consuma drogas ilícitas no lo transforma en delincuente.

En Chile, un estudio de la Fundación Paz Ciudadana (2005) revela que el 59,6% de los detenidos por delitos de mayor connotación

social en el Gran Santiago había consumido cocaína y pasta base dentro de la cárcel y que un 73% de los detenidos en el sector del Gran Santiago había consumido drogas 48 horas antes de la detención (87% cocaína y pasta base).

A.3. Jóvenes y violencia

Los delitos, conductas de riesgo y comportamientos incívicos de jóvenes constituyen elementos centrales en la percepción del temor de la población y en las políticas de prevención y seguridad.

La violencia es un fenómeno sistémico (estructural) y no sólo individual. Es un fenómeno multicausal y multidimensional, determinado por la especificidad de las realidades socio-culturales, históricas y políticas de cada país. La violencia sucede en los ámbitos rural y urbano, pero es en las ciudades donde adquiere mayor intensidad. Es por esto que se tiende a utilizar violencia urbana para designar a la violencia en las ciudades. Hablar sobre violencia es ir más allá de las prácticas brutales, las estadísticas de homicidios, violaciones, o secuestros; implica también considerar la construcción cotidiana de los miedos y la inseguridad en el imaginario de la población.

JÓVENES: VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS EN AMÉRICA LATINA

En varios países el homicidio supera el 40% de las causas de muerte entre los jóvenes. Tomando como referencia São Paulo, entre el 2001 y el 2005 tienen lugar allí el 21,5% de los Crímenes Violentos Letales Intencionales registrados en el país. Si bien la tasa de crímenes violentos denunciados disminuye desde 951,2 a 797,1 casos cada 100 mil habitantes. (-16,2%), cerca del 70% de las muertes por agresión en el Estado de São Paulo afecta a hombres de 15 a 34 años, con una tasa de mortalidad de 100 muertes / 100 mil habitantes en el año 2004. Ese año la tasa de mortalidad de jóvenes entre 15 y 24 años llega a 112 casos, mientras que la tasa entre 25 y 34 años es de 96 casos cada 100 mil habitantes ("Mortes por Atos Violentos em São Paulo". SP Demográfico, Año 5, N° 3, Noviembre de 2005).

En Cali, por otra parte, se verifica que el homicidio representa sólo el 6,5% de las causas de muerte entre adultos (Rodríguez, 2005), el mayor porcentaje afecta a jóvenes.

Las violencias sexuales, de las cuales los jóvenes son generalmente más víctimas que autores, afectan en promedio al 22% de las mujeres y al 15 % de los hombres antes de los 17 años, según los estudios actuales (Instituto Interamericano del Niño, 2003). Además de los delitos que constituyen atentados a la propiedad o a la persona, existe una forma particular de violencia colectiva propia de la juventud, que está relacionada con algunas pandillas violentas, llamadas, según los lugares, 'barras bravas' (que se refieren a violencias esporádicas ligadas a símbolos deportivos o culturales), pandillas (mayoría de los países), maras (Honduras, El Salvador, Guatemala).

Un número importante de homicidios, suicidios, comportamientos delictuales como robos, hurtos, asaltos, delitos sexuales y otros comportamientos incívicos se asocian a jóvenes en riesgo, es decir, a situaciones que afectan su desarrollo psicosocial, en particular de los adolescentes. A esto se suman las conductas de riesgo ligadas a las drogas ilícitas, como el consumo problemático y la inserción en el tráfico mismo, aunque el rol de los jóvenes en el tráfico esté subordinado al de los adultos. Este conjunto de comportamientos constituye uno de los mayores problemas de seguridad tanto para el control social y la prevención como para las políticas que enfrentan el problema del temor. En efecto, debido a la cantidad de delitos y de conductas de riesgo juveniles, por ende, a su visibilidad y al hecho de que van a veces acompañadas de violencia creciente, son percibidas como amenazas difícilmente tolerables desde una perspectiva adultocentrista, que olvida que el principal daño de estos comportamientos juveniles es su impacto sobre el desarrollo psicosocial de los jóvenes involucrados.

La violencia juvenil es uno de los problemas de salud pública más relevantes que afrontan los países de la región. Un importante volumen de robos, hurtos y asaltos se relacionan con jóvenes. La mayoría de los infractores y la desproporcionada tasa de víctimas masculinas se relacionan con menores y jóvenes entre 15 y 30 años.

Esta situación se presenta en un contexto caracterizado por factores estructurales. Por una parte, la mayor presencia demográfica de jóvenes en la historia de la región, entre el año 2000 y el 2020 (Rodríguez, 2005; CELADE, 1998). Por otra, la exclusión social y segregación urbana que afecta a segmentos importantes de la juventud en un ambiente de desigualdad, donde los mercados de la droga ofrecen oportunidades (Katzman, 2001) y representan un tipo de empleo informal e ilegal cercano al área de residencia, que otorga además “prestigio” entre los pares, especialmente entre jóvenes con pocas expectativas. Finalmente, por falta de visión política y por el predominio del “adultocentrismo” en la forma de enfocar los problemas juveniles, particularmente en materia de seguridad (Krauskopf, 2003; Rodríguez, 2005; Vanderschueren, 2007a), se produce una invisibilidad juvenil en las políticas sociales, hecho que refuerza la exclusión.

En efecto, cuando los problemas de una juventud protagonista de violencia son abordados en las políticas públicas, a menudo son tratados como temas sectoriales -droga, pandillas, violencia escolar, etc.-, sin una visión integral. Son considerados como riesgo para la población -entiéndase los adultos- y, por lo tanto, hay que asumir medidas en el cuadro de políticas de seguridad, las que son frecuentemente de carácter represivo. Las reformas penales focalizadas sobre la juventud, en particular la disminución de la edad de responsabilidad penal y también la política de “mano dura” frente a las “maras y pandillas” son características de esta perspectiva adulto centrista. Siendo la juventud el segmento social que mayor-

mente debería beneficiarse de las acciones de prevención, resultan evidentes las limitaciones y defectos de las estrategias vigentes. Por lo tanto, es necesario abrir el debate sobre los lineamientos a adoptar para una política que aborde la violencia juvenil (Vanderschueren, 2007a).

En cuanto a la exclusión de la juventud en el plano económico, mientras la tasa de desempleo en la región se eleva a 9,1% en el 2005, ese mismo año en muchos países la desocupación juvenil (15 a 24 años) duplica la tasa de desocupación promedio (Argentina 13,7% vs. 29,4%; Brasil 13,7% vs 27,4%; Panamá 15% vs. 30,9%; Uruguay 15,3% vs. 34,7%). Un 41% de la población juvenil urbana de la región se situaba en la pobreza y un 15% en la indigencia.

El 69% de los empleos de los jóvenes de 15 a 19 años y el 49% de los de 20 a 24 años son de baja productividad. “Los conforman trabajadores por cuenta propia, sin crédito ni apoyo tecnológico, sin inserción sólida en el mercado, vendedores callejeros, empleadas domésticas y otras formas similares de economía informal” (Sen y Kliksberg, 2007: 194). Esta situación es particularmente preocupante, pues diversos estudios han encontrado una correlación robusta entre elevadas tasa de delincuencia y altas tasas de desocupación juvenil.

Dado que la mayoría de los jóvenes de 15 a 29 años vive con su familia nuclear o extendida (CEPAL, 2004), el clima familiar tiene para ellos una gran importancia y se ve afectado por “la elevada pobreza que tensa y destruye a diario familias en la región. El estrés socioeconómico que significa la desocupación permanente, la precariedad, el hacinamiento, endurecen en extremo el clima familiar” (Sen y Kliksberg, 2007: 199).

El acceso y la calidad de los sistemas educativos acentúan la desigualdad y la exclusión social. En la región, “la mayoría de los jóvenes de extracción humilde va quedando en el camino. Del 20% más pobre de la población, completa la primaria solo el 47,9%. La mitad no la finaliza... La secundaria, solo el 12%” (Sen y Kliksberg, 2007: 202).

La precariedad del acceso al mercado de trabajo y al sistema educativo explica por qué el 23% de los jóvenes en América Latina entre 15 y 29 años no trabaja ni estudia (Sen y Kliksberg, 2007: 208).

La segregación urbana es una dimensión espacial de este proceso de exclusión en segmentos importantes de jóvenes. En efecto, el acceso desigual a las infraestructuras, los equipamientos, los servicios colectivos urbanos, y la tendencia a la privatización de los espacios públicos, generan frustración y fomentan la conquista de territorios alternativos. Es que la ciudad fragmentada no permite la generación de identidades a través de espacios y lugares que tengan sentido. No hay lugar de creación de ciudadanía para

DESERCIÓN ESCOLAR

“Las causas de deserción escolar responden a cuestiones muy concretas. Tienen que ver, entre otros factores, con la precariedad económica del marco familiar que obliga a muchos niños y jóvenes a abandonar los estudios parcial o totalmente para poder aportar algún ingreso a la familia, con la debilidad misma del núcleo familiar para acompañar al joven, y con el escaso capital educativo del mismo... La brecha educativa de la juventud latinoamericana no solo es cuantitativa, no se trata solo de más años de escolaridad. Tiene también importantes aspectos cualitativos. Es muy diferente el tratamiento educativo que reciben los diversos sectores, como lo han documentado múltiples investigaciones. Entre otros aspectos, quienes asisten a escuelas privadas tienen más horas de clase, docentes mejor pagados, más recursos de apoyo, mejor infraestructura, que las que pueden ofrecer las escuelas públicas usuales.” (Sen y Kliskberg, 2007:202)

POBLACIÓN EN RIESGO: MÁS JÓVENES, MÁS POBRES

La región ostenta el magro honor de mostrar una directa correlación entre pobreza y porcentaje de población menor de 15 años (a mayor pobreza, mayor porcentaje de menores de 15 años). En América Latina la correlación entre países con un alto porcentaje de población adolescente-menor y un elevado porcentaje de pobreza es directa y fuerte (0,9002), como ocurre también con el índice de Desarrollo Humano, siendo inversa e igualmente fuerte (0,9348). La tendencia demográfica en la región indica un aumento sostenido de la población en alto riesgo (varones entre 15 y 29 años), representando casi un 40% de la población en Latinoamérica menor a 30 años (Tudela, 2006).

los jóvenes excluidos. Como lo describe J. Borja: “la desigualdad con pobreza genera por una parte ‘grupos vulnerables’ y por otra ‘grupos amenazados’. Entre los primeros (pobres y marginales, desocupados y precarios, desestructurados y anómicos) nacen comportamientos de violencia expresiva (por jóvenes frustrados al contemplar lo que la ciudad ofrece y que les resulta inaccesible) y emergen ‘colectivos de riesgo’, predelinquentes. Las mafias de la economía delictiva (droga y tráfico diverso, robo y secuestros, sicarios de la violencia organizada) encuentran en estos medios un caldo de cultivo favorable” (Borja, 2005: 29).

Esta situación conduce a la aparición de grupos de jóvenes que viven la ciudad como territorio de exclusión y a conductas de riesgo que toman habitualmente tres formas, las que pueden ser simultáneas:

1. La práctica (que puede coexistir con períodos de trabajo más formal) del delito “amateur” como mecanismo legítimo de obtención de los medios que permiten acceder al mercado de consumo. Se substituye en este caso una “lógica del trabajo”

por una “lógica de provisión”, que ha descrito Kessler en su análisis del “delito amateur”. En una sociedad de consumo lo que define la legitimidad del dinero no sería su origen sino su finalidad. En esta perspectiva los medios son legítimos si son eficaces y el delito “amateur” es un intento de entrar en la carrera delincuente que puede o no tener continuidad en función de sus resultados o de la maduración del individuo.

2. La pandilla violenta, cuyo modelo varía en función de los tejidos barriales: maras, pandillas, barras bravas si hacen referencia a una actividad del deporte, o bandas. Aunque no todos los miembros de la pandilla están necesariamente involucrados en la actividad delictual ni tampoco en la misma actividad (puede haber algunos que se dedican al tráfico de drogas y otros al robo), lo que diferencia este tipo del anterior es la voluntad de controlar ciertos territorios, ya sea como espacios simbólicos propios -que puede significar enfrentamientos con otras pandillas- o como áreas para delinquir. Tags, graffiti con caracteres o símbolos propios, control directo de sectores, destrucción de símbolos diversos a aquellos de la propia pandilla son las

PERTENECER A UNA PANDILLA

“La pertenencia a la pandilla opera como “inclusión en la exclusión”. Bajo un sistema de recodificación que va desde los tatuajes hasta un lenguaje propio, y que se extiende a la refundación de la ley como forma de organizar el delito, no de abolirlo, muchas pandillas operan como sistemas de integración social a nivel micro que reflejan, compensan y a la vez refuerzan la desintegración social en el nivel macro. Las bandas juveniles otorgan un espacio alternativo de socialización a niños y jóvenes excluidos, cuyo sentido de pertenencia se basa en acciones colectivas que van desde compartir el tiempo libre hasta acciones delictuales en un marco de paralegalidad constituido (Reguillo, 2008). La pandilla es para muchos jóvenes un espacio de participación social, un sistema de valores donde se afirmarán identidades personales y grupales mediante nuevos códigos de comunicación y nuevas formas de autoridad y comunicación, distintos de aquellos que existen en el mundo de las instituciones formales.” (CEPAL/OIJ -2008, p.94)

PANDILLAS EN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN

“Mientras las pandillas empiezan como grupos de pares adolescentes sin supervisión y muchos conservan estas características, algunos se institucionalizan en barrios, favelas, ghettos y en las cárceles. A menudo estas pandillas se transforman en empresas de negocios del sector informal y unos pocos se vinculan con los carteles del crimen organizado. Muchas pandillas comparten una identidad racial o étnica y una cultura de oposición difundidas por los medios. Las pandillas tienen conexiones variables con las instituciones convencionales y en ciertas circunstancias asumen roles social, económico, político, cultural, religioso o militar” (Hagedorn 2007: 309).

manifestaciones de esta apropiación en el primer caso. En el segundo se añaden a estas manifestaciones los asaltos a quienes penetran en los espacios apropiados.

3. La tercera forma de expresión de la exclusión es el tráfico de droga: en forma individual, en grupo o pandilla, o en negocio familiar. Si bien el microtráfico al alcance de los jóvenes excluidos y de sus familias no parece tan rentable en comparación con los salarios de los trabajadores especializados o de los empleados de clase media, representa –sobre todo si se trata de un negocio familiar– un aporte considerable y estable a la familia. Ello les permite vivir como si fueran de clase media, integrados al mundo del consumo y lejos de las dificultades de sobrevivencia cotidiana. Por otra parte esta actividad de tráfico otorga el equivalente de un “empleo de proximidad”. No hay que cruzar la ciudad para encontrar fuentes de trabajo en un mundo con códigos desconocidos, sino que las “oportunidades” están en el barrio o en las zonas colindantes. Esta actividad provee, a pesar de todas sus desventajas, un sentimiento de autoestima, la sensación de ser alguien capaz de imponer sus normas sobre el territorio residencial.

A.4. La violencia de género

La violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, es una práctica extendida en muchas sociedades y forma parte de las violencias básicas vividas en Latinoamérica.

Las tasas de victimización son más altas en países donde las mujeres reciben menor educación formal y se vincula a altos niveles de pobreza e inequidad de los varones (ONUDD & UNICRI, 2005). En América Latina la correlación entre tasa de violación e IDH (Índice de Desarrollo Humano) es moderada e inversa (-0,5832). Es decir, a mayor desarrollo humano, menor tasa de delito sexual. Otros factores –tales como alcohol y tenencia de armas– también juegan un rol importante. En América Latina, África y Asia el porcentaje de mujeres víctimas por este tipo de situaciones es casi 50% más alto que los varones (Van Dijk, 2006).

La violencia intrafamiliar / doméstica –contra la pareja y los niños se produce en todos los países y en todos los estratos sociales, pero muchas veces es menos visible que otras manifestaciones de violencia. En la región es más probable que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, que fuera de su hogar por un desconocido. Este contexto influye también sobre el alto nivel de inseguridad que sienten las mujeres en términos comparativos a los hombres, y que tiene una mayor relación con la violencia que vive al interior del hogar. A su vez, la información disponible indica que las agresiones hacia los niños son más frecuentemente cometidas por sus padres o quienes los cuidan que por extraños.

El género en la violencia

Es importante reconocer el género en la violencia, entendiendo por género una construcción simbólica que se refiere a un conjunto de características socioculturales asignadas a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia de género en desigualdad social. La diferencia de género es una construcción mental y sociocultural que ha tenido un desarrollo histórico.

Es importante hacer la distinción entre violencia de género y violencia doméstica. No toda la violencia contra las mujeres ocurre en el ámbito doméstico, y no toda la violencia que ocurre en este ámbito es contra las mujeres.

Aunque hay pocos estudios, los datos de instituciones internacionales estiman entre 25% y 50% el segmento de mujeres maltratadas a través de diversas formas (Dammert y Arias, 2007: 27). La mayor parte de quienes han sufrido agresión física han sido sometidas a múltiples actos de violencia durante largos períodos de tiempo. Las encuestas en algunos países demuestran altos índices de victimización y las estadísticas oficiales hablan de elevadas tasas de “femicidio” en el 2005 (Guatemala 7,9 cada 100 mil habitantes y El Salvador 11,1 cada 100 mil habitantes). Esta situación pone de relieve el sesgo de género en el tratamiento de la violencia, pues a pesar de constituirse en un hecho grave y masificado, es invisibilizado frente a otros fenómenos de violencia y delincuencia, aún cuando afecta a una gran parte de la población.

La violencia en el ámbito del hogar afecta a mujeres, niños y en algunos casos a otros miembros de la familia. “Constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, que “limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” y “trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases” (Convención Belém do Pará, 1994). Distintos organismos internacionales de derechos humanos paulatinamente fueron reconociendo la gravedad de este tipo de problemas. Así surgieron propuestas que permitieron crear instrumentos internacionales específicos de protección, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981), la Convención internacional de los derechos del niño (1989) o la Convención interamericana

MENORES, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY

Los países centroamericanos tienen mayores porcentajes de población menor de 15 años y, al mismo tiempo, más problemas de pandillismo (México 31%; El Salvador, 34,3%; Nicaragua, 39,5%; Honduras 39,7%; Guatemala 43,5%), que otros con más bajos porcentajes de menores, adolescentes y jóvenes (Brasil 28,1%; Argentina, 26,7%; Chile, 25,5%; Uruguay, 24,4%). La combinación de macro factores -como la urbanización y la estructura de edad- explica la mitad de las variaciones de la criminalidad observada en un país u otro. En decir, si la población mundial fuera similar -en cuanto a estructura de edad- y si el grado de urbanización fuese similar entre los países, las diferencias en los niveles de criminalidad se reducirían a la mitad (ONUDD & UNICRI, 2005).

para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como la Convención de Belem do Pará. La terminología varía según los países, pero se distingue habitualmente entre violencia contra la mujer (VCM) y violencia intrafamiliar (VIF), que puede afectar también a otros miembros de la familia (niños, ancianos), además de la pareja, y puede involucrar aspectos físicos, psicológicos, económicos y sexuales.

El marco orientador regional más importante en materia de violencia contra la mujer ha sido la Convención Belém do Pará, que identifica las obligaciones de carácter inmediato y aquellas “progresivas” que debe adoptar el Estado para erradicarla.

Los avances desde entonces han sido notorios sobre todo en materia legislativa, en mayor visibilidad de la violencia doméstica en la sociedad a través de campañas públicas, en la definición de la violencia como problema social y de política pública, en la incorporación de la temática en agencias gubernamentales (salud, justicia, educación, seguridad) y en creación de agencias guber-

DIPROFAM (Carabineros de Chile)

La Dirección General de Protección a la Familia (DIPROFAM) es la instancia encargada de implementar la política pública de la institución en materia de procedimientos, recolección estadística de VIF, como también de orientar las acciones preventivas y la capacitación del personal. Cuenta con 27 secciones especializadas para tratar la VIF, maltrato infantil y delitos sexuales. No obstante, todas las comisarías del país disponen de una oficina para la atención de víctimas. Existe, además, una línea telefónica gratuita atendida por operadores capacitados para responder consultas, orientar y derivar a la población. En 2007 dicha línea se extendió a todo el país. A partir del 2001 Carabineros incorpora la temática de VIF en la malla curricular de sus escuelas de formación (Fernández I., 2007).

namentales encargadas del tema. También, en algunos casos, en prácticas policiales (comisarías de familia en Colombia, comisarías de la mujer y la familia en Ecuador, y centros de atención de la violencia familiar, CAVIFAM en Perú y DIPROFAM en Chile); en instalación de centros de acogida a mujeres víctimas, como asimismo en políticas de rehabilitación de agresores, en capacitación de monitoras, en educación en general y prácticas de prevención primaria, secundaria y terciaria de violencia contra la mujer en el marco de la gestión de municipios, y sobre todo en iniciativas de la sociedad civil. Pero siendo la violencia de género un hecho cultural enraizado en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, se hace imperceptible e invisible porque se ha “naturalizado”. Por ende los cambios son lentos, desiguales y progresivos.

Es en el ámbito municipal donde han faltado políticas generalizadas referidas a la violencia doméstica. Iniciativas comunales han existido y algunas muy innovadoras (PGU, 2002), pero varios gobiernos locales han tendido a sacrificar estas políticas dejando a las organizaciones de la sociedad civil la responsabilidad de asumir este problema.

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

“Las relaciones familiares son la escuela primaria de la convivencia social. Cuando estas relaciones son de agresión, violencia o abandono, causan un impacto significativo a lo largo de la vida del niño que la sufre” (Larraín, 2007:157). Así también “las situaciones de violencia que tienen lugar en la familia, se originan y desarrollan bajo diversas y múltiples formas, pero todas ellas tienen en común el sufrimiento y profundo deterioro de la calidad de vida de las numerosas personas que se ven afectadas por ella, así como de aquellas que la rodean la violencia en la familia, el maltrato infantil y juvenil, y el abuso sexual son un ejemplo de ello” (Barudy, 2000:17). La VIF es, en efecto, un factor de reproducción de la violencia porque “los niños que crecen en un ambiente violento son más susceptibles de convertirse en violentos cuando sean adultos” (Smaoun, 2000:20). Aunque hayan sido solo testigos de la violencia física o psicológica, perciben e interiorizan que se trata de formas normales de resolución de conflictos (Larraín, 2007).

“La evidencia en relación a los costos e impactos que genera la violencia intrafamiliar, y la violencia contra las mujeres en particular, ha despertado una paulatina toma de conciencia acerca de la necesidad de enfrentarla a través de diversas iniciativas y acciones. Hoy existe consenso a nivel regional y mundial que la violencia requiere ser abordada a través de políticas públicas integrales que incluyan la protección y seguridad de las víctimas, la provisión de diversos servicios directos a las mismas, la prevención de la violencia en todos los niveles y la sanción a los agresores junto con su rehabilitación y reeducación” (Fernández I., 2007).

Es en el ámbito local donde más faltan estructuras que aborden los temas de salud mental relacionados con la violencia contra la mujer, centros de atención, programas de reeducación de agresores, refugios para víctimas y niños, y coordinación con organizaciones de la sociedad civil. “Aparecen las municipalidades como un espacio privilegiado para la implementación de políticas y programas en violencia doméstica, tanto por su inserción territorial y la cercanía a los problemas cotidianos de las personas como por su carácter descentralizado que facilita la distribución de recursos” (Larraín, 2007: 164).

A.5. El amplio debate actual sobre la seguridad.

Entre los principales puntos del debate sobre la seguridad en América Latina, destacan los de la gobernabilidad y la gobernanza. Ellos hacen referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado, para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan cómo se toman decisiones en una sociedad y cómo se elaboran normas sociales en relación con la seguridad ciudadana (Velásquez, 2007).

Un segundo debate concierne a la descentralización de la seguridad y en particular a las fuertes resistencias de las clases políticas a la delegación del control social y de la prevención para que sean implementados por las autoridades locales. Lo anterior, a pesar del evidente y determinante protagonismo de los municipios en las experiencias más exitosas de la región. Es la principal dificultad político-institucional para abordar la prevención.

Un tercer debate se focaliza sobre las reformas policiales. Se fluctúa entre esbozos de policía comunitaria, de modelos de policía orientada a la resolución de problemas, y formulas más tradicionales (Frühling, 2007). Este debate se complica en no pocos países por la escasa transparencia de algunas fuerzas policiales, los problemas de corrupción y de brutalidad o violencia en los procedimientos policiales. Una de las características transversales y recurrentes es la poca eficacia de las actuaciones policiales, que se suma a la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia.

La organización, el equipamiento, las estrategias y la preparación de la policía tienen un importante rol en la prevención y control de la criminalidad. No hay estándares definidos en este sentido. Tampoco correlaciones significativas que permitan demostrar una correlación directa entre el número de policías y los niveles de criminalidad en una sociedad. Entre 11 países estudiados, la tasa media de América Latina en el 2002 es de 326,5 policías c/100 mil habitantes; mientras que en una muestra de 47 países (incluye a los principales países desarrollados) la tasa media es de 319 policías

c/100 mil Hbts. La experiencia internacional no es concluyente: no se puede sostener que hay una relación permanente entre el nivel de recursos públicos, el número de policías y las tasas de victimización. No hay datos suficientes para sostener la hipótesis de que “más policías = menos crimen”. Los niveles de criminalidad dependerían más de la gestión y naturaleza de los servicios policiales que del nivel de recursos disponibles.

El Latinobarómetro 2007 revela que una cuarta discusión está marcada por el debate tradicional entre partidarios de una mayor represión, la tesis de la “mano dura”, que predomina en muchos países de la región (Sen y Kliksberg, 2007: 231) y, en contraposición, el énfasis en la prevención.

La tesis de la mano dura es criticada por muchos observadores. Por ejemplo, el informe de USAID (2006) analiza la aplicación de mano dura a las maras y pandillas en Honduras y El Salvador. Critica este enfoque y lo compara con la política de prevención adoptada en Nicaragua, para concluir que el enfoque de este último país es exitoso y podría aplicarse en otros.

Finalmente, un tema de actualidad no resuelto es el rol de la juventud en la formulación e implementación de las políticas de prevención y en general de seguridad (Krauskopf, 2003; Rodríguez, 2005; Vanderschueren, 2007b).

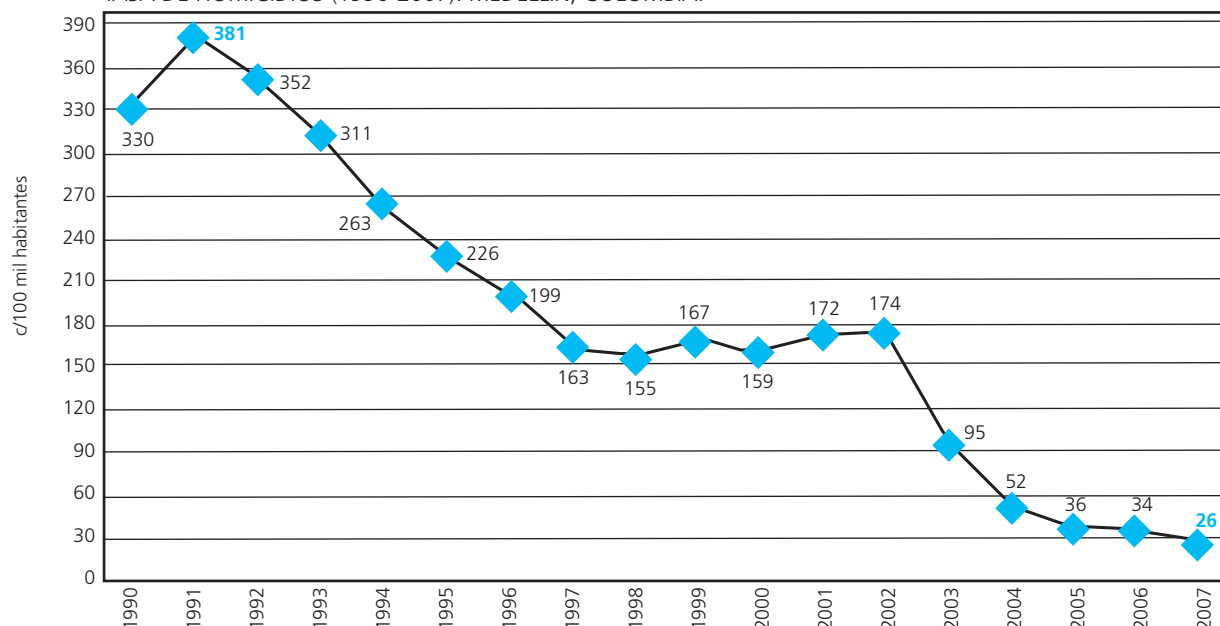
B. LAS EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN EXITOSAS EN LA REGIÓN

A raíz del debate sobre la necesidad y las modalidades de abordar el auge de la delincuencia, desde el inicio de los años 90 han surgido en la región iniciativas y políticas destinadas a enfrentarla.

Varias tendencias se destacan y pueden coincidir parcialmente. Por un lado, se encuentran los países que apuntan a reformas del sistema de justicia criminal -policía, tribunales y cárceles- a través de reformas modernizadoras y la modificación de leyes referidas al delito juvenil. Por otro lado, se aprecian otros que apuntan a la modificación -por lo menos legal- de las perspectivas de género y a la introducción de políticas que apuntan a focalizar la violencia de género desde varios sectores (salud, educación, justicia, seguridad, etc.). Existe también un esfuerzo constante en varios países dirigido a incluir una orientación comunitaria y/o un enfoque de resolución de problemas en la práctica policial.

A pesar del esfuerzo reformista que expresan algunas políticas, pocos países han privilegiado suficientemente y en forma efectiva y sustentable la prevención social en sus diversas modalidades. Sigue habiendo más preocupación de la seguridad pública como

EL IMPACTO DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN LOCAL
TASA DE HOMICIDIOS (1990-2007). MEDELLÍN, COLOMBIA.



Fuente: Salazar, 2007.

monopolio estatal que de la seguridad ciudadana, entendiendo ésta como la coproducción de la seguridad con otros actores sociales.

Varias ciudades de la región, como Bogotá, Medellín, Monterrey, Quito, Guayaquil, Diadema, Rosario y otras, han implementado políticas de prevención en el ámbito local que se han revelado exitosas. Los resultados de Bogotá, Medellín y Diadema en la lucha contra el homicidio son conocidos y espectaculares. Estas experiencias están bien documentadas (Acero, 2005; Dammert, 2005; Dammert y Paulsen, 2005; Mockus, 2007; De Luca Miki, 2007; Salazar, 2007; Vanderschueren, 2007b). Un aspecto fundamental en la estrategia es que se incluyó una serie de políticas que abordan todos los campos de la prevención relevantes en el contexto local: justicia alternativa, programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, iniciativas en materia de violencia de género, empoderamiento de comunidades barriales acompañado de renovación de barrios, reinserción de ex convictos, amplia gama de medidas dirigidas a quienes abusan de drogas, cortes de drogas, etc.

Las características comunes de estas experiencias exitosas son múltiples. En primer lugar, su carácter local, es decir, el hecho de que las autoridades locales hayan asumido liderar un proceso pedagógico

Experiencias locales

En América Latina existen muchas experiencias innovadoras, creativas y exitosas que pueden servir y ser base para una política de prevención. Estudiar, intercambiar y discutir sobre estas experiencias es importante en una región cada vez más interrelacionada.

gico de coproducción de seguridad a partir de un diagnóstico de las necesidades de la ciudadanía. “Los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una necesidad muy sentida. La cercanía entre gobernante local y ciudadanía no se deriva exclusivamente del hecho que el primero sea elegido por esta última. También se supone que el gobernante local conoce ya y, aún más importante, está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. La cercanía no es sólo política. Es cognitiva. Y es pedagógica” (Mockus, 2007: 120). En este sentido hay una clara división del trabajo con el gobierno nacional, que no excluye la colaboración pero que implica autonomía.

LA MANO DURA FRENTE A LA CRIMINALIDAD

“Las políticas predominantes en muchos países de la región han estado guiadas por esta visión básica (mano dura). Estaríamos frente a un tema de naturaleza básicamente policial. La búsqueda de respuestas debe darse en el marco del afianzamiento de los aparatos de seguridad. La falta de resultados se debería principalmente a que no se ha afinado la estrategia ni multiplicado los programas de control policial. Por otro lado sería necesario dejar de lado las “sensibilizaciones” y actuar sin miramientos para frenar a los potenciales y reales delincuentes. Ello puede abarcar desde amplias reorganizaciones de los aparatos policiales, que maximicen su presencia en los lugares públicos, su especial vigilancia de los sectores más pobres de la población, hasta incentivos por los resultados cuantitativos de la represión. Asimismo, incluye reformular la legislación para facilitar la acción policial, suprimiendo garantías, y tener la posibilidad de detener, enjuiciar, encarcelar a los niños desde edades muy tempranas.”

VERSUS**LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN FRENTE A LAS MARAS Y PANDILLAS**

“Nicaragua intentó un enfoque mucho más basado en la prevención y rehabilitación que en la mano dura, y tuvo resultados mucho mejores... El número y tamaño de las maras y pandillas se ha reducido sensiblemente... Entre las estrategias utilizadas, en lugar de optar por endurecimientos legales, se intensificó una relación activa entre la policía y la comunidad, y la apertura de oportunidades de trabajo y de desarrollo artístico y vocacional en las cárceles. Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios, el sector privado y miembros de las maras y pandillas, dirigidos a ofrecer oportunidades a quienes dejan a las maras y pandillas. El programa provee de asesoramientos, oportunidades educativas, entrenamiento y búsqueda de trabajo. Ejemplificador de su perfil es que, para el Día de la Independencia de 2004, la policía utilizó 800 jóvenes que habían pertenecido a maras y pandillas para que la ayudaran a mantener el orden” (Sen y Kliksberg, 2007).

El segundo aspecto clave es el carácter multisectorial de esta coproducción. Los diversos sectores han sido llamados a cooperar y han sido coordinados.

En tercer lugar se encuentra la creación de confianza en la ciudadanía a través de procesos que crean sinergias y resonancias en ella. “Los ciudadanos apoyan políticas públicas no tanto porque satisfagan sus intereses, sino por razones y emociones. Las apoyan simplemente porque las han entendido. Y entender da más derecho a vigilar y reclamar” (Mockus A. 2007: 120).

En cuarto lugar hallamos la coherencia entre política de seguridad y política urbana. La prevención, en particular hacia los sectores modestos, ha sido acompañada de procesos de renovación urbana y de creación de espacios públicos.

En quinto lugar se ha asumido los desafíos de un proceso pedagógico que contempla, como en Bogotá:

- El monitoreo del proceso con información pertinente, real y creíble.
- Un enfoque compartido por la comunidad y las instancias municipales, coherente en todas las acciones, análisis e interpretaciones, y promotor de la coproducción de seguridad.
- Articulación eficaz con la policía y eventualmente la justicia
- Rendición de cuentas y transparencia.
- Finalmente, la competencia de los equipos técnicos ha sido esencial.

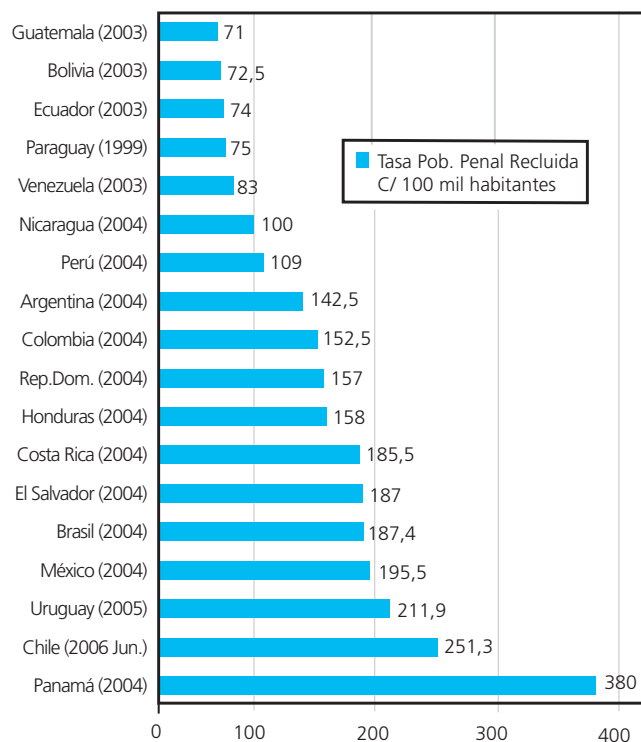
C. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD**Los tipos de prevención**

El contexto descrito a grandes rasgos en las páginas anteriores lleva a reconocer la necesidad de políticas que aborden los cambios estructurales, lentos pero necesarios, dirigidos a la inserción juvenil, a estrategias urbanas de inclusión, a políticas de cohesión social y a reformas que apunten a erradicar la violencia de género y la violencia contra niños y jóvenes. Sin embargo, lo indicado no basta si no hay -es la lección de los países y ciudades que han sido exitosos- políticas preventivas masivas y focalizadas. Esto, por tres razones principales:

1. Las políticas de “mano dura” fracasan, pues logran sólo llenar las cárceles, sin evitar las reincidencias. En el caso de una modernización del derecho penal y de las cárceles, “aun cuando el castigo cuenta con una legitimación ética y moral que pocos cuestionan, desde un punto de vista científico, estrictamente empírico, no hay evidencia de efectividad preventiva general. No hay constancia de que el rigor de la pena o el aumento de las cuotas de encarcelamiento reduzcan las tasas de criminalidad y eviten el delito. La prevención a través del derecho penal cuenta con unas limitaciones estructurales obvias” (García-Pablos de Molina, 2003: 1016). Dado que la criminalidad es multicausal, un conjunto de variables sin relación con el sistema jurídico-penal -sociales, económicas, culturales, familiares, individuales y situacionales- influyen en su aparición y desarrollo.
2. Los estudios internacionales han mostrado que la prevención es más rentable que la sola represión.

En la mayoría de los países los recursos públicos destinados a la seguridad son escasos, lo que obliga a desarrollar aún más un enfoque costo-beneficio y de rentabilidad social. A ello se agrega que más cárceles y más población penitenciaria no demuestran tener resultados positivos en la contención de la criminalidad. En América Latina la población penitenciaria y la escasa rehabilitación son problemas fundamentales, pero la

AMÉRICA LATINA - TASA DE POBLACIÓN PENAL RECLUIDA, SEGÚN PAÍS (2003-2006)



Fuente: Tudela, 2006.

tasa de población recluida alcanza a 152 cada 100 mil habitantes. En el Caribe llega a 324 por cada 100 mil habitantes (Walmsley, 2005: 2).

- Existen segmentos que están ya en situación de riesgo y podrán difícilmente beneficiarse de las reformas estructurales.

Por ejemplo, segmentos importantes de población declaran que el acceso a la justicia no es suficiente (Latinobarómetro, 2007).

Las reformas estructurales son lentas y esperar su realización significa, en la práctica, decir a los desfavorecidos: esperen y mientras tanto el sistema de justicia criminal se preocupará de sus problemas de inseguridad. Ofrecer al 40% de los pobres de la región la sola prevención penal, es decir la represión como política, arriesga que se produzcan efectos contrarios a los buscados. Por ende la prevención social -es decir aquella que apunta a las causas de la violencia y criminalidad- es necesaria para facilitar la inclusión y la cohesión social, como también la reinserción de los victimarios y la protección de las víctimas. Esta prevención no se limita a reducir los delitos a través de cambios en el entorno urbano -como propone la prevención situacional-, sino que apunta al potencial o

EL CRIMEN ES UN HECHO SOCIAL

El crimen y la violencia son una forma particular de relación social que expresa un conflicto entre actores y que desde el punto de vista de la racionalidad es una práctica que regula las relaciones entre las personas, es un mecanismo social de convivencia en un territorio. Desde esta perspectiva el crimen y la violencia son parte de una estructura social dada, de una comunidad o de un país, de un territorio donde la violencia es una forma legítima de resolución de conflictos y el crimen una forma de desviación social. Este acercamiento entiende ambos fenómenos en su dimensión relacional, es decir, como un hecho social que expresa tanto una relación como un conflicto entre actores. Tal como lo plantea García-Pablos de Molina: "El crimen no es un tumor, una epidemia, sino un doloroso problema interpersonal y comunitario. Una realidad próxima, cotidiana, casi doméstica: un problema de la comunidad que nace en la comunidad y ha de resolverse por ésta. Un problema social, en definitiva, con todo lo que tal caracterización implica en orden a su diagnóstico y tratamiento" (García-Pablos de Molina A., 2003: 981).

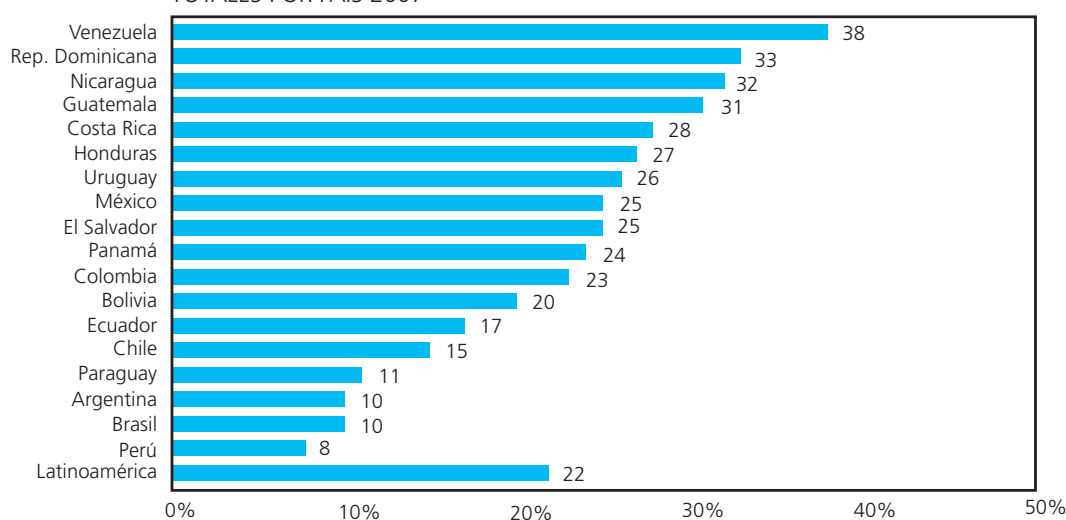
real delincuente o autor de conductas de riesgo, sean individuos o grupos. La prevención social es una intervención dinámica de distintos actores y fuerzas comunitarias para abordar solidariamente la criminalidad, considerando sus raíces y causas.

Esta prevención social requiere inscribirse dentro de una política global e integral de mediano y largo plazo, en la cual se coordinen las distintas políticas sociales. Dentro de éstas, la política urbana es fundamental en la implementación de una política de seguridad, ya que permite construir ciudades física y socialmente más integradas, con mejor calidad de vida.

Las formas de prevención social son varias y complementarias. La primaria, se dirige al conjunto de la población con programas focalizados por edad, género o grupos sociales, que "se orientan a las causas mismas, a la raíz, del conflicto criminal, para neutralizar éste antes de que el propio problema se manifieste y... a resolver las situaciones carenciales criminógenas, procurando una socialización provechosa acorde con los objetivos sociales" (García-Pablos de Molina A., 2003: 984). Las estrategias socioeconómicas y culturales adoptadas apuntan a generar habilidades y capacitación para enfrentar posibles conflictos, lo que requiere de un conocimiento sobre los mecanismos causales del problema a intervenir. Una de las formas de prevención social es aquella llamada temprana, que se dirige en forma amplia -sin apuntar solo al problema de la violencia y criminalidad- a los niños, desde el nacimiento hasta la pubertad, y a sus familias. Debe estar dirigida a los diversos tipos y estructuras de familias.

La prevención secundaria no actúa donde se genera el conflicto criminal, sino cuando el conflicto criminal se manifiesta y exterioriza. Focaliza a aquellos grupos que presentan mayor riesgo de

TODOS TIENEN IGUALES OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA TOTALES POR PAÍS 2007



Fuente: Latinobarómetro, 2007.

padecer o protagonizar situaciones de violencia y delincuencia. Es de corto y mediano plazo. Ejemplos son programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, como los desertores escolares, los consumidores de drogas, los alumnos de escuelas con alto grado de violencia escolar o los jóvenes que viven en barrios críticos.

La prevención terciaria constituye una intervención tardía que focaliza a las personas en conflicto con la ley. La población reclusa, los jóvenes detenidos por delitos, los autores habituales de microtráfico son sus destinatarios. Los objetivos básicos son la reinserción social, la rehabilitación y la prevención de reincidencias.

Durante las últimas décadas ha surgido una forma de prevención llamada situacional, complementaria a la prevención social. Consiste en la modificación del entorno criminógeno a través de modificaciones urbanas (iluminación, mejoramiento vial), de factores que dificulten la delincuencia (controles visuales, vigilantes naturales, control de acceso, cierre de locales, control de armas etc.), del aumento del riesgo al delinquir (vigilancia, alarmas, guardia, perro) así como la reducción de la ganancia o del efecto buscado (Clarke, 1992; Cohen y Felson, 1979; Rau M., 2007).

La prevención situacional puede ser complementaria a la prevención social en la medida en que subraya las dimensiones temporal y espacial del delito. Contribuye a neutralizar las oportunidades del delito pero por sí sola no trata de llegar a sus raíces sociales y humanas, por lo que no sustituye a la prevención social ni es sinónimo del control social de los espacios, uno de los objetivos a los que apunta la prevención social. La prevención

situacional logra éxitos de corto plazo desvinculados de las causas del problema y finalmente corre el riesgo de solo desplazar a la delincuencia, sin disminuirla: “una prevención orientada a criterios rigurosamente espaciales obstaculiza, aplaza o desplaza la comisión del delito, pero no lo evita” (García-Pablos de Molina, 2003: 1035).

El enfoque de prevención comunitaria, concepto no siempre preciso, es una forma integral de considerar el conjunto de formas de prevención. Enfatiza el rol y participación de los actores de la comunidad local.

Puede asumir diversas formulaciones. Una es la defensa de la comunidad, de sus espacios defensivos, vale decir apuntar a la protección de la comunidad a través de técnicas situacionales o de la presencia policial. Otra es la llamada perspectiva de desarrollo: enfatiza la presencia de la comunidad de vecinos en la prevención, pero ligada a programas de infraestructura, equipamiento, etc., del barrio o de la comuna. También está el enfoque del empoderamiento, que privilegia dar a la comunidad la capacidad de administrar por sí misma, con sus energías propias, la prevención y la gestión; por ende apunta a la asociación de la comunidad con otros sectores, le da un rol protagónico y facilita la generación de una cultura de la prevención.

Asumir que la colectividad interviene como coproductor de seguridad significa reconocer implícitamente que el Estado no es el único actor en la definición e implementación de la política de seguridad. Implica también asumir la descentralización. Ello se

expresa en la diferencia entre dos conceptos básicos: la seguridad ciudadana, que se distingue de la seguridad pública por la participación de nuevos actores sociales en su producción. El énfasis en la seguridad pública correspondió a un monopolio del Estado en materia de seguridad y su capacidad de mantener el control de la vida social y urbana, concretizado en las fuerzas de policías y los tribunales. En cambio, la seguridad ciudadana asume que otras instituciones locales y estatales (salud, educación, etc) y sobre todo la sociedad civil, es decir, los ciudadanos y sus organizaciones sociales o barriales, y el sector privado juegan un rol importante en la seguridad.

La diferencia con la noción de seguridad pública se encuentra en la incorporación del ciudadano. Ya no se plantea una producción de seguridad únicamente por parte de los agentes estatales, sino la necesidad de coproducir la seguridad entre todos los actores involucrados. La coproducción se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, así como las instituciones de la sociedad civil y del sector privado, junto a los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de seguridad y enfrenten eficazmente los problemas de inseguridad de todo tipo.

La coproducción se basa sobre la idea de que la seguridad es responsabilidad de todos y no solo del sistema de justicia penal. Este postulado deriva de la multicausalidad de la criminalidad y de los comportamientos antisociales, lo cual implica la necesidad de una respuesta multisectorial coordinada e integrada. La coproducción requiere, consecuentemente, que todas las instituciones y actores involucrados se consideren corresponsables de las soluciones a los problemas y también elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo anterior conlleva la abertura a modificaciones organizativas y sobre todo a cambios de mentalidades y prácticas al interior de las instituciones para enfrentar los problemas.

La incorporación de todas las personas a las políticas de seguridad opera con cuatro supuestos:

- Primero, la participación que busca muchas veces mejorar la deteriorada relación entre los habitantes y la policía.
- En segundo lugar, apunta a fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que permitirán el desarrollo y consolidación del capital social.
- En tercer término, la participación tiende a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de políticas y estrategias urbanas de seguridad.
- Finalmente, la participación de la colectividad apunta a desarrollar el derecho a la seguridad, que amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad.

LOS ACTORES DE LA PREVENCIÓN

La colectividad es fundamental en la acción preventiva: "La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región... Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación" (Marcus, 2004).

La preocupación por pensar el espacio urbano como un ámbito que garantice derechos y necesidades específicas para todos sus habitantes es relativamente reciente. Junto al nacimiento de un nuevo siglo y la consolidación de la sociedad globalizada y en proceso de urbanización generalizada, también se ha gestado una nueva generación de derechos, los llamados Derechos Humanos Emergentes, Derechos Complejos o de Cuarta Generación. Se habla de una cuarta generación de derechos humanos, haciendo la diferencia entre los derechos políticos y civiles —o de primera generación— que se discutieron con la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Se plantea que una segunda generación fueron los derechos económicos, sociales y culturales de los años 50 y 60, una tercera generación de derechos llamados de solidaridad, como el derecho a la paz, a la calidad de vida entre otros. En este contexto aparece el derecho a la ciudad (de cuarta generación), que amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. A su vez, aparece la demanda por seguridad como un derecho urbano exigible. En efecto, la ciudad a través de su patrimonio colectivo y sus espacios públicos ofrece un escenario para el desarrollo de la actividad humana, y cuando este patrimonio y los espacios públicos se insegurizan se limita la posibilidad creadora y el desarrollo de sus habitantes, de sus asociaciones y de su capital social. Con ello se pone en tela de juicio la capacidad de la ciudad de promover un desarrollo integral de los individuos, por lo que el derecho a la seguridad está íntimamente relacionado con servicios urbanos de seguridad iguales para todos (Ruiz y Vanderschueren, 2007).

El derecho a la seguridad presupone la aceptación de la diversidad, de la alteridad, y exige la educación para la aceptación de las diferencias de generación, de género, de etnia, de comportamiento sexual o religioso, y al mismo tiempo modalidades de resolución de posibles conflictos en este espacio. Por lo tanto, la seguridad urbana significa generar los espacios públicos de encuentro adecua-

LOS PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI), EN MEDELLÍN, COLOMBIA

Ante la existencia de barrios dominados por la violencia y grupos armados, donde la presencia del estado era escasa y básicamente era percibida en acciones represivas, algunas muy violentas, el municipio de Medellín se propuso actuar en forma focalizada en los lugares más conflictivos, de manera integral. Para ello fue fundamental que el alcalde creara al PUI, basado en antecedentes de la ciudad y casos latinoamericanos, haciéndolo central de su gestión y que para ello se coordinaran los distintos servicios del municipio.

Lo primero fue determinar, superponiendo mapas que graficaban los problemas que se consideraron más importantes (homicidios, robos, falta de servicios, etc.), considerando el Índice de Desarrollo Humano y la Encuesta de Calidad de Vida, los barrios más conflictivos y carenciados. Definidos éstos, y antes de actuar, se contactaron los líderes locales, para que sirvieran de primer nexo con las comunidades. "No se puede entrar como profesionales en una zona en guerra... nosotros lo que estamos haciendo es la recuperación de la institucionalidad" (César Hernández, PUI). Para esto fue importante el Programa Paz y Reconciliación, para saber qué grupos había, quiénes eran sus jefes, cuáles eran sus motivaciones, etc.

Como éstos eran sectores abandonados por el Estado y los gobiernos, la desconfianza que había hacia las instituciones era muy grande. La estrategia fue pedir un año para ver los primeros resultados, es decir tener una obra de "logro inmediato" que generara las condiciones para seguir trabajando y poder llevar a cabo una intervención integral a largo plazo. "Si nosotros logramos, primero, microterritorios de desarrollo, estamos plantando una semilla... estamos haciendo acupuntura urbana. El gobierno tiene que hacer la columna vertebral, la columna básica sobre la cual se sigue haciendo el desarrollo" (César Hernández).

Uno de los barrios elegidos fue el de Santo Domingo Savio, ubicado en uno de los cerros que rodea la ciudad. En él se ha construido el Metrocable (que permite conectar a esta población con el metro de Medellín), un colegio de gran calidad, un Cedezo (Centro de Desarrollo Empresarial), una biblioteca (símbolo del barrio), puentes, parques, mejoramiento de calles (arterias principales y secundarias, de continuidad urbana, de conexión barrial, vecinales y peatonales), un restaurán escolar (en un colegio), un gran plan habitacional de reasentamiento que permite liberar las quebradas creando áreas verdes y construir edificios de departamentos eliminando viviendas de muy mala calidad. Entre el año 2004 y 2007 se realizaron en el sector alrededor de 290 acciones, con un valor aproximado de 328 millones de dólares.



Estación Terminal del Metrocable y la nueva biblioteca en Santo Domingo Savio, que fuera uno de los barrios más conflictivos de Medellín.

© Universidad Alberto Hurtado

dos a las necesidades legítimas de cada grupo específico y generar las condiciones de protección que permitan que los encuentros se den en forma civilizada. Esto implica formas de resolución de conflictos, que se van modificando con el tiempo porque los grupos que componen la ciudad cambian como también se modifican las demandas de los grupos y sus necesidades. Esta seguridad contempla la apropiación de la ciudad por todos y todas y abarca mucho más que el derecho a la integridad física y a la protección de la propiedad privada. Implica la capacidad de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados. Por ejemplo, el derecho de los jóvenes de tener espacios y poder manifestarse de formas que les son propias o el derecho de minorías religiosas, étnicas o sexuales de tener sus lugares propios de reunión, de conmemoración o de fiestas. Lo dicho no significa la ausencia de con-

flictos, a veces violentos, sino más bien la capacidad de regularlos a través de una educación colectiva permanente, de control social y, sobre todo, a través de formas de prevención que permitan reducir las causas de la violencia y reeducar a quien está en situación de vulnerabilidad.

El derecho a la seguridad corresponde a todos los espacios, pasando desde el más íntimo en el hogar, al de la vivienda, el barrio, la comuna y la ciudad en su conjunto. Cuando la seguridad se ve vulnerada en el espacio público, se instala el temor en las personas, lo que genera un doble proceso: de abandono por parte de sus ocupantes naturales y de apropiación exclusiva de aquel espacio por parte de grupos localmente dominantes, como pueden ser delinquentes o narcotraficantes. Esta situación se da con mayor

fuerza en espacios de exclusión social como los barrios marginados, los que a su vez sufren en mayor medida la violencia y la inseguridad. En estos contextos, la seguridad urbana debe volver a ser un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales.

No solo la demanda de seguridad urbana es transversal a muchas políticas sino que es una demanda colectiva y no solo individual. El ciudadano exige seguridad para él y su familia, pero también pide calidad de vida en los espacios públicos, sean éstos calles, plazas, transportes, escuelas, negocios, parques, cines, etc. Pide sobre todo que la ciudad, el espacio público y su barrio estén seguros. En estos lugares el ciudadano quiere calidad de vida y no solo garantía contra ladrones o delincuentes comunes. Pide que el lugar sea agradable y funcional, pide que sea un lugar que tenga sentido en términos de vida ciudadana, demanda implícita de todos. En este sentido la recomendación de J. Borja es muy pertinente: “El urbanismo no puede renunciar a contribuir a hacer efectivo el derecho a la seguridad en la ciudad, es decir, el derecho a los espacios públicos protectores. Pero para todos. Sin exclusiones.” (Borja, 2005:28).

Por otra parte, el derecho a la ciudad por parte de las mujeres se ve muchas veces obstaculizada por la sensación de inseguridad y temor a ser agredidas, lo que tiene un impacto en su vida cotidiana, limitando en muchas ocasiones su autonomía, su movilidad, para el uso y apropiación de los distintos lugares y espacios en una ciudad, y de manera particular en lugares y horarios considerados como riesgosos o peligrosos.

La peligrosidad de estos lugares estaría asociado a las características físicas de éstos (por ejemplo, sitios urbanos sin mantenimiento, sistemas de iluminación insuficiente, zonas deterioradas y sin control social); a la dinámica social que ocurre y se expresa en estos espacios y a la percepción de inseguridad y temor. También se asociaría esta peligrosidad a la no existencia de redes sociales de protección entre vecinos y/o distintos grupos sociales, y en la mayor o menor identificación con el lugar en que se vive.

Los impactos sociales, económicos y psicológicos de las restricciones que las mujeres sufren ya sea por la experiencia de violencia o la percepción de inseguridad y por lo tanto el temor asociado a ésta, se transforma en una condicionante para transitar y apropiarse de los distintos espacios de una ciudad y para participar de distintas actividades como ciudadanas.

Que una ciudad sea más segura considera necesariamente la promoción de los derechos ciudadanos y de las mujeres en particular, pero además es importante considerar otras herramientas que sin duda aportan a la creación de ambientes más seguros. Una de estas herramientas es la planificación física del territorio (Raine-

GUARDIA URBANA MUNICIPAL (GUM) ROSARIO, ARGENTINA

El municipio de Rosario, Argentina, ha creado una guardia uniformada municipal no armada, constituida de 170 personas, de ellas 130 guardias dedicados a 2 ó 3 zonas carenciadas y el centro de la ciudad.

Rosario, una ciudad de más de novecientos mil habitantes, se ha descentralizado en 6 distritos con sedes municipales, de muy buena calidad, donde funciona un coordinador y encargados de los principales servicios. Sin embargo, la GUM se ha fijado como objetivo ser un nexo entre la ciudadanía y el municipio (en muchos lugares donde la presencia del estado es muy baja y, generalmente, se expresa en la represión por parte de la policía), además de disuadir, mediar y dialogar con la gente para solucionar los problemas legales.

Antes que reprimir o denunciar, se proponen evitar que se repitan hechos reñidos con las leyes y normas, y/o la buena convivencia. Sólo en situaciones en que se hace inevitable, por la gravedad de los hechos o frente a una situación donde se requiera personal armado, se recurre a la policía.

Los guardias “caminan la calle”, son siempre los mismos, dialogan con los vecinos y se van ganando la confianza de la gente. Informan de los servicios y de los beneficios a los que ella puede acceder, cómo denunciar ciertos delitos y qué necesita para ello; pero siempre tratan de mediar primero, de integrar, cohesionar. Así, con el diálogo, van descubriendo irregularidades, les van contando problemas de VIF, de violencia infantil, tráfico de drogas, venta de pegamento, etc. La GUM pone énfasis en la prevención: dirimir conflictos, construir ciudadanía.

Las GUM también colaboran con la seguridad en eventos, con bomberos, en accidentes de tránsito, etc. (Entrevista a Claudio Canalis, Director General de la GUM, y cuatro guardias. Julio 2008).

ro, 2006). El espacio, su conformación y atribuciones no puede resolver por sí mismo el problema de la violencia, pero puede contribuir a promover mayor seguridad o bien favorecer hechos delictuales. Un espacio público que fortalece las redes sociales, que promueve la interacción social, que identifica a los ciudadanos y ciudadanas con su barrio y ciudad, es un espacio cuya percepción de inseguridad será menor.

Varios autores señalan que la calidad de vida entre otras cosas, está en relación al mayor o menor acceso a las actividades y servicios en general y que esto depende del acceso al transporte público y la calidad de los traslados que posibilita. Esto supone reconocer que las mujeres en mayor proporción que los varones realizan simultaneidad de actividades complementando responsabilidades domésticas y laborales, lo que implica utilización de guarderías, lugares de abastecimiento, centros de salud, recreación de niños, etc.

Es decir, que los recorridos de varones y mujeres pueden diferir no solo espacialmente sino en los horarios de traslado. Por lo tanto, conocer cómo y dónde se trasladan ciudadanos y ciudadanas es una condición indispensable para planificar eficientemente los sistemas de transporte público. La seguridad es un atributo importante del espacio y en el caso del transporte, implica tener en cuenta todos los componentes del sistema en su conjunto: los sitios de espera, la iluminación de los mismos, las características de los trayectos a los puntos de acceso, etc. Desde las políticas urbanas, el diseño de estos aspectos son condicionantes de la percepción de seguridad-inseguridad y vitales para promover u obstaculizar la movilidad de las personas y de las mujeres en particular, las cuales se sienten particularmente expuestas a situaciones de agresión en espacios abandonados y sin control social.

La violencia en las mujeres es una problemática compleja y multidimensional, que implica aspectos socioculturales, donde la asistencia a las víctimas, la prevención de la violencia y la promoción de los derechos es un proceso que tiene que ir necesariamente ligado. Así mismo, es fundamental promover cada vez más la participación de la mujer en los distintos espacios y ámbitos en los cuales actúa: el espacio local, el territorio, el barrio y el entorno más inmediato.

Una mayor participación social de la mujer en las políticas de prevención, y un mayor grado de empoderamiento de éstas significa

un cambio en las relaciones de poder, orientado a que la mujer gane mayor poder y control sobre sus condiciones y situaciones de vida, lo que implica además toma de conciencia, mayor autoconfianza, la ampliación de opciones, revalorización de sus capacidades, el mayor acceso a recursos y acciones para transformar situaciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad.

Mediante la participación, las mujeres pueden gestionar y tomar decisiones, pudiendo así, desde nuevos roles, construir un poder distinto al establecido.

Es necesario además incorporar los diferentes puntos de vista de los grupos sociales que habitan la ciudad y de varones y mujeres, para el diseño de estrategias que aporten a la construcción de ciudades más seguras.

De acuerdo a todo lo señalado anteriormente se puede afirmar que es necesario que las políticas públicas y en particular las políticas urbanas, incluyan la perspectiva de género, para lo cual es fundamental contar con los medios y las metodologías para garantizar la participación de las mujeres que posibilite incidir en el contenido de programas y proyectos; la capacitación a los técnicos/as que diseñan las políticas e implementar mecanismos de evaluación que monitoreen los cambios o los efectos de las acciones que se implementen, sobre la calidad de vida de las mujeres.

**POLÍTICA LOCAL
DE PREVENCIÓN
PARA LA
SEGURIDAD
CIUDADANA**

Capítulo 2:

ETAPA 1. EL INICIO DE LA POLÍTICA

Este breve capítulo describe los pasos iniciales para enfrentar a nivel local la inseguridad en sus diversas formas. Se evidencia el tipo de liderazgo necesario, se subraya la importancia de un equipo técnico competente y de las alianzas imprescindibles. Se destacan también las exigencias de comunicación.

El líder político, capaz de difundir pedagógicamente una visión de la seguridad urbana, y el apoyo de un equipo técnico proactivo son los motores tras un esfuerzo concertado para empezar una política local de prevención para la seguridad ciudadana que sea adecuada y sustentable en el tiempo. Sin ellos la tarea será muy difícil.

El objetivo central de una primera etapa es establecer las condiciones necesarias para el comienzo de los trabajos, a través del consenso entre los actores claves respecto de la visión a lograr con la política local de prevención.

Los pasos para alcanzar el objetivo de esta etapa son:

1. Explicitar la visión inicial.
2. Identificar un coordinador y formar un equipo técnico.
3. Movilizar apoyo y establecer asociaciones.
4. Comunicar la política local de prevención.

1.1. PROCESO PARA COMENZAR LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN LOCAL

Paso 1: Explicitar la visión inicial

La primera acción debiera ser, en la mayoría de los casos, la propuesta de una “Visión” que guiará el diseño e implementación de la “Política Local de Prevención para la Seguridad Ciudadana”. Esta explicitación es a menudo decisiva en la coproducción de seguridad, ya que la realiza la autoridad local, con mandato territorial preciso y cercano a los ciudadanos. A su vez, reviste un carácter político y social, pues involucra las visiones que tienen los distintos actores que participan en el tema de la prevención, por un lado, y recoge las demandas ciudadanas acerca de la seguridad,

¿QUÉ ES UNA VISIÓN?

La visión de la seguridad urbana es un enfoque inicial sobre el cual se va construyendo y ajustando la política de prevención, y que se cristaliza frente a cada situación específica que enfrenta. Ella consiste en imaginar como crecer, vivir y trabajar en un lugar seguro donde las personas pueden librarse del miedo, de la violencia, de la victimización y de la intolerancia. Resulta muy importante tener una visión común pues esto permite unir a las personas y confirmar su compromiso con el trabajo conjunto. En muchas ocasiones, frente a los casos concretos de violencia y delincuencia, así como frente a los factores de riesgo asociados a dichos fenómenos, la visión se concretiza, se modifica e incluso se corrige, ya que ella no es un dogma a seguir que desde el inicio hasta el fin guía todo el proceso, sino una construcción colectiva donde la participación de todos los actores tiene un papel fundamental. Además incluye una dimensión pedagógica que ha resaltado Mockus (2007), porque sirve de intérprete de la comunidad frente al Estado y viceversa, como un acercamiento de las Políticas Públicas a la comunidad. En resumen, la visión es un enfoque cohesionador que inspira las políticas de prevención, que es construida con los ciudadanos de forma pedagógica, con el apoyo y voluntad del líder, quien es un inspirador y educador.

Concretamente, un caso exitoso como el de Bogotá generó una visión de la seguridad desde el respeto y los derechos ciudadanos. Este proceso se realizó en conjunto con los habitantes y tuvo por objetivo construir una cultura ciudadana que modificara las conductas individuales y colectivas de las personas respecto de ellas mismas y de quienes les rodean. Este caso nos muestra que sin una visión compartida, la cual además sólo llega a ser plenamente compartida paso a paso a través de la implementación de la estrategia de prevención, es muy difícil promover la responsabilidad en la ciudadanía. Además es una visión que va más allá de la seguridad por la seguridad, centrándose en la calidad de vida de las personas.

LA IMPORTANCIA DE LA VISIÓN EN EL LIDERAZGO LOCAL

El caso de **Diadema**, en la periferia de São Paulo, Brasil, muestra cómo gran parte de la violencia emana del vacío de autoridad y la falta de presencia del Estado. En este tipo de escenarios hay ciertas capacidades que el liderazgo debe poseer para ser efectivo. Una de ellas es la generación de confianza. El Foro de Seguridad Pública de Diadema parece haber sido soportado en forma más o menos constante y fiable en el tiempo. Existen muchos ejemplos en que la percepción de los ciudadanos no ha acompañado la opinión o las preferencias de quienes los conducen. Aun así, los han apoyado pues les resultan fiables y pueden percibir la orientación valórica de sus acciones. La larga tradición de participación popular ha permitido mantener las confianzas entre la comunidad y el poder local. El Foro de la Seguridad Pública se mantiene sobre la base de una gran participación de los distintos actores integrantes de la comunidad (Paulsen, 2006; De Luca Miki, 2007).

El caso de **Bogotá**, en Colombia, plantea otra capacidad de liderazgo. En sus dos períodos como alcalde, Antanas Mockus propuso un significativo programa de reformas. Su objeto era producir un cambio en las acciones públicas, pero, por sobre todo, en las conductas ciudadanas. En un muy amplio campo de alternativas, que iban desde el comportamiento de los automovilistas hasta el uso de los espacios públicos, pasando por el apoyo a ciertas minorías en conflicto con la justicia y el trabajo respetuoso pero decidido con la estructura de la policía, Mockus inició una campaña por cambiar los hábitos de la población. Tenía clara su visión, era muy competente en la gestión del significado que permitiera dar un contexto a la seguridad ciudadana y conectarla con un espectro más amplio de necesidades. En el ejercicio de su cargo, Mockus estableció un fuerte lazo por medio de una pedagogía cercana a los ciudadanos y, a través de una eficaz gestión de las comunicaciones, explicó de manera fácil y alegórica los planteamientos de su política de seguridad. Mediante mecanismos reconocibles para todos, establece prioridades, señala acciones e indicadores para ejecutarlas (Paulsen, 2006; Mockus 2007).

por otro. Sin esta primera acción de parte de la autoridad local, es difícil que se logre implementar una visión compartida entre los habitantes de la ciudad, así como una política de prevención exitosa y sustentable en el tiempo. La explicitación por parte del líder puede traducirse en un lema, un documento, una campaña u otra acción que permita visibilizar dicho proceso.

El líder es un tomador de decisiones de alto nivel que apoya, da soporte político y significado a la iniciativa. Debe tener mandato en términos de entrega de servicio público, seguridad, prevención de la delincuencia u orden público, con acceso a presupuestos, reuniones estratégicas y otras instancias de definición de acciones, particularmente las que involucran a otras instituciones socias.

La visión que guiará las actividades debiera ser coherente con el resto de la política local para que sea exitosa y apuntar a los siguientes objetivos:

- a. La cohesión social de la comunidad.
- b. El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.
- c. La formación de una cultura de la prevención en los ciudadanos.

La visión proporcionada por el líder puede ser anterior incluso a su elección como autoridad. En algunas ocasiones, su definición también puede ser incentivada por el Gobierno central, a través de la implementación local de una Política Nacional de Seguridad.

En este caso el líder es un puente y un intérprete que adapta los contenidos a “la realidad, el lenguaje y el universo de preocupaciones de las comunidades “ (Mockus, 2007: 123). La visión también puede ser construida por el líder a través de la asesoría de un consejo de expertos.

Finalmente la visión del líder debe ser negociada y contrastada con los habitantes y la sociedad civil, para lograr una visión adecuada y compartida sobre la seguridad.

El líder debe conducir la aplicación de la política de seguridad y prevención, integrándola a su proyecto y priorizándola dentro de su agenda de acción. Para lograr este objetivo requiere tener claridad respecto de su papel en la implementación de la misma. Una parte importante del éxito se encuentra en su voluntad de llevarla adelante, asumiendo los costos de corto plazo y capitalizando sus resultados de mediano y largo plazo.

La autoridad tiene que ser capaz de aglutinar los recursos locales y la comunidad en torno a la política, y debe promover la integración de los actores locales en redes. La constitución de coaliciones es la expresión habitual de estas redes, tales como el Foro de la Seguridad Pública en Diadema, Brasil, o el Consejo Metropolitano de la Seguridad en Quito, Ecuador. Además necesita un conocimiento acabado del funcionamiento local (del municipio o entidad afín) y un saber básico en políticas y prácticas preventivas. También deben poseer estas competencias los profesionales que constituyan

ESQUEMA POLÍTICA(S) MUNICIPAL(ES)



No solo es necesario saber cómo se complementan, coordinan y potencian las políticas locales: también se debe ver cómo lo hacen con las políticas federales y/o nacionales.

el equipo técnico, como lo veremos a continuación. Un liderazgo sin cuadros profesionales y administrativos adecuados no podrá implementar de buena forma su estrategia.

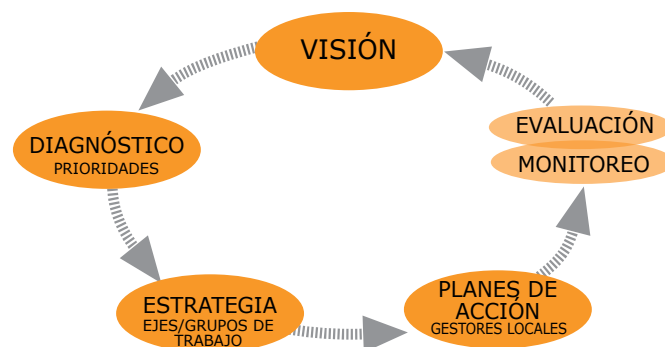
Paso 2: Identificar un coordinador y formar un equipo técnico

Dos actores claves.

El primero es un coordinador que inicie el proceso, reúna a las personas, motive, estimule las acciones y procure que sean ejecutadas de manera coherente. Esta función, de carácter técnico, debe contar con la confianza política de parte de la autoridad a cargo. Está orientada a conducir la política y su implementación, dinamizar y monitorear las actividades que se realizarán y evaluar sus resultados. Él o ella dirigirá el equipo y la iniciativa local de prevención de la delincuencia y la guiará a través de las distintas etapas. Todas las evaluaciones coinciden en reconocer el carácter fundamental del rol de “manager de seguridad” como condición de éxito. El coordinador es una persona involucrada en la prevención de la delincuencia. Debe ser dinámica, convincente, proactiva, creíble, conocida entre los socios y actores claves para la estrategia, y capaz de trabajar con todos los sectores de la ciudad.

El segundo actor clave es el equipo técnico que desarrolla e implementa las iniciativas, realiza los diagnósticos y coordina los distintos actores. Constituye un error identificar este rol con una sola persona, que sería un tipo de líder único o carismático. Más bien conviene entenderlo como un grupo bien liderado por el coordinador, interdisciplinario, complementario en términos de género y

ETAPAS DE UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN



COMPETENCIAS PARA EL COORDINADOR

- Comprometido con la realidad local, militante de la coproducción de la seguridad
- Gestor de la complejidad urbana, conocedor de su diversidad y de los actores intervinientes, que sepa coordinarse con ellos a través de la “cooperación inteligente”
- Entendido en el tema de la seguridad y sus distintas formas de prevención, un generalista de la política, con enfoque transversal y holístico
- Capaz de lidiar con la complejidad de la intervención urbana y la coproducción de seguridad, hábil para el trabajo en equipo y en redes

de responsabilidad, con una comprensión integral de la ciudad. El equipo debe tener una visión global del proceso, estar comprometido con la visión y ser partícipe de las acciones concretas que se llevan a cabo. Si se dan estas condiciones, el equipo técnico podrá monitorear de mejor forma las acciones que se realizan y evaluar el nivel de transversalidad que las acciones logran implementar.

La formación profesional de sus miembros debe orientarse en torno a diversos temas que sean coherentes con un enfoque integrado de seguridad. Esta formación debe entenderse como un ideal al cual se llega a través de un proceso permanente de actualización y debe ser apoyada por especialistas temáticos para hacer frente a los diversos fenómenos de la violencia y la delincuencia. Algunos temas fundamentales son:

- Comprensión de los desafíos de la seguridad urbana.
- Conocimiento de los campos de la prevención.
- Visión multidisciplinaria de la seguridad urbana.
- Manejo de los dispositivos locales de seguridad.
- Dominio de los tipos de formación necesarios para los distintos actores urbanos.
- Aplicación de un enfoque territorial integrado de la seguridad.
- Conocimiento de la problemática del temor ciudadano.
- Capacidad de participar, animar y conducir organizaciones comunitarias y asociaciones de cooperación.
- Capacidad de trabajar con el sistema de justicia y las policías.

Paso 3: Movilizar apoyo y establecer asociaciones

Es necesario conocer cuáles son las asociaciones locales y su importancia política y social, aquellas que se ven afectadas por la delincuencia y la violencia, aquellas que trabajan en seguridad y prevención o que pueden influir sobre ellas.

Lograr el apoyo para la causa es uno de los trabajos del coordinador y del líder. Resulta aconsejable que se reúnan con representantes de organizaciones socias claves (instituciones indispensables, como la policía, departamentos del municipio, asociaciones con fuertes raíces en la comuna, etc.) para movilizar su respaldo y alentarlos a sumar sus esfuerzos. Las reuniones persiguen asegurar la coordinación entre departamentos municipales, entidades gubernamentales y actores locales. Los encuentros descritos no implican una invasión de atribuciones y competencias, sino más bien una dinamización de los roles de cada uno. Puede ser introducida la idea de un “consejo comunal de seguridad”.

Este paso se debiera realizar en varios niveles. La primera asociación y búsqueda de consensos se debe hacer al interior del municipio, identificando los departamentos o áreas afines a la política de prevención, así como los que se verán afectados y deberán colaborar con ella.

Esta etapa supone una evaluación y decisión anterior acerca de cuál será la ubicación del coordinador y del equipo técnico en el organigrama municipal, ya sea dependiendo directamente del alcalde, como cabeza de un departamento o bien subordinado a un departamento. Esta última opción indicada minimiza el rol del equipo técnico y su coordinador, por lo que no se recomienda.

Completados los avances al interior del municipio, el trabajo se enfoca al exterior, en la búsqueda de consensos y diálogo con los actores del sistema de justicia criminal (policía y jueces) de la ciudad.

Luego se establecerá el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores relevantes de la comunidad territorial en la que se ins-

La visión puede ser creada por el líder o por una persona creativa, ser el resultado de un trabajo colectivo o de la convergencia de ideas diversas. Sin embargo, ésta debe poder transmitirse de manera fácil y clara, ser comprensible por todos y en distintos niveles de complejidad, ser adaptable a las distintas realidades de una ciudad y ser adecuada para distintos actores.

cribe la iniciativa: sociales, comunitarios, culturales, económicos o políticos.

Finalmente, se genera la coordinación con las autoridades del nivel central del gobierno respecto a las políticas, programas y recursos en materia de prevención de la violencia y la delincuencia, disponibles al servicio de la ciudad.

Paso 4: Compartir la visión y lanzar la iniciativa local de prevención

Para movilizar a los actores claves y dar inicio a la iniciativa local de prevención, es adecuado crear consensos sobre la importancia del problema y la necesidad de actuar en conjunto. Aquí se necesita promover la “Visión” del líder, para que sea conocida y entre en diálogo con las visiones del resto de los actores, generando una visión compartida sobre la ciudad, de cualquier forma que sea definida, para movilizar a los actores. Este proceso debe considerar la complejidad de las ciudades: si es una metrópoli, una ciudad intermedia, pequeña o, incluso, si es una comuna dentro de una ciudad con el poder político fragmentado. Es muy posible que en este paso sea necesaria la negociación para llegar a un consenso con distintos actores, a nivel nacional, regional, metropolitano, de la ciudad, de la comuna y de los barrios que la componen. Esta negociación permitirá implementar una política de prevención compartida y sustentable. Si las etapas anteriores fueron realizadas adecuadamente, será posible, como resultado de esta fase, formar una asociación local de prevención de la violencia y la delincuencia, cuya idea se introdujo en el paso 3. Dicha asociación ha de estar orientada a la acción basada en una visión común. No es suficiente acordar la visión (que puede ser la parte fácil); los actores deben saber, de una manera general pero clara, qué va a significar su participación en el proceso.

Cuando los socios se han reunido en torno a prioridades claves y una visión, y la convicción es alta, resulta importante comenzar la institucionalización de la política de prevención de la violencia y la delincuencia, a través de una estructura formal. Así se con-

sigue precisar el compromiso de los socios en la creación de la sociedad -si es posible, dentro de estructuras gubernamentales e institucionales existentes- y construir un equipo para implementar el trabajo futuro.

La institucionalización es un proceso paulatino durante todas las etapas posteriores. Su fin es constituir un equipo legitimado capaz de monitorear todo el proceso, tanto a nivel político como técnico. A nivel político la experiencia muestra que puede ser útil tener el apoyo de quienes toman decisiones a un alto nivel de los socios claves, traduciendo la asociación local de prevención en la forma de comités comunales de seguridad ciudadana, o comités de asesores en seguridad ciudadana, los cuales establecen el marco de trabajo, diseñando y adoptando una visión o meta, seleccionando

prioridades y opciones de estrategias para la acción. A su vez el equipo técnico debe irse construyendo en un proceso que implica entre otros elementos la formación sistemática, el conocimiento de la realidad local y el aprendizaje sobre los resultados de las políticas implementadas.

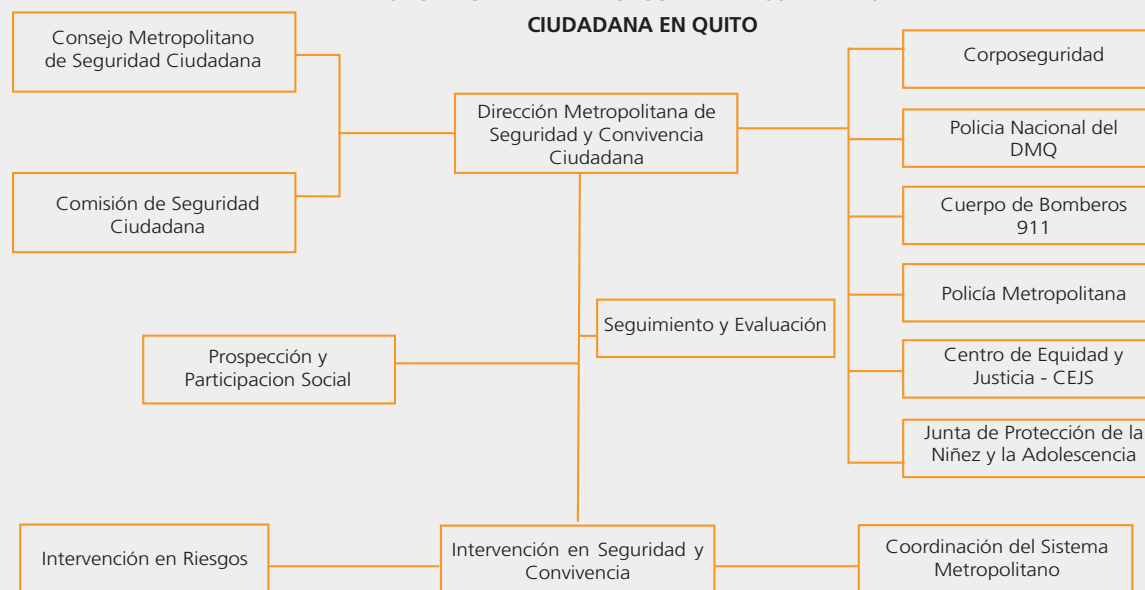
Finalmente, la iniciativa que inicia la ejecución de la política de prevención debiera ser lanzada de una manera pública, por ejemplo mediante un evento mediático, tal como lo plantea el alcalde pionero en materia de seguridad en Bogotá: “Los ciudadanos apoyan políticas públicas no tanto porque satisfagan sus intereses, sino por razones y emociones. Las apoyan simplemente porque las han entendido. Y entender da más derecho a vigilar y reclamar.” (Mockus, 2007: 120)

EL ROL COORDINADOR DEL MUNICIPIO QUITO, ECUADOR

Ante la inexistencia de una ley Nacional de Seguridad Ciudadana, y dada la voluntad política del alcalde para iniciar este proceso, se inicia en el año 2004 el denominado “Pacto por la Seguridad Ciudadana” en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). La percepción colectiva del pacto es asumir que las partes que entran a formarlo tengan una condición de iguales, tarea difícil de asumir, tomando en cuenta la estructura jerárquica legal de las instituciones que forman parte de este acuerdo. En este sentido, el papel de municipio ha sido el de coordinar y facilitar esta voluntad institucional para lograr un acuerdo y un objetivo común, partiendo de las herramientas existentes en cada una de las instituciones para generar, en base a sus competencias y fortalezas, acciones integradas para la mejora de la seguridad. Este Pacto lo conforman las siguientes instituciones: el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la Corte Superior de Justicia de Pichincha, y la Organización Ciudadana. Todas las instituciones que forman parte del pacto tienen que rendir cuentas al Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Así mismo, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana tiene que presentar informes periódicos sobre las actividades realizadas.

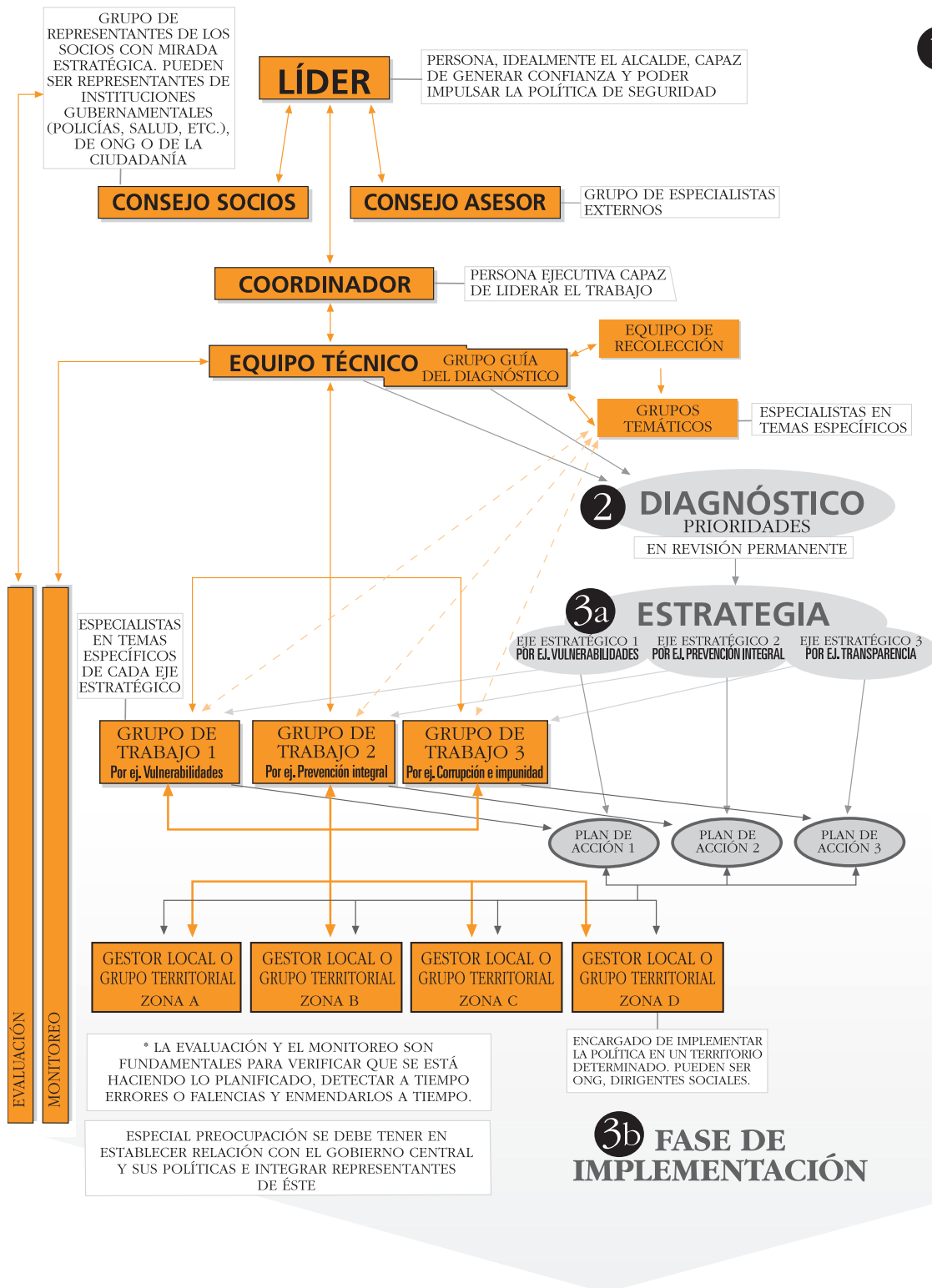
Se han tomado acciones para lograr esta meta, partiendo del manejo de la seguridad desde una perspectiva integral. Para ello se creó la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, cuya misión es la de definir políticas para la elaboración de planes, monitoreos y evaluación. También se creó la Comisión de Seguridad que es presidida por un concejal, la Comisión de Equidad y de Género y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que es la encargada de manejar la tasa de seguridad y ha trabajado en proyectos grandes que son difíciles de manejar por el municipio, como los sistemas de video-vigilancia, el equipamiento de la Policía Nacional y la creación de infraestructura física. Éste ha sido un proceso complejo, donde la clave ha estado en la voluntad de coordinación de los distintos actores.

ORGANIGRAMA DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN QUITO



Fuente: Reglamento Orgánico MDMQ, aprobado por el Consejo Metropolitano de Quito, el 12 de diciembre de 2007.

ETAPAS Y ACTORES DE UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA



Los gestores locales son motivadores del trabajo territorial e incentivadores de la creatividad

Capítulo 3:

ETAPA 2. EL DIAGNÓSTICO

Aquellos que participan en el diagnóstico son más propensos a usar sus resultados.

En este capítulo se describen los pasos y componentes de un diagnóstico, la información que se requiere, las herramientas de recolección y análisis de datos, su diseño, implementación y uso. Se analizan también los temas relevantes de un diagnóstico municipal y se propone un esquema de presentación de informes así como la necesidad de difundir los resultados en la comunidad.

Diseño, planificación y recursos

El diagnóstico requiere de un buen diseño y planificación en base a la visión, a los objetivos de la intervención, a los recursos y los tiempos disponibles y a lo que se cree son las prioridades locales de la política de prevención.

El diagnóstico debe entenderse como parte de una política de prevención, por lo tanto es, además, participativo y generador de consenso.

2.1. LOS TIPOS DE DIAGNÓSTICO

Para intervenir en un problema es imprescindible tener un conocimiento fundado sobre él. Es por ello que un diagnóstico implica recoger y analizar datos de diversa naturaleza para reconocer la problemática, su envergadura y sus características.

Con este propósito en mente, se parte del supuesto de que el entorno es dinámico y rico en situaciones y que la aplicación de ciertas directrices de actuación y el uso de algunas técnicas permitirán un acercamiento al complejo tejido social y sus problemas. Esto ayuda a comprender la repercusión de los fenómenos que afectan a la comunidad e impactan en ella.

Existen diversos tipos de diagnóstico según su propósito, técnicas asociadas y campo donde se realiza; ejemplo: exploratorio, institucional, de expertos, diagnóstico socio-educativo, o bien diagnóstico participativo, y cuya aplicación puede darse en el ámbito municipal o local-comunitario.

Más allá de las diferencias de instrumentos, objeto y propósito, estas modalidades pueden diferenciarse por el grado de apertura o nivel de involucramiento que requieren o promueven de los diversos actores e interesados. Así, algunos precisan a veces un diagnóstico sin involucrarse en las actividades propias de este proceso, mientras que en otras ocasiones se asume que es una etapa que, bien orientada, pueden hacer los propios interesados en la solución de los problemas que les afectan. Un “diagnóstico participativo” ofrece la ventaja de que los líderes locales y la comunidad se apropian de la definición de las manifestaciones y causas, así como de las necesidades y prioridades.

En una modalidad de diagnóstico que busca generar consensos entre líderes, actores locales, instituciones públicas y organizaciones privadas y los miembros de una comunidad, no se parte de un problema, sino que se asume como desafío buscar en conjunto los problemas que subyacen al campo de sus intereses comunes. El proceso de diagnóstico ayuda a construir ese “interés común”. Es por ello que esta modalidad invita a utilizar algunas técnicas participativas para resignificar la dinámica del entorno.

2.1.1. Fuentes oficiales de datos para el diagnóstico

Un diagnóstico puede parecer una actividad compleja, pero no lo es. Éste supone el empleo de algunas herramientas de recolección de información, lo que puede ser muy útil si están disponibles. Cuando el interés es conocer la envergadura de la criminalidad y los delitos más frecuentes en un territorio, es aconsejable revisar, por ejemplo, las estadísticas de la policía y, si están disponibles, también las cifras de juzgados y tribunales de justicia. En general, las estadísticas reflejan una situación aparente, son la cara visible u “oficial” de los problemas de inseguridad.

En ambos tipos de estadísticas -policiales y judiciales- se nos presentan ventajas y desventajas. Generalmente, ni las cifras de la policía ni aquellas de los juzgados están disponibles o son de acceso público. En ocasiones es necesario un esfuerzo de las autoridades del municipio para establecer un diálogo que ayude a “abrir” la información que poseen dichas instituciones al equipo responsable del diagnóstico. Un diagnóstico puede ser una buena oportunidad que ayuda a construir una política de gestión de información local que asegure que permanentemente exista producción de datos y retroalimentación entre los distintos actores e interesados. Con frecuencia se deben superar las barreras que impiden compartir antecedentes y evaluaciones entre instituciones públicas.

Si los registros de la policía y de tribunales recogen antecedentes sobre las circunstancias en que ocurren delitos, el perfil de víctimas, de detenidos y de infractores, entonces se transforman en una rica fuente de información. Pero éstas tienen limitaciones para su interpretación y uso. Las cifras oficiales de denuncias y detenciones, por ejemplo, constituyen un tipo que más bien refleja la actuación de la policía en un territorio.

Por otro lado, la estadística de denuncia o reporte de un delito ante la policía es parcial y no refleja la victimización total, en razón de la cifra negra (ver recuadro). En efecto, los robos de billetera o al interior de un auto a menudo no son denunciados, mientras el robo de auto -por la existencia de un seguro- es habitualmente denunciado. Estos registros tampoco reflejan la percepción de temor ni indican necesariamente los lugares más inseguros, a menos que los delitos denunciados hayan sido registrados con mucha precisión y se lleven a mapas detallados.

De esta forma, en ambos casos las cifras reflejan más la actuación de la policía y de los tribunales que las características de la criminalidad, pero ayudan a construir un panorama y la evolución en el tiempo o su distribución en distritos o áreas geográficas.

En definitiva, nos informan sobre su envergadura, pero se trata de una parte de la realidad que nos preocupa. A pesar de esto, son indispensables en un diagnóstico local.

2.1.2. Diagnósticos específicos focalizados

Las encuestas de victimización realizadas habitualmente a nivel nacional o en el ámbito de un área metropolitana, permiten evaluar las características principales de las victimizaciones, los tipos de víctimas y la frecuencia de estas situaciones según el testimonio de los habitantes. Dan cuenta de la criminalidad en forma más completa que los datos oficiales, porque no son afectadas por la cifra negra. Permiten además medir la evolución de la criminalidad en el tiempo, si las muestras son comparables.

ESTADÍSTICAS POLICIALES

Las estadísticas policiales son una fuente de información indispensable, aunque no siempre son confiables o lo suficientemente exhaustivas para el diseño y desarrollo de una estrategia efectiva de prevención de criminalidad. Estos límites se deben a la cifra negra ya que solo entre 25% y 55% de los delitos son reportados por la población-, a la forma en que las policías interpretan algunos delitos, a la estrategia policial -en un período puede minimizar algunos delitos (ejemplo VIF) y maximizar otros (robos en los domicilios)-, a la competencia de la policía y a su grado de transparencia.

El diagnóstico participativo no pretende entrar en disputa o desafiar la información policial, sino más bien complementarla en función de elaborar un plan de acción de prevención que ayudará tanto al trabajo de la policía como a la calidad de vida de la población.

Lo que se puede obtener normalmente de los datos policiales son la cantidad y el tipo de delitos registrados en ellos, la tasa de criminalidad, las tendencias en el tiempo, las diferencias zonales en la comuna y el porcentaje de asuntos elucidados por la policía (FESU, 2008).

Por otra parte, el nivel de focalización de un diagnóstico también puede ser importante. No se puede “escudriñar en toda la realidad”, eso -si bien puede ser interesante- es poco práctico. El diagnóstico tiene un valor instrumental, no es un objetivo en sí mismo. Es por ello que pueden definirse focos territoriales y/o temáticos.

Un ejemplo de lo anterior son los diagnósticos focalizados sobre un barrio crítico con una tasa excepcionalmente alta de delincuencia o sobre un tipo de victimización difícilmente comprensible sin un análisis científico más profundo, como el caso del abuso de menores, que requiere estudios de especialistas. El diagnóstico barrial se justifica donde el barrio presenta un historial de delitos graves que distorsionan la vida comunitaria al punto de institucionalizar un tipo de capital social perverso que impide la cohesión social positiva. Así ocurre, por mencionar tres casos, en los barrios donde

CIFRA NEGRA

“La cifra negra alude a un cociente (concepto aritmético) que expresa la relación entre el número de delitos efectivamente cometidos y el de delitos estadísticamente reflejados... Si, como parece desprenderse de estimaciones recientes dignas de crédito, un elevadísimo número de delitos efectivamente cometidos ni siquiera llega al conocimiento de la policía, es obvio, entonces, que las estadísticas oficiales sólo detectan la punta del iceberg, pero no su volumen real ‘sumergido’, pues no son un instrumento idóneo para informar sobre el volumen, estructura, dinámica y desarrollo del fenómeno delictivo real” (A. García-Pablos de Molina, 2003:265).

CEASC, CENTRO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, COLOMBIA

El CEASC, Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de la ciudad de Bogotá, recopila, analiza y divulga información de manera periódica y sistematizada sobre violencias y delitos, hace un análisis espacial a través del Sistema de Información Georreferenciada (SIG), y tiene especial énfasis en la investigación de campo, que le permite hacer análisis cuantitativos y cualitativos. Éstos sirven para proponer y desarrollar políticas públicas, así la administración tiene un conocimiento objetivo acerca de las conflictividades, violencias y delitos en la ciudad. Con esta información se adelantan los consejos distritales de seguridad para definir las políticas de control y prevención pertinentes.

En el año de 1995, se crea el Sistema de Información de Violencia y Delincuencia como parte del Observatorio de Cultura Urbana. Luego de muchos cambios y evolución, el año 2006 pasa a ser el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y en el año 2008 en un Centro de Estudio de alto nivel, que funciona como instancia asesora de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Gobierno en materia de Seguridad y Convivencia, formuladora y evaluadora de políticas públicas, estructurado de tal manera que pueda responder a los interrogantes que sobre la materia surjan en la ciudad.

Para ello se utilizan diversas fuentes de información como: el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Secretaría Distrital de Salud y de Movilidad, la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Integración Social.

El uso de diversas metodologías como encuestas de percepción y victimización, trabajos etnográficos, análisis espaciales y estadísticos, complementado con la coordinación intra e interinstitucional, permiten tener un conocimiento integral sobre estas situaciones y así proponer líneas de políticas más elaboradas y cercanas a la realidad.

El trabajo desarrollado por el CEASC incluye el análisis de indicadores sociales que inciden en la seguridad de las personas y en la evaluación sistemática y permanente de las intervenciones que se llevan a cabo. Por lo tanto se realiza un seguimiento a las conflictividades urbanas, la situación de violencia intrafamiliar, población vulnerable, análisis del conflicto armado en la ciudad, y seguimiento a la situación de los municipios de Cundinamarca y su incidencia en la seguridad de la capital. Finalmente, se han realizado investigaciones, como son: Identificación y caracterización de las zonas críticas de Bogotá: modelo de intervención; conflictividad en el entorno de las plazas de mercado; el tránsito de la legalidad a la ilegalidad; evaluación de la vigilancia privada en Bogotá; experiencias de jóvenes excombatientes; la mujer como víctima y victimaria de violencia y delitos en Bogotá; jóvenes entre los 12 y 35 años como víctimas y victimarios de la violencia y delincuencia en Bogotá, entre otros.

En el marco del Estado Social de Derecho, la perspectiva del CEASC consiste en formular políticas públicas en materia de conflictividad urbana y regional, convivencia y seguridad ciudadana, partiendo de la realización de estudios especializados y del seguimiento permanente a las diferentes manifestaciones de violencia y delincuencia (Alcaldía Bogotá, 2008).

la ley no impera dada la presencia de narcotraficantes, o en barrios de minorías étnicas estigmatizadas, o en los barrios fuertemente deteriorados social y físicamente. En tales circunstancias es difícil realizar un diagnóstico participativo. Conviene entonces apoyarse en profesionales que pueden ayudar a identificar con precisión los factores que permiten la reproducción del fenómeno, y así establecer el punto de partida de un plan de prevención. Esta modalidad bien puede ser un complemento a veces necesario del diagnóstico participativo.

2.1.3. Observatorios urbanos

El observatorio urbano de la delincuencia constituye una forma de institucionalizar el diagnóstico permanente a través de la recolección regular de datos y su sistematización para aportar soluciones a las actividades de los servicios públicos y privados en materia de seguridad. Ofrece una gama de informaciones procesadas que facilitan la acción, pero se puede crear un observatorio solo en las grandes aglomeraciones que tienen los recursos para hacerlo. El ejemplo más significativo en la región es el de Bogotá (CEASC).

2.2. OBJETIVOS DE UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

El objetivo de esta fase es **producir con actores sociales interesados de la misma municipalidad un diagnóstico de la delincuencia e inseguridad local**. Es la base de informaciones confiables, apropiadas, consensuadas, sobre la cual se identifican y formulan prioridades y estrategias para emprender planes de acción. Es importante subrayar que entre los actores locales interesados están los jóvenes, porque son los principales victimarios y víctimas de la delincuencia y, por ende, los principales beneficiarios de la prevención.

Los objetivos son varios:

- En primer lugar, **identificar los principales delitos y comportamientos que afectan a la comuna**. Una base de información clara y reconocida por la población local es indispensable para favorecer su compromiso.
- **Comprometer a los participantes en el diagnóstico a asu-**

OBSERVATORIO URBANO DE SEGURIDAD

El observatorio urbano de seguridad es un órgano de estudio, público, privado o mixto, que se concentra en la investigación operativa con el fin de dar soluciones concretas a los problemas de convivencia ciudadana en materia de seguridad en un territorio determinado.

El objetivo prioritario de cualquier observatorio de seguridad no debe centrarse en la investigación básica, sino en la investigación “operativa”, o sea la que permite encontrar soluciones concretas a los problemas de convivencia ciudadana en materia de seguridad. En ningún momento se ha de perder de vista que el propósito de sus trabajos ha de ser la orientación de las actividades de los servicios públicos. Los informes finales de cualquier observatorio deben ser modelo de rigor científico y de sencillez en la exposición. Es decir, deben ser a la vez rigurosos y operativos (Hernández Lores, 2006).

VENTAJAS Y LÍMITES DE UNA ENCUESTA DE VICTIMIZACIÓN

Las encuestas permiten “objetivar” y medir los problemas y percepciones de las personas. Generalmente, demandan más tiempo y recursos, pero la cobertura y la focalización bien pueden compensar su uso en un diagnóstico y, posteriormente, a la hora de evaluar resultados e impactos. Éstas ayudan a responder a interrogantes fundamentales: ¿quiénes son las víctimas?, ¿cuántas?, ¿qué delitos?, ¿qué opina? y ¿qué valora la gente?, entre otras. Por cierto, también tienen limitaciones: a veces la gente olvida cosas o simplemente no quiere contestar u opinar. Por otro lado, es difícil que los estudios sobre victimización identifiquen crímenes ocultos tales como la violencia doméstica contra cónyuges y niños, y el maltrato a los ancianos.

En el empleo de encuestas de victimización existen experiencias positivas en diversos países y hay un conjunto de recomendaciones a seguir. Es recomendable emplear un formulario común que permita una comparación entre ciudades o municipios. En una entrevista “cara a cara” se le pide a la persona suministrar información social y demográfica personal y se le pregunta si ha sido víctima y en qué circunstancias, qué hizo después de eso. También se le interroga acerca de su miedo al delito y sobre sus actitudes hacia el sistema de justicia penal. Sus respuestas se registran en un formulario. No obstante, en la mayoría de los casos será preciso adecuar las preguntas a las realidades locales, incluyendo otros tópicos de percepción ciudadana. En Chile, la aplicación sistemática de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana es una buena experiencia (www.seguridadpublica.gov.cl/enusc2003.html).

mir sus resultados: se trata de un proceso de sensibilización progresiva. Apunta a permitir que los principales actores involucrados en la comuna perciban síntomas y causas de las situaciones de inseguridad, y asuman las tareas que deriven de las conclusiones del diagnóstico. Este objetivo implica un requisito: el diagnóstico es principalmente el asunto de los equipos y socios locales, en empatía con la población, y no de los técnicos exteriores a la comuna o “expertos” de la seguridad. Cuando se precise de investigadores externos, su rol será de socios acompañantes que puedan contribuir a clarificar algunos temas, a sistematizar datos o a profundizar aspectos que el diagnóstico participativo no logre iluminar.

- **Identificar los temas y áreas prioritarias** de acuerdo a lo que valore la mayoría de la población en materia de seguridad. Para construir confianza, elaborar una estrategia implica partir de las prioridades locales y no de las de autoridades gubernamentales o municipales.

- **Verificar la validez y los efectos de las políticas y acciones vigentes** de control y de prevención de la delincuencia que aplican el municipio y los organismos gubernamentales o privados. Las respuestas represivas o preventivas pueden ser equivocadas o generar efectos no deseados. Por otra parte, deben ser confrontadas con otras prácticas usadas en lugares distintos: por ejemplo, la prevención contra el consumo de drogas gana al ser comparada con prácticas de otras ciudades.
- **Identificar los recursos y energías locales** sobre las cuales se construirá la política local de seguridad.
- **Identificar los grandes rasgos del tipo y grado de temor** que existe en la comuna o sus diferentes áreas y sus causas, si la percepción del temor constituye un problema.

El temor constituye el grado de riesgo percibido subjetivamente por la población, y no está ligado directamente al nivel de victimización (Hope and Sparks, 2000; Ewald, 2000).

El temor es un factor que interviene mucho en el clima de confianza entre los habitantes, y entre población e instituciones. Abordarlo lúcidamente, distinguiéndolo de la victimización, evita confusiones y permite visualizar las prioridades de la gente.

Como se señaló, un diagnóstico participativo toma en cuenta datos oficiales e informaciones obtenidas a través de herramientas científicas, pero se caracteriza fundamentalmente por involucrar

PERCEPCIONES DEL TEMOR

Esta percepción varía según los sectores sociales: puede ser temor frente a la posibilidad real o imaginaria de ser víctima de un asalto, temor a que los hijos estén atraídos por la droga, la delincuencia o la prostitución, temor a vivir en un barrio abandonado por las autoridades públicas, temor a la presencia de narcotraficantes por los conflictos armados que generan, temor a ver su barrio (clase media o alta) desvalorizado por la cantidad de delitos que allí ocurren o por la proximidad de sectores sociales percibidos como delinquentes virtuales o personas juzgadas indeseables.

en un autodiagnóstico colectivo a líderes interesados y motivados, a representantes de la comunidad y de las organizaciones locales, como asimismo a autoridades municipales.

Esta modalidad asume, al menos, tres directrices que hacen referencia a la estrategia de conducción.

Primero, la convicción de que las causas de la violencia y las de la delincuencia, y su complejidad, se reconocen mejor cuando comienza a ponerse en práctica que la población es parte tanto del problema como de la solución, y que su responsabilización es clave.

Segundo, la coproducción de un diagnóstico es más aconsejable, porque pone énfasis en el protagonismo de los actores y de la comunidad afectada, por una parte, y en un ejercicio colectivo de “construcción”, es decir, de búsqueda, identificación, valoración y priorización, por la otra. Un diagnóstico con esta perspectiva es un proceso de aprendizaje. La población apoya y se apropia de una política cuando la entiende.

Tercero, producir un diagnóstico de la inseguridad con actores sociales locales interesados es una modalidad que asegura representatividad y confiabilidad en las informaciones. Esto ayuda a desarrollar visiones variadas y consensuadas cuando se identifican y formulan prioridades y estrategias para emprender planes de acción. En definitiva, esta modalidad facilita la apropiación de los resultados del diagnóstico y el empoderamiento de los interesados con su realidad.

La experiencia de intervenciones preventivas exitosas destaca, por ejemplo, lo fructífero que es involucrar a los actores locales en un proceso de construcción colectiva de un diagnóstico, especialmente a jóvenes, porque con frecuencia son los principales victimarios y víctimas de la delincuencia y, por ende, los principales beneficiarios de la prevención.

2.3. ¿QUE INFORMACIONES SE BUSCAN?

Un diagnóstico implica recolectar datos, antecedentes y opiniones relevantes sobre la inseguridad en un territorio delimitado -un municipio o un área incluso menor-. Se trata de una fotografía en un momento. La información a reunir será aquella que sirva al propósito de reflejar apropiada y oportunamente la envergadura y características de victimización a manos de la delincuencia y la violencia, los factores de protección y de riesgo locales y los comportamientos que pueden acentuar estos factores. También pretende identificar y verificar la validez de las respuestas para contener la criminalidad, en particular de las políticas de prevención. Así mismo, intenta entender los grados y el tipo de temor existente en los

Recursos locales

En el diagnóstico, además de identificar los problemas, se debe descubrir y destacar los recursos locales, los que deben ser parte fundamental de la política de prevención. Algunos recursos locales pueden ser: historia y cultura local; organizaciones sociales existentes; iglesias y comunidades de base en el barrio; grupos sociales: niños, jóvenes, mujeres, agrupaciones culturales, clubes deportivos, etc; líderes locales, artistas, deportistas, etc; proyectos, programas y experiencias locales exitosas.

diversos segmentos de la población. La opción a favor de este tipo de diagnóstico deriva de la necesidad de recoger la experiencia de los habitantes. Al mismo tiempo, permite a los actores locales objetivar su situación y percepción de seguridad y lograr un consenso al respecto.

Es por ello que, en general, se precisa informaciones que ayudan a aproximarse al fenómeno social de la inseguridad, entendiendo que ella se produce a partir de factores objetivos y subjetivos, se asocia a la criminalidad y la violencia y, en ocasiones, también con la actuación e insuficiencia de las instituciones públicas en un territorio. Por cierto, estos antecedentes no se encuentran consolidados y muchas veces habrá que producirlos. Esto también implica una evaluación del tipo “costo-beneficio”. De esta forma, destinar recursos y energía en un diagnóstico es también invertir en la comunidad.

Por lo anterior, las informaciones que se precisarán deben tener las siguientes características:

- Se centran en la realidad local y son relevantes para las necesidades locales.
- Proviene de varias fuentes, por ejemplo, de la policía y juzgados, de instituciones públicas del área social, salud y educación, de la sociedad civil, de centros de investigación, de compañías de seguro, de empresas de seguridad privada y de los propios habitantes (se debe poner atención a jóvenes, mujeres y niños).
- Se obtienen de diversas formas, tales como: análisis de estadísticas, encuestas, grupos focales (“focus group”) y entrevistas con actores claves, prensa, mapas perceptuales, marchas exploratorias, grupos de trabajo temáticos, etc.
- Son variadas, en la medida que abarcan los objetivos señalados anteriormente, como datos sobre delincuencia, temor, respues-

MARCHA EXPLORATORIA

Consiste en reunir un grupo de personas (alrededor de 10). Pueden ser heterogéneos o seleccionar sus integrantes por edad, género, interés común, etc., de acuerdo a lo que se quiere analizar de una misma zona geográfica, con quienes se analiza los lugares de mayor peligro y victimización o temor, según su percepción (a través de entrevistas -grupales o individuales-, encuestas, dibujos, fotografías, collages, etc.). Una vez identificadas estas zonas, son recorridas durante diversos momentos del día o en jornadas distintas (jornadas laborales, fin de semana, etc.) y se verifica con el grupo la validez de su percepción. Después se establece un mapa de los lugares efectivamente fuentes de peligro y victimización. Posteriormente se invita a las autoridades locales o nacionales involucradas a recorrer los mismos espacios con el grupo y ver qué soluciones pueden aportar a los problemas verificados.

tas institucionales o de la sociedad civil, lugares peligrosos, grupos vulnerables y actores organizados de la delincuencia.

- Expresan medidas y tendencias acerca de una situación frecuente y su evolución, y no de hechos esporádicos. Por ejemplo, interesa la evolución de atentados a la propiedad o del consumo o modalidades del tráfico de drogas, y no un hecho inusitado o poco común aun cuando se vincule con el tema.
- Reflejan la opinión de diversos segmentos sociales y de los actores: jóvenes, niños, mujeres, comerciantes, tercera edad, sectores acomodados o pobres, trabajadores informales, etc.
- Representan consensos entre los socios participantes y visiones compartidas progresivamente por la mayoría de la población. Estas informaciones deben ser asumidas no sólo por el líder local y su equipo técnico, sino también por los socios que tendrán un rol clave en la estrategia. La búsqueda del acuerdo de los habitantes facilitará considerablemente la implementación de la estrategia.

Otras características son:

- Luego de procesados los datos, se presentan en un formato accesible y claro que evidencia las preocupaciones principales, los aspectos más relevantes de la delincuencia local y del temor, los factores locales de protección y de riesgo relevantes. Se debe evitar elaborar informes extensos. Para ello se pueden emplear gráficas y tablas.
- Pueden actualizarse regularmente para informar a los socios de nuevos desarrollos, desempeños, progresos, evaluaciones de impacto, logros, y para ajustar estrategias y actividades cuando sea necesario.
- Son suficientes para permitir una elaboración de estrategia local de seguridad. Aquí conviene aplicar un criterio de suficiencia que ayuda a delimitar hasta cuándo buscar o profundizar sobre un tópico particular. Cuando los antecedentes que se reúnen

vuelven sobre lo mismo (“nivel de saturación”) y no aportan nada nuevo, entonces se ha alcanzado el límite de lo necesario y lo suficiente.

2.4. LOS PASOS DEL DIAGNÓSTICO

Los pasos principales son:

- **Establecer el grupo guía para el diagnóstico.**
- **Diseñar el diagnóstico, su alcance y sus indicadores.**
- **Implementar el diagnóstico.**
- **Analizar los resultados, escribir el informe y devolver la información a la comuna.**

Realizar un diagnóstico implica tiempo, además de recursos humanos y financieros. La presencia de un equipo técnico local capaz de coordinar el trabajo de los socios en el diagnóstico es imprescindible. Por ende, se requiere un financiamiento que asegure la disponibilidad de este equipo. Desde el inicio se debe asumir que un diagnóstico participativo serio requiere no menos de cuatro a seis meses, según la experiencia internacional, si se parte de cero (Shaw, 2001; FESU, 2008).

El error a evitar es la delegación total del diagnóstico en un grupo de expertos. Si hay recursos financieros, uno o dos especialistas pueden apoyar el proceso, profundizando ciertos aspectos, pero no sustituir el diagnóstico colectivo.

2.5. PASO 1: FORMAR Y ESTABLECER EL GRUPO GUÍA

El primer paso en la realización del diagnóstico es diseñarlo. Se trata de una tarea del equipo técnico que, para llevarla a cabo, elige un “Grupo Guía”.

¿Quiénes componen este Grupo Guía? Actores comunales involucrados en la tarea de seguridad, es decir, los principales responsables del conjunto de programas y proyectos que apuntan a la prevención en un municipio o en el área de estudio: encargados de la prevención de consumo de drogas y alcohol, monitores o educadores de jóvenes en situación de riesgo, mujeres líderes de prevención de la violencia intrafamiliar (VIF), mediadores reconocidos, policías, actores de la sociedad civil y/o algunos representantes de la comunidad, en particular uno o dos representantes de la juventud. Este grupo guía, una vez terminado el diagnóstico, puede cumplir otras funciones, ya sea en los grupos de trabajo o grupos territoriales. Actuarán como facilitadores de este proceso buscando la legitimidad ante la comunidad. Su tarea va a ser guiar, monitorear y difundir los avances del diagnóstico de seguridad local, desde el principio hasta el final.

SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN DELHI

El desarrollo de Dehli ha causado que ésta sea una de las ciudades que más rápido crece en el mundo. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados, sigue siendo la ciudad más insegura de India, con los más altos índices de crímenes contra mujeres. Las mujeres en Delhi deben tomar medidas de precaución las que coartan de muchas maneras sus vidas. Por esto se ha implementado la campaña de Delhi Segura (lanzada por JAGORI), centrando la atención en la población más vulnerable: los pobres, mujeres y gente mayor.

Las mujeres son las que se han visto más afectadas por esta sociedad patriarcal y han sido amenazadas de ser atacadas por haber infringido ciertas normas sociales. Con esta situación, se han visto violentadas y sus derechos han sido restringidos.

La campaña Delhi Segura se basa en tres consignas:

- La violencia y amenaza en la vía pública constituye un problema grave
- La violencia y falta de seguridad no es sólo un "problema de mujeres" sino una consecuencia de los modelos de urbanización dominantes, reflejo de la cultura de la ciudad y violación de los derechos de las mujeres
- Involucrar a los ciudadanos en el tema de la Seguridad Pública

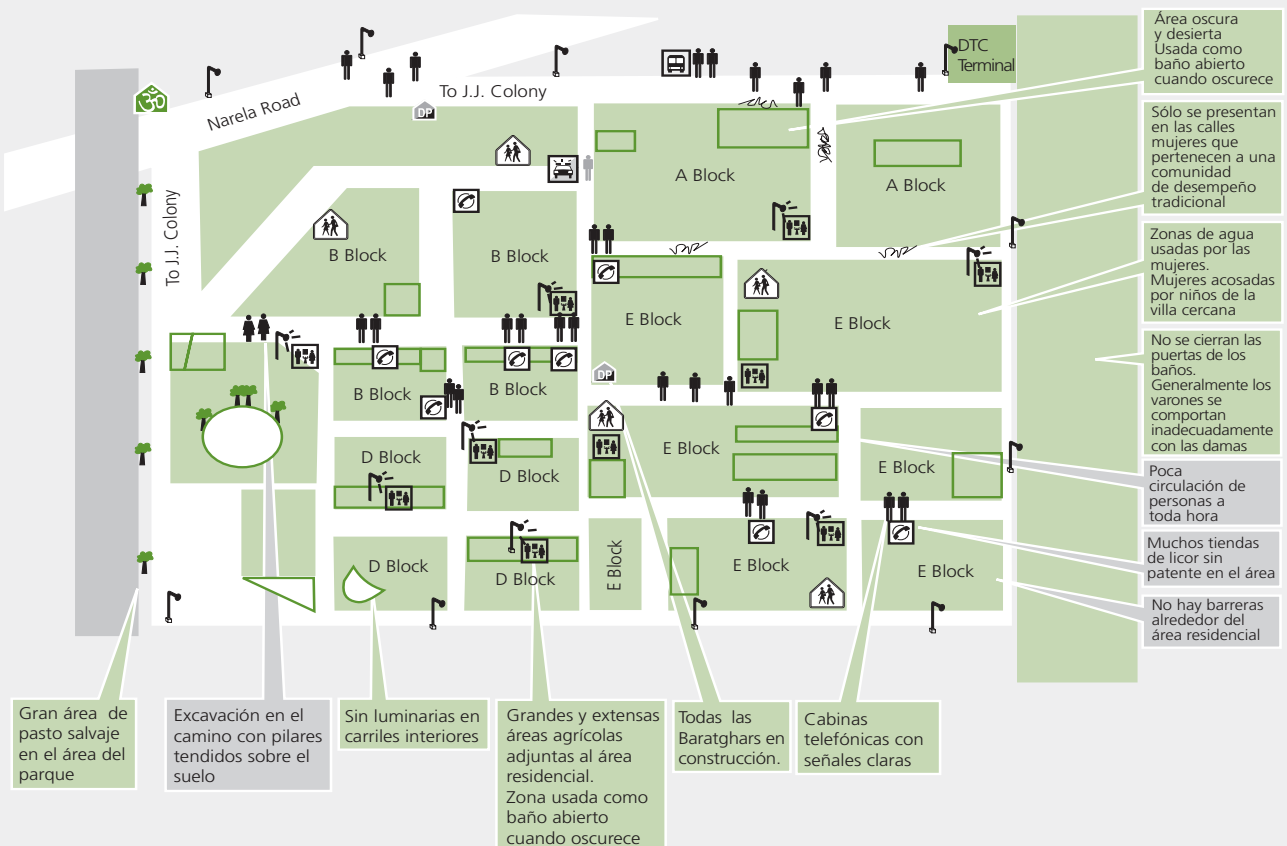
La campaña espera involucrar a todos los ciudadanos, que la mujer no sea vista como el "sexo débil" en tema de seguridad, e involucrar a la policía con el apoyo correspondiente. Lo anterior se pretende lograr con programas como: trabajo cooperativo con la policía, con jóvenes en el tema de seguridad en áreas públicas, sensibilizar al "ciudadano común" dando información en los centros comerciales, autos, etc., organizando talleres, disponiendo de un sitio web para la campaña.

La campaña utiliza las auditorías de seguridad (marchas exploratorias) como medio para explorar los factores de violencia y las posibles acciones para cambiarlos, y crear una alerta pública y compromiso para implementar acciones a nivel local y de políticas. Éstas se realizaron a la hora que comenzaba a oscurecer en los sectores públicos, y se categorizaron de la siguiente manera los temas identificados en ellas:

- El estado de ambiente, tales como la condición y ubicación de la iluminación, pavimentos, paraderos, disponibilidad y condición de baños públicos, mantención de parques, árboles o arbustos que crecen demasiado y obstruyen, terrenos baldíos, edificios abandonados, áreas de estacionamiento
- Ubicación de cabinas telefónicas, tiendas y garitas de policías
- Áreas que son usadas o no por hombres o mujeres
- Percepción de las mujeres acerca de la seguridad y los modelos de utilización del espacio

Resultados:

- Iluminación pública: problema generalizado, es escasa en muchos lugares y las mujeres entrevistadas evitan dichos lugares
- Paraderos: lugares de alto riesgo, sin iluminación
- Calles y caminos oscuros: se evitan a toda costa sobre todo dentro de las colonias, son lugares donde por lo general han sufrido acoso, agresión verbal y física
- Calles en mal estado u hoyos en el pavimento: dificultan a la hora de escapar de un atacante
- Estacionamientos: otra zona de alto riesgo. En ellos existen pocos guardias, zonas oscuras y solitarias. También es mayor el problema en los estacionamientos subterráneos donde un grito no se escucha desde afuera
- En los metros también existen problemas, pero las tiendas que permanecen abiertas junto con el metro dan cierta sensación de seguridad
- Terrenos baldíos, edificios demolidos: todas las mujeres los reconocieron como lugares inseguros, que dificultan el paso de peatones
- Baños públicos: los existentes son oscuros y sucios, sin auxiliar que atienda. No se usan
- Espacios predominantemente de hombres son generalmente evitados por las mujeres y dudan al tener que acercarse a ellos
- Policías y guardias: aumentan el sentimiento de seguridad
- Áreas comerciales: se ve la presencia de mujeres según lo que se venda en ellos



Fuente: Jagori, 2007.

2.5.1. ¿Con qué criterios elegir los representantes de la comunidad para el Grupo Guía?

La selección de los participantes del grupo guía va a condicionar el acceso a personas o grupos a través de las encuestas o entrevistas o consultas o diálogos comunitarios. Por lo tanto es fundamental elegir bien los representantes comunitarios, clarificando la noción de “comunidad” cuando se habla de delincuencia. La comunidad en este caso se refiere no tanto a grupos que viven en una misma área geográfica, sino a “grupos de intereses” conectados con los efectos de la criminalidad. Son “los grupos de personas que comparten un interés o una característica que les confiere una opinión particular en materia de criminalidad o de su prevención” (FESU, 2008: 30).

La definición se aplica a grupos que son víctimas habituales de la delincuencia -por ejemplo comerciantes o residentes de algunas áreas que son blanco habitual de la delincuencia-, a grupos que son a la vez víctimas y victimarios- como los jóvenes- pero que están interesados en comprometerse en prevenir la delincuencia o la violencia, a grupos de mujeres interesadas en prevenir la VIF, a minorías estigmatizadas que buscan la inclusión, etc.

Al inicio, con el equipo técnico, el grupo guía diseña el diagnóstico, lo dinamiza, lo monitorea y finalmente valida los resultados por entregar al municipio y a la población. El grupo guía será compuesto, dependiendo de la dimensión de la comuna, de un máximo de 10 a 15 personas.

2.5.2. Los riesgos de la exclusión de los jóvenes

La exclusión de los jóvenes, bajo el pretexto de que no se interesan o son un grupo de difícil manejo es una práctica a evitar. En ocasiones algunos delitos, conductas de riesgo y comportamientos incívicos de jóvenes constituyen elementos centrales en la percepción del temor de la población y son el foco de las políticas de prevención. En Latinoamérica la mayoría de los infractores y la desproporcionada tasa de víctimas varones se relaciona con menores y jóvenes entre 15 y 30 años, que representa casi 40% de la población menor a 30 años. La tendencia demográfica en la región muestra un aumento sostenido de la población en alto riesgo (varones entre 15 y 29 años), amenazando el capital humano en las

Territorio y formas de entrar en él

Una de las mayores dificultades son, muchas veces, las diferentes percepciones y definiciones sobre los límites de un territorio o de un barrio: sean los administrativos o los establecidos por distintos servicios (educación, salud, etc.) o aquellos de las organizaciones locales como la percepción de distintos grupos al interior como al exterior del sector seleccionado. Sin embargo, definirlo en base a los objetivos como a los grupos con los que se trabaja es fundamental, ya que puede ser contraproducente para las personas sentirse excluidas del territorio que consideran como su barrio o que les incluyan burocráticamente otras que los habitantes perciben como ajenas.

comunidades. De esta forma, la presencia juvenil (adolescentes y jóvenes adultos) es un imperativo para entender su cultura, expectativas y comportamientos, los niveles de discriminación hacia ellos y su percepción de la inseguridad, entre otras materias.

Además, teniendo en cuenta que con frecuencia la mayoría de las acciones de prevención van a dirigirse a jóvenes en situación de riesgo, hay que legitimarlas mediante una empatía mínima con el segmento juvenil. Es necesario promover la participación de los jóvenes en consideración a sus necesidades e intereses.

2.6. PASO 2: DISEÑAR EL PROCESO

2.6.1. Los aspectos principales del proceso

El grupo guía diseña el proceso de diagnóstico, lo que implica:

- **Definir el espacio territorial del diagnóstico.** En una comuna urbana de gran tamaño (mayor que un millón de habitantes), es prácticamente imposible realizar el diagnóstico si-

PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES DE INTERÉS

“La principal dificultad es identificar las comunidades en cuestión (de interés) y encontrar el mejor medio de asegurar su participación. No es realista ni necesario hacer participar al mismo nivel a todas las comunidades en cada etapa, pero tampoco es posible tener reglas fijas sobre quién debe participar y en qué momento. Las ciudades deben decidirlo individualmente, tomando en cuenta la estructura demográfica, las especificidades locales, así como los problemas que surgen durante el diagnóstico. Un análisis de las ‘partes involucradas’ puede ser muy útil para identificar aquellas cuyo interés es importante y adquirir una comprensión de los papeles y contribuciones potenciales” (FESU, 2008).

multáneamente en todas las áreas. En este caso se circunscribe el diagnóstico inicial a los sectores juzgados prioritarios, dejando otras zonas para una fase posterior con equipos apropiados. Por ejemplo, se puede decidir que el centro de la comuna, por su valor estratégico y simbólico, será privilegiado, o bien que las zonas de barrios deteriorados serán prioritarios. Lo importante es fijar bien los límites razonables del espacio en el cual se lleva a cabo el diagnóstico.

Inclusive una vez definida el área se puede excluir algunos barrios juzgados demasiado críticos, y dejar su análisis para un estudio específico posterior.

- **Elaborar el calendario de actividades.** Una planificación apropiada y realista, a la luz de los medios disponibles y los

FAVORECER LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

La ciudad de **Ottawa**, en Canadá, en la realización de un diagnóstico de seguridad, procedió a inducir la participación juvenil utilizando ONG especializadas en el trabajo con jóvenes de varias comunidades de inmigrantes. A través de este método, logró en 2005 la participación de los jóvenes de grupos étnicos representativos de toda la ciudad (City Council, Ottawa).

En la región canadiense de **Kitchener Waterloo**, el Silicon Valley canadiense, para facilitar el diálogo intergeneracional, los responsables municipales lanzaron una campaña de no discriminación juvenil que obligaba a la actitud “adultocentrista” a corregir sus prejuicios (City Council, Kitchener Waterloo).

En **Recife** algunos grupos municipales proceden a un diagnóstico y un rediseño de los espacios públicos con jóvenes adolescentes, incluidos aquellos de la calle, para reevaluar el uso del territorio de modo más afín a los jóvenes (Observación directa).



Recife: jóvenes realizan mapa de su barrio.

© Prefeitura de Recife, Projeto Urbal Espaços Públicos y Cohesión Social 2007

plazos requeridos, es clave para evitar que el diagnóstico se transforme en un obstáculo, postergando las etapas y pasos posteriores de diseño de políticas o planes, la ejecución de los mismos y su evaluación.

- **Acordar las responsabilidades, modalidades de trabajo y definición de pautas:** si hay grupos de trabajo, encuestas, grupos focales, marchas exploratorias, “mapas perceptuales”, etc. o si hay, lo que es deseable, grupos específicos que consultar. Encuestas y grupos focales requieren de especialistas que pueden ser estudiantes si están bien guiados. Un ejemplo de decisión en esta etapa es cómo se va a recoger la opinión de jóvenes y quién lo va a hacer.
- **Preparar, proponer y promover la aprobación del presupuesto que asegura su ejecución. Se debe garantizar el sueldo de los funcionarios y profesionales vinculados al diagnóstico, y hacer aprobar el presupuesto** si hay gastos que superan el simple pago de los salarios de funcionarios.
- **Determinar el alcance temático.** Ésta es una tarea estratégicamente relevante que puede ayudar a ahorrar esfuerzos y medios, ya que obliga a definir los ejes sobre los cuales se construirán propuestas y cursos de acción en el futuro. Es por esta razón que se describe en más detalle a continuación.

2.6.2. El alcance temático

El alcance temático es fundamental, porque permite entender lo que el diagnóstico va a medir y analizar. Hay temas que son imprescindibles, las principales formas y envergadura de la victimización y la incidencia de los factores de riesgo más frecuentes, mientras otros que pueden dejarse para una etapa ulterior o un estudio de profundización en razón de su complejidad.

La selección de los temas se hace antes del diagnóstico, en función de la situación local y de las prioridades del gobierno de la ciudad.

Los temas que pueden ser abordados y analizados se presentan reagrupados en torno a cuatro perspectivas: las prioridades locales, las victimizaciones y los victimarios, los factores de riesgo y protección, y finalmente, cuando se justifica, el temor.

2.6.2.1. Las prioridades locales

Las prioridades de la población o de los diversos sectores residenciales en el área de estudio en materia de victimización y situaciones de vulnerabilidad que los habitantes consideran como intolerables, exigiendo su reducción o eliminación porque perciben que entorpecen la calidad de vida y generan miedo.

Entrar a trabajar en un barrio no siempre es fácil. Descubrir las “puertas” y desarrollar estrategias para ingresar puede ser muy determinante para los resultados, en especial en sectores vulnerables donde hay larga historia de abandonos y fracasos que a menudo se repiten.

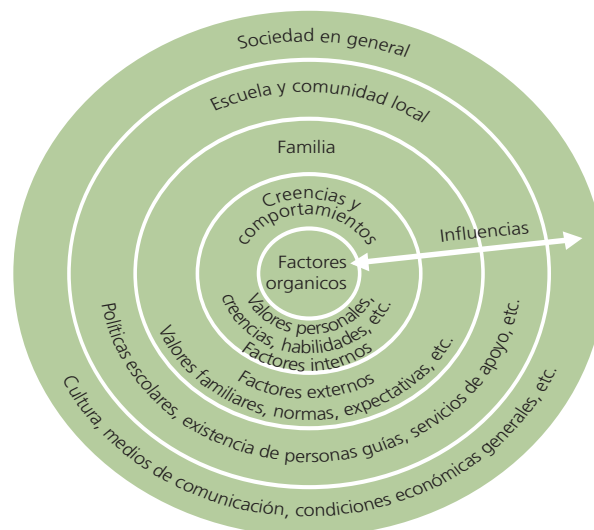
Estas prioridades -a menudo heterogéneas en función de las zonas geográficas o de los sectores sociales- deben ser identificadas, bien delimitadas y priorizadas, según sectores sociales afectados y sus respuestas rápidamente elaboradas.

Además, teniendo en cuenta que con frecuencia la mayoría de las acciones de prevención van a dirigirse a jóvenes en situación de riesgo, hay que legitimarlas mediante una empatía mínima con el segmento juvenil. Si los jóvenes no quieren participar (situación frecuente), la inducción puede funcionar, por ejemplo, a través de ONG que trabajan con ellos.

2.6.2.2. Las victimizaciones y victimarios

Aún cuando ciertas formas de violencia -como la violencia doméstica- no se encuentren consideradas en el Código Penal en algunos

MODELO ECOLÓGICO DE FACTORES QUE INCIDEN EN LA RESILIENCIA



Fuente: ONU-Habitat, 2007.

países o bien no se tipifiquen como “delito”, pero sí como “falta”, la unidad de análisis básica aquí es el “suceso criminal” (que provoca daño a la comunidad o las personas). De cualquiera forma, esto supone al menos tres categorías de análisis: “circunstancias del suceso”, “autor/delincuente o grupo vulnerable” y “víctima”.

LA MULTICAUSALIDAD Y LA RESILIENCIA LOCAL

FACTORES DE RIESGO	FACTORES DE PROTECCIÓN
• Espacios mal protegidos o deteriorados • Barrios deteriorados socialmente y estigmatizados • La violencia escolar y la baja calidad de algunas escuelas • Lugares de distribución o venta de drogas lícitas (alcohol) o ilícitas • Espacios de inserción en la prostitución de menores • Espacios de venta o reducción de objetos robados • Discriminación hacia jóvenes • Discriminación hacia otro segmento social • Carencia de espacios de esparcimiento juvenil • Situación de cesantía de larga duración de jóvenes adultos • Conductas de riesgo, como: jóvenes ligados a actividades del tráfico de drogas, desertores escolares, individuos o grupos de alcohólicos de calle, consumidores abusivos de drogas ilícitas, microtraficantes adultos, pandillas violentas • Falta de acceso a sistema de justicia • Ausencia de espacios legítimos de resolución de conflictos a nivel comunitario • Identidades impuestas, en particular de adultos a jóvenes • Violencia intrafamiliar y en las relaciones entre vecinos	• Los espacios públicos fuentes de cohesión • Servicios urbanos, sociales o de esparcimiento, accesibles y equipados • Las policías: verificación de la dotación y de la relación con la población • La justicia: dotación, imagen, eficiencia, justicia alternativa • El conjunto de programas y proyectos de prevención efectiva • Centros y prácticas de apoyo y centros de refugio para mujeres víctimas de VIF • Eventos simbólicos (carnaval, fiestas locales o religiosas) regulares que contribuyen a la cohesión social • La presencia de oferta laboral interesante para jóvenes • Presencia de grupos organizados para la prevención (monitoras de VIF, por ejemplo) • Sistemas de seguridad privados actuando efectivamente sobre el territorio comunal • Existencia de juntas de vecinos, clubes deportivos, organizaciones de la tercera edad, grupos de artistas y artesanos, etc • Actividades de capacitación para distintos grupos de la comunidad • Escuelas que cuenten con sistemas de apoyo para niños y familias en riesgo • Espacios de recreación y diversión para niños y jóvenes

CARACTERÍSTICAS-TIPO DE VICTIMIZACIÓN / VÍCTIMA	CARACTERÍSTICAS-TIPO DEL VICTIMARIO-AUTOR O DELINCUENTE O POTENCIAL DELINCUENTE
• Sucesos criminales recurrentes • Víctimas frecuentes según tipos de delitos • Delitos violentos contra personas en espacios públicos • Delitos contra la propiedad • Violencia doméstica • Violencia escolar • Violencia sexual • Abuso de menores • Formas de explotación y discriminación	• Delinquentes frecuentes en el área del diagnóstico • Perfil de delinquentes involucrados en delitos en espacios públicos • Perfil de delinquentes involucrados en delitos contra personas y contra la propiedad • Menores, adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley • Autores de violencia doméstica, sexual • Narcotráficantes • Perfil de involucrados en redes de explotación sexual y de menores
CARACTERÍSTICAS-TIPO DE HECHOS O VICTIMIZACIÓN EN EL ÁREA DE DIAGNÓSTICO	
• Lugares, horarios, días, manifestaciones y atributos	

2.6.2.3. Factores de riesgo y protección

Los factores de riesgo y de protección, en una perspectiva que asume la multicausalidad de la delincuencia y de la violencia, son expresiones y reflejan aquellas situaciones, agentes o elementos que propician, facilitan o precipitan la aparición de conductas, entornos o realidades indeseadas y que se asocian a grupos en riesgo o vulnerables. Frecuentemente se reconocen vinculadas a las causas de la criminalidad y de la resiliencia del entorno local que permite evitarla o prevenirla. En este caso, es importante tener en cuenta que esta modalidad de diagnóstico se orienta a identificar estos factores a nivel local y no aquellos que son estructurales, frente a los cuales las personas y un gobierno local no puede influir significativamente, como la pobreza y la desigualdad socioeconómica.

Al adoptar esta perspectiva se acepta implícitamente que no hay una causa que pueda explicar un tipo de delincuencia o violencia, sino que los comportamientos de quien está en conflicto con la ley son el producto de varios factores que la criminología llama factores de riesgo, por ello se orienta más a un grupo que a un individuo.

2.6.2.4. El temor

Es normal que las personas sientan algún grado de temor e incertidumbre, pero cuando éste alcanza niveles importantes, cuando aumenta a niveles no vistos anteriormente, cuando las personas

llegan a evitar ciertos lugares o dejar de usar el espacio público y dejan de relacionarse por miedo a ser víctimas de la delincuencia, se recluyen y buscan protección, entonces el temor es un indicativo de la percepción de riesgo y vulnerabilidad. Aun cuando se trate de un sentimiento o evaluación subjetiva de la población y en ocasiones no esté ligado directamente al nivel de victimización, ésta es una dimensión relevante en un diagnóstico.

El temor es un factor que interviene mucho en el clima de confianza entre las personas, y entre la población e instituciones y autoridades públicas. Abordarlo lúcidamente, distinguiéndolo de la victimización, evita confusiones y permite visualizar las prioridades de la gente. Los principales temas que se refieren al temor son: el objeto del temor (de qué se tiene temor y por qué), los grupos más temerosos, los espacios y lugares temidos (durante el día, en la tarde o de noche) y los actores clave en la expansión del temor (medios de comunicación, comerciantes locales, etc.).

2.6.3. Los instrumentos de trabajo

Tanto al aplicar las técnicas como al momento del análisis de los datos, es recomendable apoyarse en personas con formación en ciencias sociales. Por ello, en un diagnóstico es importante contar con equipos interdisciplinarios que ayuden a explotar la batería de instrumentos posibles.

Por ejemplo:

- Si existen pandillas violentas, es conveniente organizar un grupo formado por jóvenes, educadores, ONG o similares, servicios de prevención y eventualmente policías que analicen estos hechos e inviten a entablar un diálogo con los pandilleros, sus familias y sus barrios.
- Si se conoce la presencia de microtraficantes cuya venta esté destinada al consumo de los habitantes del barrio, organizar un grupo de discusión capaz de dialogar con estos microtraficantes para entender el tipo de droga, el tipo de consumidor, la alternativa económica potencial. Monitores de centros de prevención pueden conducir estos grupos.

En algunos casos conviene utilizar, si los medios existen, grupos focales (“focus group”) o pequeñas encuestas de opinión focalizadas sobre un segmento o zona determinada con la asesoría de expertos en el tema y la ayuda de estudiantes.

Las entrevistas en profundidad a víctimas, para complementar las estadísticas policiales y llenar vacíos de información consultando experiencias ciudadanas en términos de victimización constituyen un instrumento potente. Corresponden a entrevistas cara a cara utilizando un cuestionario estructurado. Consumen mucho tiempo, pero las encuestas a víctimas, por ejemplo, entregan información clave.

Frente a la variedad de métodos de diagnóstico que se usan, solos o combinados, para recavar y analizar la información, lo importante es saber qué instrumentos sirven y cuándo usarlos en función de los objetivos buscados, es decir, de la importancia de la temática analizada.

2.6.4. El análisis de actores

Casi en paralelo al empleo de las técnicas de recolección, el análisis de los antecedentes es una actividad desde ya necesaria. Esta fase implica trabajar en una doble perspectiva. Por una parte, realizar un análisis convencional, es decir, aplicar un conjunto de procedimientos dirigidos a revisar los datos para encontrar y destacar situaciones frecuentes, factores decisivos y causas recurrentes que explican las manifestaciones y problemas de inseguridad en una comunidad. Por la otra, identificar cuáles son los actores claves para el desarrollo de un proyecto de prevención del delito dentro de un territorio. Un error sería tener en cuenta tan solo a los representantes formales y olvidarse de aquellos informales que muchas veces viven en la misma comunidad. De igual forma, se debe considerar como actores válidos e influyentes tanto a instituciones como a personas particulares.

Una vez identificados los individuos y organizaciones claves, ya sea mediante observación directa o conversaciones con gente de la comunidad, hay que analizar su grado de interés en la iniciativa y el rol que podrían cumplir dentro de ella. Esto permitirá tener una idea general del mapa de participantes del sector, con sus influencias y sus futuras responsabilidades dentro de la iniciativa.

Si se desea es posible profundizar más en el análisis de actores, determinando el nivel de “impacto” que pueden tener para el proyecto, asignando a cada uno un valor de acuerdo a su grado de importancia y a su grado de poder real sobre la comunidad.

2.6.5. Indicadores

La elaboración y uso de indicadores es necesario tanto en el diseño como en la medición u observación de ciertas variables que ayudan a seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio.

OBJETO DE OBSERVACIÓN	FUENTE O METODOLOGÍA
Delitos	• Denuncia de la población • Encuestas de victimización • Autoreporte
Temor o inseguridad	• Encuestas de percepción • Estudios cualitativos
Factores de riesgo	• Enfoque epidemiológico estadísticos con técnicas cuantitativas o cualitativas
Victimarios	• Estadísticas de detenidos • Estudios en población penal • Autorreporte
Efectos en la Sociedad	• Estudios cualitativos o cuantitativos para medir gobernabilidad, costo del delito, magnitud de la violencia, zonas afectadas, etc
Programas y acción de las instituciones	• Estudios o evaluaciones para medir impacto de las intervenciones, indicadores de gestión, relación con la comunidad, etc
Recursos en la comunidad	• Diagnóstico participativos • Elaboración de historias locales • Mapa de actores

Éstos también serán útiles más tarde, a la hora de monitorear las intervenciones que se diseñaron, los resultados y sus impactos. La construcción participativa de los indicadores garantiza una mayor apropiación y compromiso de los actores respecto de los cambios que se desea lograr, y su adecuación a las condiciones y al contexto particular de cada proyecto.

La elaboración y el uso de indicadores son pasos necesarios en el diseño de un diagnóstico y la medición u observación de ciertas variables que ayudan a seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Su uso en este momento es relevante, porque ayudan a fijar la fotografía del momento para propósitos de comparación en el futuro (línea de base). Éstos también serán requeridos más tarde, a la hora de monitorear las intervenciones que se diseñaron, los resultados y sus impactos.

RECURSOS DE LA COMUNIDAD

Es recomendable partir de las buenas prácticas y experiencias existentes a nivel local, asociándose o incorporando a las organizaciones, grupos y personas que son o pueden ser un aporte positivo. Para ello es muy importante descubrir, analizar y valorar los recursos locales. Éstos pueden ser desde las historias (incluido su origen) y experiencias locales, las instituciones (iglesias, bomberos, escuelas, etc.) y organizaciones existentes (catastro incluyendo integrantes activos y actividades desarrolladas), prácticas solidarias, celebraciones y ritos, existencia de artistas y artesanos (organizados o no), formas locales positivas de resolución de conflictos, etc. También forman parte de los recursos la infraestructura y el equipamiento como sedes sociales, multicanchas y plazas, entre otros.

Los recursos pueden determinar la estrategia al indicar posibles formas y socios locales para desarrollar nuestra política.

TASAS, INDICADORES E ÍNDICES

La estadística proporciona herramientas para describir y evaluar la realidad. Con frecuencia se suelen emplear descriptores, tales como: frecuencias, tasas, porcentajes, indicadores e índices para abordar el análisis de variables vinculadas a la inseguridad.

Por ejemplo, en el caso de los registros de delitos, la **“frecuencia de denuncias”** permite observar la cantidad de sucesos criminales de los que la policía tomó conocimiento y -si se llegan a ubicar en mapas- reconocer los lugares donde más ocurren delitos. La **“tasa de denuncia”** permite comparar, aislando la variable población, y ver la magnitud de la delincuencia en relación a la población que tiene la unidad de análisis. El **“porcentaje de victimización por hogar”**, por su parte, indica la proporción de hogares que ha sido víctima de algún delito en un determinado lapso de tiempo (generalmente un año) en relación al total de hogares encuestados, independientemente de dónde haya ocurrido el hecho.

Un **indicador**, por su parte, es una medida cuantitativa que puede usarse como guía para que nos muestre la evolución a lo largo del tiempo de un objetivo predeterminado: “calidad de servicio” = “nivel de satisfacción de la persona que denuncia” v/s “número de personas que denuncian un suceso criminal ante la policía”. Otro ejemplo, es la estimación de la “cifra negra” o “tasa de subdeclaración” que equivale al “porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito en un periodo determinado y que no concurrió a denunciar el hecho”.

Vale la pena mencionar, por último, los indicadores de recursos, que miden el volumen y la composición de los recursos existentes. Éstos pueden servir además para la elaboración de indicadores de efectividad, al relacionar “objetivos alcanzados” v/s “cantidad de recursos empleados”.

Un **índice**, finalmente, no es más que la combinación de varios indicadores en uno solo, con el fin de proporcionar una medición más rica o precisa del concepto que es objeto de estudio, por ejemplo, el temor. Para ello, los indicadores deben ser traducidos previamente a una escala de medición común (asignando números, en su caso, a las distintas categorías), para luego ser combinados mediante alguna operación matemática (desde una simple media aritmética, hasta elaboraciones ciertamente complejas). Al medir la inseguridad en un barrio se pueden considerar las respuestas a diversas preguntas; por ejemplo, las percepciones de riesgo (“grado de peligrosidad de un lugar”) y el temor que provocan determinadas situaciones (“salir solo en la noche”). La combinación de ambas variables puede dar origen a un “índice de temor”. También existen otros índices validados internacionalmente como el “índice de calidad de vida” y el “índice de desarrollo humano (IDH)” elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se basa en un indicador social

estadístico compuesto por tres parámetros: - Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer), Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria), Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares).

Porque no existe o porque las instituciones públicas no las comparten, en ocasiones será necesario “producir” información. Esto es también una oportunidad para desarrollar capacidades. El principal argumento para considerar distintas fuentes y técnicas no es la carencia de datos, sino el hecho de que algunas ayudan a reconocer el problema desde la perspectiva de los miembros de una comunidad.

Atendido el hecho de que la inseguridad es un fenómeno social multifacético, es recomendable implementar un diagnóstico sobre la base de una combinación de éstas. Para ello es recomendable elegir técnicas de recolección que pueden ser de bajo costo, focalizadas y breves, u otras que requieren mayores recursos, tecnología o competencias profesionales. La clave en la elección radica en la oportunidad, la disponibilidad de medios y su representatividad. Generalmente se opta por realizar encuestas, entrevistas, discusión en grupos y el análisis de casos o de experiencias críticas. La tarea es elegir entre lo necesario y lo posible.

Estas herramientas reflejan la perspectiva de las personas, de los interlocutores, de las víctimas y de los diversos actores:

- Entrevistas individuales. Esta técnica se complementa con el cuestionario y permite recoger información que puede ser investigada hasta en sus mínimos detalles en una conversación personal con los miembros de una organización.
- Discusión en grupos pequeños. Esta técnica selecciona un cierto número de miembros representativos de la comunidad o de una organización para ser entrevistados como grupo. La entrevista se suele centrar en aspectos críticos del funcionamiento de las acciones de prevención y en la forma en que la criminalidad y la violencia les afecta.
- Examen de casos o de experiencias críticas. Sirve para conocer las experiencias positivas y negativas de personas u organizaciones y pueden ser útiles para evaluar la efectividad e impacto de ciertas actividades o intervenciones. Una práctica recomendable son las marchas exploratorias.
- Encuesta. Permite recoger mayor cantidad de información de mayor cantidad de gente y de una manera más rápida y más económica que otros métodos, y facilita el análisis estadístico.

Los indicadores cuantitativos dan cuenta de la dimensión de un fenómeno, pero solo tienen sentido si son comparados con otros análogos y en el tiempo. Los indicadores cualitativos, por su parte, permiten percibir las relaciones entre actores sociales (por ejemplo, relación entre jóvenes y policías), o la percepción positiva o negativa de algunos servicios, programas o proyectos, o los cambios en términos de calidad de vida. Los de tendencia permiten hacer inferencias sobre el comportamiento de cierto fenómeno a lo largo de un período de tiempo. Estos tres tipos de indicadores se pueden usar de forma combinada para abordar los distintos ejes del diagnóstico.

Por ejemplo, el pasaje progresivo del tráfico de drogas ilícitas desde un comercio individual, marginal y callejero a una actividad familiar desde los domicilios, indicaría un proceso de legitimación de este tráfico por el entorno. Otro ejemplo, la evolución del robo realizado por sectores juveniles hacia el robo con violencia o armado. Un tercer ejemplo: en materia de violencia intrafamiliar se puede recavar la cantidad de denuncias (indicador cuantitativo) o determinar la tendencia a mayor denuncia (indicador de tendencia) o establecer una mejor preparación de la policía para atender las denuncias de VIF (indicador cualitativo). Un cuarto ejemplo: en el caso de las pandillas juveniles violentas, más que su número o el de sus participantes, lo que importa es identificar el tipo de pandillas (maras, barras bravas, pandillas insertas en el negocio de la droga o en otro tipo de delitos, pandillas sobre base étnica, pandillas or-

ganizadas en torno a la escuela, pandillas manipuladas por adultos, etc.) y su inserción en el entorno. El tipo de pandilla y su ligazón al territorio determinarán el tipo de prevención.

La meta final debe ser producir indicadores que ilustren satisfactoriamente un máximo de fenómenos para un amplio margen de usuarios. Y que permitan conformar la “línea de base”.

FAVELA CAVALÃO, EN NITERÓI, BRASIL

Entre marzo y julio del 2007 se realizó una investigación en la favela Cavalão de Niterói (Río de Janeiro), con el fin de identificar los factores que habían permitido la erradicación de la violencia armada y el tráfico dentro de la comunidad. Se realizó un diagnóstico de la situación de aquel entonces, donde se incluía, entre otras cosas, la identificación de los actores claves. La tarea se realizó mediante la construcción de una tipología de actores que estaba compuesta por dos ejes: 1. Origen del actor; 2. Influencia del actor.

En esta tipología solo se incluyeron actores formales, lo que no quiere decir que el estudio excluyera a los actores informales o no institucionalizados.

A partir de la tipología se desprendió que uno de los mayores problemas de la comunidad era que los actores con mayor grado de influencia eran exógenos. Como no habían surgido de la comunidad, podían abandonarla en cualquier momento, poniendo en juego la sustentabilidad de la iniciativa (Camiñas, L. y Díaz, G.).

ANÁLISIS DE ACTORES

NOMBRE DE ACTORES	EJE ORIGEN	EJE INFLUENCIA	TIPOLOGÍA
Agrupamiento policial en áreas especiales (Gpaé)	Exógeno	Muy alta	Exógeno-muy alta
Telecentro Educación e Inclusión Digital	Exógeno	Alta	Exógeno-alta
Asociación de Moradores	Endógeno	Alta	Endógeno-alta
Médico de Familias Unidad Frank Pais	Exógeno	Muy Alta	Exógeno-alta
ONG Viva Río	Exógeno	Alta	Exógeno-alta
Prefectura de Niterói	Exógeno	Muy alta	Exógeno-muy alta
Creche Hermana Catarina Mora Silva	Mixto	Alta	Mixto-alta
Creche Jorge Cavalier Filho	Mixto	Alta	Mixto-alta
ONG Gente do Brasil	Mixto	Alta	Mixto-alta

Los niveles de influencia de cada actor fueron determinados por los investigadores de acuerdo a lo observado en terreno y a conversaciones sostenidas con la comunidad.

Grupo 1: “Internos o Endógenos”: Actores sociales que hayan surgido dentro de la misma comunidad

Grupo 2: “Mixtos”: Actores sociales que se componen por individuos endógenos y por individuos exógenos

Grupo 3: “Externos o Exógenos”: Actores sociales que hayan surgido fuera de la comunidad y que en un determinado momento hayan ingresado a ella

Fuente: CAMIÑAS, L. y DÍAZ, G., 2007.

2.6.6. Establecer una “línea de base”

La línea de base es entendida como el primer nivel de los indicadores contemplados en el diseño de un proyecto de prevención del delito. Por ende, establece el “punto de partida” de la intervención. Se realiza cuando el proyecto se inicia, para hacer comparaciones posteriores e indagar los cambios ocurridos conforme las actividades se vayan ejecutando.

El resultado de la línea de base se expresa en un informe que describe la situación de los problemas identificados antes de la intervención del proyecto. La información elaborada se conoce como año base, punto de referencia o año cero. La línea de base puede ser fijada al término del diagnóstico o durante el inicio de la estrategia.

2.7. PASO 3: CONDUCIR EL DIAGNÓSTICO

2.7.1. Recolección de datos

2.7.1.1. Recolectar los datos primarios y secundarios

Conducir el diagnóstico significa estudiar la criminalidad, la violencia y la inseguridad local. La investigación se va a centrar, primero y principalmente, en la recolección de datos e información. Luego se va a mover, en el siguiente paso, al análisis (o diagnóstico propiamente tal) de la situación.

Miembros del grupo guía buscan las personas u organizaciones preparadas para apoyar la parte investigativa del diagnóstico. En

Las principales fuentes de datos secundarios

- Servicio policial
- El sistema judicial penal: cortes, juzgados, probatorios
- Gobierno (local, provincial y nacional)
- Centros de investigación
- Seguridad privada y compañías de seguro
- ONG
- Escuelas
- Servicios de salud
- Encuestas comunitarias relevantes
- Internet
- Estudios de agencias de cooperación internacional

Principales instrumentos para la elaboración de datos primarios.

- Encuesta
- Entrevista
- Cuestionario
- Observación (participante y no participante)
- Test
- Escalas

municipios grandes la tarea es inabordable para un solo especialista, pero en unidades territoriales más pequeñas o medianas una persona calificada del grupo guía o del equipo técnico puede cumplir el papel del investigador y hacerse ayudar por estudiantes o voluntarios de la comunidad.

El “equipo recolector de datos” juntará los antecedentes a partir de las fuentes más comunes de información de criminalidad y seguridad: los “datos secundarios”, es decir aquellos ya recavados por otros. Luego complementará su información por medio de la elaboración de datos primarios, obtenidos por el propio equipo investigador del análisis de los instrumentos de recolección de información empleados (encuestas, focos grupales, entrevistas, observaciones de campo, etc.).

2.7.1.2. Georreferenciación del diagnóstico

La recolección de datos de un determinado fenómeno debe ir acompañada de su distribución geográfica. Saber que existe una alta cantidad de delitos en una comunidad es menos relevante que saber cuáles son esos delitos, dónde ocurren y en qué tiempo.

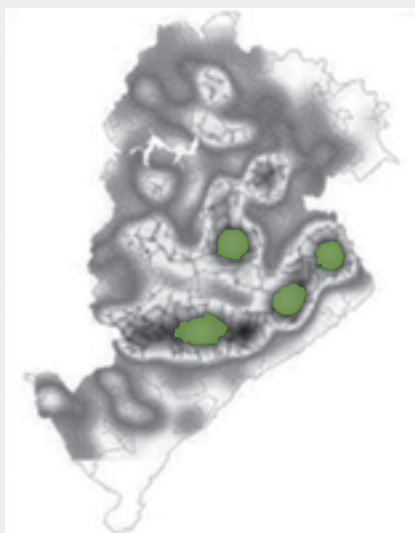
Para incluir esta información, el diagnóstico debe contar con mecanismos que permitan distribuir los delitos dentro del espacio, es decir, la elaboración de “mapas” relacionados con los distintos efectos de la criminalidad.

Una vez que se dibujan estos mapas, se pueden intercalar con otros que muestren variables de interés para la explicación o análisis de estos fenómenos; por ejemplo, con mapas de sectores empobrecidos, de sitios abandonados, de viviendas sociales, de comisarías, de escuelas, de medios de transporte, etc. Así es posible identificar ciertas relaciones entre estas variables y algunos tipos de hechos delictuales.

Los sitios donde se comete una mayor cantidad de delitos son puntos de alta densidad delictuales u “hot spot”. Durante el diagnóstico es importante intentar develar las causas de una alta concentración del delito por medio de preguntas a los miembros de la comunidad. Las consultas buscarán determinar factores claves para ser abordados posteriormente en la estrategia. Por ejemplo, si se identifica estos lugares con sitios abandonados o vertederos informales, se requerirá el diseño de una política de prevención situacional que reformule estos espacios.

También es posible realizar un análisis de “hot spot” de un delito determinado. Por ejemplo, en Belo Horizonte, Brasil, se identificó los lugares de mayor número de asaltos a taxistas para luego elaborar una estrategia de reducción de dicho delito (ver recuadro).

Los sistemas de información geográfico (SIG) corresponden a programas, no exclusivamente orientados a la seguridad, que permiten complejos modelamientos de mapas geográficos en función

MAPA: HOT SPOTS DE ASALTOS A TAXI, BELO HORIZONTE (1995-2001), BRASIL

Las zonas en verde representan los “hot spots” o puntos de mayor incidencia. A partir de su identificación, se elaboró una estrategia negociada junto al Sindicato de los Conductores de Taxi, para que se instalaran en estos lugares puntos de interceptación y revista de pasajeros para buscar y aprehender armas. Los taxistas y la policía sabían dónde se localizarían tales operaciones, de forma que sus vehículos siempre serían revisados en las avenidas y calles de acceso a estos hot spots. Como resultado los asaltos se redujeron en más de 34% entre los años 2000 y 2001 (citado por Beato: 2005).

TIPOS DE MAPAS

TIPO DE MAPA	METODOLOGÍA	UTILIDAD
“Mapa de victimización”	Se puede construir a partir de los datos de una encuesta realizada recientemente en la población, o de manera participativa, pidiendo a un grupo de personas de la comunidad que señale los lugares específicos en donde ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses, por ejemplo.	Los mapas de victimización son una radiografía exacta de los lugares en que acontecieron ciertos delitos en un tiempo determinado. Son útiles en la medida que permiten ver las zonas en donde se concentran mayormente los delitos y cómo se distribuyen distintos tipos de éstos: violación, hurto, robo, tráfico, etc.
“Mapa de denuncias”	Se realiza en conjunto con la policía y se utilizan sus registros estadísticos. El objetivo es ubicar en el mapa el lugar de los delitos denunciados formalmente.	Son útiles porque muestran qué información directa maneja la policía. Además permiten identificar los lugares en donde se tiende a denunciar más. Sin embargo, son limitados en la medida que solo se basan en estadísticas oficiales, no considerando la “cifra negra”.
“Mapa de temor”	Se construyen de forma participativa con representantes de toda la comunidad. En ellos se busca ilustrar aquellos puntos en donde la población se siente más atemorizada o expuesta a ser víctima de un delito. Es recomendable realizar esto con grupos más proclives a ser víctimas como mujeres y adolescentes.	Son muy útiles en cuanto abarcan la dimensión subjetiva del delito, “el miedo”. Posibilitan localizar los puntos de temor e indagar por qué en ellos la gente se siente vulnerable. Ayudan a entender las percepciones de las personas y cómo ellas configuran su espacio en relación a la seguridad. Sin embargo, pueden ser muy variables de un tiempo a otro, puesto que la percepción subjetiva suele cambiar rápidamente cuando ocurre un delito de alta connotación social.

de una serie de variables introducidas en ellos. Sus resultados son de gran valor para instituciones relacionadas con la seguridad, debido a su alto grado de precisión y de identificación de nuevos fenómenos. A nivel de diagnóstico, pueden contribuir a resolver interrogantes básicas sobre el comportamiento y la evolución de la criminalidad, tales como:

- ¿Dónde está disminuyendo o aumentando la actividad criminal?
- ¿Dónde se están concentrando o extendiendo los ilícitos?
- ¿Los delitos están afectando las mismas áreas u otras nuevas?
- ¿Qué nuevos focos de inseguridad y victimización están emergiendo?
- ¿Hay evidencias de desplazamiento o extensión de los resultados positivos a otras áreas adyacentes?

En muchas ciudades o países de Latinoamérica, policías u otras instituciones gubernamentales ligadas a la seguridad cuentan con SIG. Se recomienda trabajar en conjunto con ellas sobre estos temas e identificar la distribución geográfica de los delitos en la zona que se está diagnosticando.

Por último, se debe considerar que informaciones de este tipo son sumamente sensibles y pueden contribuir a la estigmatización de algunos barrios. No conviene difundirlas a la comunidad si no se tiene un plan elaborado de acción sobre las zonas involucradas.

2.7.1.3. Sistematizar los datos

Conviene sistematizar los datos por género y grupos de edades, distinguiendo jóvenes y población adulta. Ello permite un mejor análisis y un mejor enfoque de elaboración posterior de estrategia, tanto de género como de actividades preventivas dirigidas a grupos juveniles.

Después de recavar la información, el grupo investigador da cuenta de los resultados al grupo guía para su validación y análisis.

2.7.1.4. Complementar y profundizar los datos

En función del alcance temático definido anteriormente, de los recursos humanos y financieros disponibles y de las prioridades, el grupo guía verifica si tiene los datos necesarios para elaborar una estrategia dirigida a resolver o reducir los efectos de la criminalidad.

El criterio que define el término del primer diagnóstico es la suficiencia de los datos para poder prepararla. Aunque algunos datos sectoriales parezcan insuficientes -o lo sean-, sabiendo que un diagnóstico puede siempre ser mejorado, hay que decidirse a finalizar esta fase. Algunos temas quedarán para profundizar ulteriormente en estudios complementarios. Además, un diagnóstico debe ser actualizado regularmente.

Si hay recursos, se pide al grupo investigador o a un grupo de trabajo de la comunidad, profundizar los temas juzgados esenciales en la estrategia. Por cierto no resulta adecuado profundizar todos los temas simultáneamente.

Ejemplos:

- Si el tema requiere un análisis muy delicado, como en el caso de barrios críticos, es preferible contratar una entidad especializada, por ejemplo una universidad o una ONG con experiencia.
- Si se precisa de mayor análisis sobre la VIF, se pide a un investigador realizar una encuesta y se analizan estos datos.
- Si se necesita un mejor conocimiento del tipo de temor prevalente en las diferentes zonas o sectores sociales de la comuna, es beneficioso utilizar la encuesta o el estudio cualitativo, pero en ambos casos con especialistas universitarios, estudiantes, ONG o consultores.

2.7.2. La investigación temática

Cada tema seleccionado durante la definición del alcance del diagnóstico, requiere ser enfocado apropiadamente mediante preguntas básicas esenciales. Las preguntas apuntan a conocer las principales manifestaciones de delitos o de conductas problemáticas, a identificar el conjunto de factores de riesgo o causas locales, y a establecer los factores de protección. Los cinco primeros temas analizados a continuación (2.7.2.1 a 2.7.2.5) son imprescindibles. La importancia de aquellos que los siguen (2.7.2.6 a 2.7.2.12) depende de las características y de las prioridades locales.

2.7.2.1. Las prioridades de la población en términos de seguridad

Algunos temas son percibidos por la población como disturbios, alteraciones o desórdenes que entorpecen la vida cotidiana. Varían según las zonas de la comuna. Pueden ser, en algunos casos, la presencia de un fuerte tráfico de droga, una tasa zonal de delincuencia más elevada, la proximidad de sectores sociales percibidos como virtuales delincuentes (las “clases peligrosas”), la imagen estigmatizada de la comuna, etc.

2.7.2.2. Delitos contra la propiedad y factores que los favorecen

En muchas ciudades estos delitos constituyen la principal causa de molestia y de temor de la población, sea acomodada o pobre.

Los datos indispensables deberían responder a las preguntas:

- ¿Qué tipo de atentados a la propiedad es más común en las diversas zonas sociales de la comuna: robos en domicilio, robos con violencia, robos “hormiga”, robos de autos, robos en autos?

- ¿Cuándo se realizan (durante el día o la noche, durante la semana o fin de semana, etc.)?
- ¿Cómo se realizan: en la calle, con violencia en los domicilios, a transeúntes aislados, a mujeres aisladas, a comercios establecidos?
- ¿Quiénes son los principales autores: adultos, jóvenes, bandas organizadas, individuos aislados?
- ¿Son realizados con o sin violencia?
- ¿Quiénes son las principales víctimas: personas de edad, jóvenes, mujeres, ciertas áreas residenciales, comerciantes, estaciones de gasolina, farmacias, bares, etc.?
- ¿Cuál es la capacidad de respuesta policial: tiempo de respuestas y capacidad de elucidar estos delitos?
- ¿Existen sistemas comunitarios de defensa, como alarma colectiva organizada, acuerdos entre vecinos organizados?
- ¿Hay presencia de empresas de seguridad? ¿Cuál es su eficiencia?

La realización de mapas donde se reúnen los datos principales ayuda considerablemente al análisis.

La identificación de lugares que favorecen estos delitos y la comparación con lugares de frecuentes asaltos o ataques a personas resulta muy útil: por ejemplo, lugares físicamente deteriorados, sin iluminación, sin vigilancia natural, de tránsito peligroso. Además es necesario confrontar los lugares percibidos como peligrosos y la victimización real en ellos. La marcha exploratoria facilita esta comparación.

Los mapas perceptuales, las marchas exploratorias y algunas entrevistas rápidas a dirigentes de zonas son los principales instrumentos que permiten complementar los datos policiales y son una práctica deseable pues reflejan las visiones y el interés de los actores afectados.

Los resultados de la aplicación de los instrumentos mencionados deben ser confrontados con los datos policiales y discutidos si hay divergencia.

2.7.2.3. Niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo

Una pregunta clave de un diagnóstico que apunta a la formulación de una estrategia orientada a jóvenes debería verificar si existe una metodología eficaz que permita identificar a los jóvenes en situación de riesgo.

- ¿Quiénes están o estarían en condición de hacerlo?
- ¿Qué colaboración existe entre socios coproductores de seguridad para realizar esta tarea?
- ¿Cómo ha funcionado?

En las líneas siguientes se entregan algunas indicaciones para la identificación de los grupos juveniles en situación de riesgo en la comuna.

• Niños de la calle

Los niños de la calle son aquellos que han roto los lazos normales con la familia, que duermen y sobreviven en la vía pública. Su número resulta difícil de medir por su invisibilidad. Sin embargo, son los grupos más expuestos.

Para enfrentar el tema, hay preguntas esenciales por hacer a las instituciones encargadas, a las iglesias, ONG, a los servicios de policía y municipales:

- ¿Cuántos hay? ¿Hay una tendencia al aumento, a la baja o es estable esta cantidad?
 - ¿Dónde viven, cómo se alimentan? ¿Consumen droga? ¿Cuál?
 - ¿A qué actividades remuneradas se dedican?
 - ¿Cuándo recurren a la violencia para sobrevivir?
- En general los niños de la calle no delinquen para ganar más dinero, sino solo con el fin de sobrevivir o pagar su dosis cotidiana de droga cuando son consumidores habituales.
- ¿Qué instituciones se ocupan de ellos; resultados? ¿Qué servicios atienden sus demandas, en particular salud?
 - ¿Son víctimas habituales de la violencia policial u otra?
 - ¿Qué acciones permitirían un inicio de inclusión social?
 - En el caso de niñas, ¿están involucradas en la prostitución de menores? ¿Riesgo de SIDA?

INCLUSIÓN SOCIAL O REINSERCIÓN DE NIÑOS DE Y EN LA CALLE, MONTERREY, MÉXICO

En Monterrey se realiza, a través de monitores especializados y de los servicios de la DIF, un fichaje regular de los niños de la calle que son reinsertados en familias o reenviados a su familia rural de origen.

Por otra parte, cada seis meses se organiza una jornada de juegos para niños y jóvenes en la calle, que evita su estigmatización, permite su fichaje sistemático, facilita su acceso a servicios municipales o regionales de inserción y favorece su encuentro e inclusión (observación directa).

• Niños o adolescentes en la calle

Corresponden a los que no han roto los lazos con la familia. Normalmente se albergan en la casa familiar, pero cumplen un trabajo por lo menos parcial en la calle: lustradores de botas, vendedores, malabaristas, ayudantes de padres mendigos, prostitutas menores de edad involucradas en comercio sexual.

La información necesaria es:

- Perfil de estos jóvenes. Ligazón real con la familia. Lugares de encuentro.
- Riesgos que corren. Consumo de drogas. Por ejemplo, niñas

que venden flores cerca de los centros nocturnos de esparcimiento (bares, cabaret, etc.) corren el riesgo de ser utilizadas en comercio sexual o de ser víctimas de abusos.

- Modalidades de inclusión social.

• Desertores escolares

Éstos han sido expulsados de los colegios o se automarginaron. Generalmente vagabundean durante el día. De vez en cuando efectúan pequeños trabajos, participan en bandas o actúan como pequeños delincuentes.

Las preguntas esenciales apuntan a describir el perfil de estos jóvenes, saber sus actividades, conocer las familias, barrios y colegios de origen. También interesa saber si hay programas de educación que se dirijan a ellos y si existen en la ciudad programas exitosos en la materia.

• Jóvenes que viven en barrios críticos

En barrios críticos -donde la tasa de delincuencia y violencia es alta y/o, sobre todo, donde grupos ligados al narcotráfico imponen sus normas-, la importancia de la socialización radica en el hecho de que los comportamientos y el tráfico se reproducen a través de los jóvenes (por ejemplo los “soldados” de los grupos de narcotraficantes). Por una parte, la vida cotidiana en estos barrios tiende a banalizar la violencia en la mente de los jóvenes, niños y adolescentes. Por otra parte, el capital social perverso que predomina ofrece “oportunidades” que pueden ser atrayentes para jóvenes: roles de guardias o de vendedores de droga, entrega de armas y a menudo de remesas mensuales, implican la inserción directa en estos negocios.

Las preguntas por hacer son:

- ¿Cuáles son las manifestaciones de violencia de los jóvenes adolescentes?



© Carmela Lanza

Jóvenes que viven en barrios críticos de la ciudad de Medellín, Colombia, participan en grupos culturales insertos en su comunidad.

- ¿Qué características del barrio contribuyen a favorecer que los jóvenes reproduzcan actos de violencia?
- ¿Qué comportamientos de los jóvenes ponen en riesgo su propio desarrollo psicosocial?
- ¿Cuáles son los elementos de protección que pueden contrarrestar estos impactos (por ejemplo escuelas oasis de paz, rol de grupos ligados a iglesias, liderazgos alternativos, mediadores comunitarios, monitores de calles, etc.)?

• Jóvenes en conflicto con la ley

Son los jóvenes detenidos por la policía o bien pasados a la justicia o a programas específicos de prevención.

Preguntas por formular:

- ¿Hay barrios o zonas específicos de donde provienen habitualmente estos jóvenes?
- ¿Qué programas de acogida existen para acompañarlos? ¿Cuáles son los resultados?
- ¿De qué programas se dispone para acompañar a las familias?
- Si son pasados a la justicia, ¿hay jueces preparados para tratar estos casos? ¿Existen sistemas de penas alternativas? ¿Han funcionado?

• Jóvenes consumidores habituales de drogas

Preguntas por formular:

- ¿Qué enfoque se adopta frente a estas conductas de riesgo? ¿Son consideradas como problema de salud o de orden público?
- ¿Qué tipo de drogas son usadas?
- ¿Cuáles son los lugares y modalidades de distribución o venta?
- ¿Qué significado tiene el consumo de drogas para jóvenes de diversas edades o sectores sociales?
- ¿Qué programas de tratamiento y rehabilitación existen? ¿Qué grupos o asociaciones de autocuidado existen?
- ¿Qué ayuda se ofrece a las familias que quieren asumir estos problemas? ¿Cuál es su accesibilidad para los diversos sectores sociales?
- En las escuelas, centros de atención, barrios, etc., ¿existen proyectos o programas orientados a desarrollar habilidades de autocuidado entre jóvenes consumidores habituales?
- ¿Las instituciones de ayuda (públicas, privadas, ONG) han analizado sus resultados y confrontado sus metodologías?
- Para los casos de ligazón entre consumo de drogas y delincuencia, ¿existen formas de tratamiento como, por ejemplo, cortes de drogas?

• Pandillas juveniles violentas

Las pandillas son formas de organización juvenil, por lo general de adolescentes, que típicamente complementan o sustituyen, a menudo con tensión, la socialización escolar, familiar o barrial a través

del grupo de pares. El problema no radica en la pandilla sino en el modo de ser pandillero.

La gama de pandillas va desde los grupos juveniles relativamente pacíficos, cuyos miembros no son ni violentos ni cometen actos serios en conflicto con la ley -no obstante posibles casos aislados-, pasando por las barras bravas que actúan a veces violentamente alrededor del fútbol, por las pandillas violentas que tienen parte de sus miembros en la delincuencia, hasta las maras y pandillas que se asemejan a formas de criminalidad organizada.

Preguntas por formular:

- ¿De qué tipo de pandillas se trata? ¿Cuál ha sido su desarrollo en los últimos años?
- ¿Cuáles son los comportamientos de sus miembros que ponen en riesgo su propio desarrollo psicosocial?
- ¿Cómo son vistas en los barrios de origen las pandillas violentas? ¿Cuáles son las complicidades tácitas existentes?
- ¿Existen estrategias preventivas, a nivel nacional o local, de abordaje de las pandillas? ¿Sobre qué bases se apoyan estas estrategias? ¿Cómo han resultado?
- ¿Participan los jóvenes en la formulación de estas estrategias?
- ¿Hay pares juveniles o monitores especializados para tratar estas asociaciones?
- ¿Existen recursos humanos y financieros para tratar estos problemas?

2.7.2.4. Barrios críticos

Se distinguen tres tipos básicos de barrios críticos desde el punto de vista de la seguridad: aquellos caracterizados por la presencia de una tasa de delincuencia muy alta; aquellos, generalmente estigmatizados, de donde provienen muchos delincuentes, y aquellos controlados parcial o totalmente por los narcotraficantes.

Para un primer diagnóstico se requiere saber, a partir de datos existentes:

- ¿Qué tan crítica es la situación en el barrio (nivel o grado) y por qué?
- ¿Qué estrategia de respuesta existe y cuál es su impacto?
- ¿Cuál es el grado de estigmatización del barrio en la ciudad?
- La composición social general del barrio en términos de estructura demográfica familiar (porcentaje de familias monoparentales, familias compuestas, etc.).
- ¿Cuál es el mercado delictual de los autores de delitos?
- ¿Cómo es la calidad de las viviendas, del entorno y de los servicios? Un barrio crítico, por ejemplo dominado por los narcotraficantes, no es necesariamente un barrio pobre.

Si se realiza un estudio específico complementario, éste tendrá que especificar el historial del barrio (cómo se transformó en un barrio

COLABORACIÓN ENTRE INSTITUCIONES EN CHILE

En Chile, cuando un menor de edad ha sido arrestado, el “Programa 24 horas de Carabineros” se encarga de entregar sus datos al municipio al cual pertenece el joven, con la obligación para el municipio de insertar a este joven en un programa de prevención.

crítico), las manifestaciones internas de delincuencia y de temor, los fenómenos de reproducción de la delincuencia, el nivel de desorganización social del barrio, las redes de capital social perverso, los elementos estratégicos que permitirían revertir la tendencia.

2.7.2.5. Las respuestas del sistema de justicia criminal a la delincuencia

- a) **La policía** juega un papel fundamental no sólo en el control o represión, sino también en la prevención. El marco institucional en el cual se mueve varía de país a país y a veces entre ciudades del mismo país. Existen policías dependientes del gobierno central (por ejemplo en Chile), regional (Brasil) y municipales o bajo la autoridad de la ciudad (Bogotá). A veces existe una combinación de estas fórmulas, como en algunas ciudades de Brasil. La fórmula de policía centralizada limita a veces la colaboración con las alcaldías.

El aspecto institucional es clave:

- ¿Cuál es la relación habitual entre policías y municipalidad y las formas de colaboración? ¿Cómo mejorarla?
- ¿La dotación policial es suficiente en la comuna, y su distribución geográfica equitativa?
- Si hay varias policías (por ejemplo, policía militar, federal y guardia municipal, como en Brasil), ¿cuál es su grado de coordinación en el trabajo en la comuna?
- ¿Cuál es la coordinación con el sector privado de seguridad?

Otro aspecto esencial concierne a los enfoques preventivos:

- ¿Existen formas de policías comunitarias, de resolución de problemas o de proximidad estratégica o bien se trata de una policía solamente reactiva?
- ¿Cuáles son los resultados de estos enfoques y su nivel de implementación en la comuna?
- ¿Las formas de patrullaje son adecuadas? ¿Acordadas con la población?
- ¿Existen formas de rendición de cuentas (“accountability”) policial a la población? ¿Con qué criterios?

Si existen formas de organización policial territorializada:

- ¿Cómo se puede, a nivel municipal, adecuar territorios de acción policial y territorios de acción preventiva de los programas municipales?

La relación con la población también es central:

- ¿Qué percepción tiene la población de la policía? ¿Policía efi-

caz? ¿Policía ineficiente? ¿Policía corrupta? ¿Policías respetuosos o no de los derechos humanos? ¿Policía confiable en caso de denuncias? ¿Policía discriminante?

- ¿Qué relación o articulación tienen las policías con las organizaciones territoriales o sociales o de juventud de la comuna?
- ¿Cuáles son los tiempos promedio de respuestas de la policía a llamadas de emergencia en la comuna?

b) **La justicia** es a menudo criticada por su lejanía de la población, su inaccesibilidad, su lentitud, su carácter de clase, su ineficiencia y prácticas obsoletas. Sin embargo, se han implementado reformas judiciales y han surgido formas de justicia alternativa (mediación, justicia restaurativa, penas alternativas, cortes de drogas, justicia de proximidad, etc.).

Las preguntas relevantes en esta materia son:

- ¿Existen formas de justicia de proximidad? ¿Cómo funcionan? ¿Son accesibles? ¿Son eficientes? ¿Evitan la reincidencia? ¿Son suficientes?
- Si existen penas alternativas, ¿están suficientemente apoyadas por las instituciones y la población?
- En lo que se refiere a la reinserción de ex convictos, ¿existen estructuras de vigilancia efectiva y de apoyo que tengan respaldo institucional, poblacional, empresarial, y recursos suficientes?

2.7.2.6. Tráfico y consumo de drogas

El tráfico y consumo de drogas lícitas (alcohol) e ilícitas constituyen problemas muy extendidos en la región. Las estadísticas muestran que los niveles de consumo llegan, para el cannabis y la cocaína, a porcentajes de consumo superiores a aquellos de otras regiones (ONUDD, 2008). Además, como se señaló en el primer capítulo, la región es la principal productora mundial de cocaína.



© Alejandro Sanhueza R.

Los zapatos colgados pertenecen a las víctimas de un grupo de traficantes de droga que controla el espacio público con graffiti significativos y con asaltos a transeúntes. Santiago Chile, zona sur.

Los niveles de pobreza y la presencia de una oferta concentrada en narcotraficantes nacionales que, usando la fuerza, tienden a controlar los mercados y los espacios de venta, agravan el problema haciendo que segmentos de la población de bajos recursos sean extremadamente vulnerables. En efecto, ellos corren un gran riesgo de involucrarse en el consumo, en el comercio de la droga y en la violencia que va asociada a ambos fenómenos. El tráfico de las sustancias ilícitas se presenta hoy como una alternativa al mercado de trabajo para jóvenes y familias enteras que están luchando para sobrevivir.

Las preguntas para responder se relacionan, por una parte, con la existencia de una política de prevención dirigida a los consumidores de droga y, por otra, con la presencia de tráfico de drogas.

- ¿Cuáles son los tipos de consumo habituales? ¿Cuál ha sido su evolución? ¿En qué sectores sociales?
- ¿Cómo se da el abastecimiento? ¿Existen barrios “especializados” en la venta? ¿Cómo se da, si la hay, la presencia del narcotráfico: comercio familiar? ¿Qué articulación tiene con los jóvenes del barrio? ¿Cuáles son los circuitos de venta (lugares, modalidades, actores)?
- ¿Existe una política de articulación entre policía y centro de rehabilitación o de prevención?

Si hay centros de prevención o rehabilitación:

- ¿Existe entre ellos un intercambio de métodos y resultados?
- ¿Cuál es la relación entre droga y delitos violentos en la comuna? ¿Cuáles son los espacios conquistados por los traficantes a través de la violencia? ¿Qué impacto negativo tienen sobre el uso colectivo de los espacios públicos? (ver foto).

El abuso de alcohol constituye otro problema, a menudo más directamente relacionado con la delincuencia violenta. En efecto, el alcohol genera comportamientos agresivos y riñas que suelen desembocar en lesiones, muertes o violencia intrafamiliar.

Las preguntas básicas se refieren al impacto del abuso de alcohol en los comportamientos violentos y en los accidentes de tránsito. También al conocimiento de los lugares de distribución, el carácter legal de la actividad y la efectividad de las medidas de control en

EL CASO DE DIADEMA, BRASIL

Un diagnóstico realizado en la comuna de Diadema (periferia de Sao Paulo) y la discusión en un foro abierto mostraron el impacto del alcohol y llevaron a la municipalidad a imponer progresivamente la “ley seca” después de las 23:00 horas en los bares de la comuna. Esta medida, lograda a través de un año de discusiones, esfuerzos y generación de un clima de confianza, se logró en 2003. Tuvo un efecto decisivo sobre la tasa de homicidios, que bajó en 47% en pocos meses sin que se verificara un desplazamiento del consumo hacia otros lugares. (Manso, Faria, Gall, 2005).

ESCUELA QUE PROTEGE RECIFE, BRASIL

El Programa Escuela que Protege atiende a niños, niñas y adolescentes de la Región Político Administrativa (RPA) 6 de Recife, una de las zonas más vulnerables y deprimidas de la ciudad. Los sujetos de intervención forman parte de la red de enseñanza municipal y son víctimas de violencia física, sexual y psicológica, son atendidos junto a sus familias, con el objeto de romper el ciclo de violencia y posibilitar una mejor calidad de vida actual y futura de las personas. Éste es un ejemplo destacable de la prevención en violencia escolar y violencia doméstica por parte de las redes municipales (Salud y Educación).



© Escuela que protege

Un primer nivel de trabajo del Programa es con los colegios de la red educacional, sensibilizando y capacitando a los profesores para que elaboren estrategias preventivas de la violencia y pesquisen casos de abuso para derivarlos a través del programa. Una vez que un niño víctima de violencia es detectado, es atendido junto a su familia por un equipo de psicólogos y especialistas. A su vez, en los colegios se desarrollan programas de sensibilización de la temática a los padres, a través de la Escuela para Padres. En estas instancias, los padres reciben orientación y son invitados a reflexionar para que cambien sus conductas y asuman su rol de proveedores, protectores y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes.

El programa comenzó el año 2005 a través de un proyecto piloto, con sede en la Red de Salud del RPA 6. Ese año se atendió a 204 niños, niñas y jóvenes, trabajando en 64 escuelas, capacitando a 572 educadores y atendiendo a 120 padres (observación directa).

colaboración con la policía. Además es importante verificar si la población está consciente del problema. Medidas de prevención pueden ser tomadas solo -como en Diadema- cuando la gente las aprueba, con frecuencia después de una etapa de debate.

Relacionada con el consumo del alcohol se encuentra la práctica de consumo en espacios públicos. Grupos de personas se juntan regularmente en lugares abandonados o desordenados para beber. Además de crear una sensación de mayor desorden, esta práctica incentiva el alcoholismo entre individuos que han abandonado (o han sido forzados a abandonar) el hogar. Sus efectos son los mismos que la venta de alcohol sin control en los bares.

2.7.2.7. Las distintas formas de violencias intrafamiliares (VIF)

La violencia en las personas tiene diversas caras, la más frecuente y más oculta es la violencia doméstica o Violencia Intrafamiliar (VIF). Las VIF constituyen un problema central en la reproducción de la violencia en general. En efecto, no sólo impide el desarrollo de las mujeres, que son las principales víctimas, sino también de los niños, sean víctimas o testigos, porque genera en ellos la idea de que la violencia constituye la forma normal de resolución de conflictos. Las VIF pueden ser físicas, psicológicas o económicas, pero como se dan en el ámbito privado, son muy difíciles de detectar sin denuncia o sin que se hagan públicas por parte de quienes las sufren. En ello reside la principal dificultad de la prevención.

Las VIF han sido también legitimadas por la costumbre. En la actualidad hay cambios en la región, por lo menos en el plano cultural y en parte en el plano jurídico, aunque están solamente empezando a materializarse. Una municipalidad puede apoyar el cambio cultural, favorecer la denuncia, formar agentes portadores de habilidades y, cuando las prácticas de VIF son manifiestas, prevenirlas mediante la protección de las víctimas.

Como se señaló, el problema involucra a los niños. El maltrato infantil y el abuso sexual al interior del hogar son frecuentes.

Una situación a menudo invisibilizada es la violencia contra las personas discapacitadas o aquella contra las personas de la tercera edad, que ocurren en la familia misma.

Las preguntas esenciales son:

- ¿Existen programas o proyectos locales dirigidos a la reducción de las VIF? ¿Cómo han funcionado? ¿Son sustentables? ¿Están dirigidos a toda la población interesada? ¿Qué reflejan las estadísticas de lesiones en los consultorios de salud y hospitales del municipio?
- ¿Hay coordinación entre instituciones de apoyo en la materia (ONG, plan de gobierno, de la municipalidad)?
- ¿Se dispone en la comuna de instituciones capaces de crear habilidades (monitoras de VIF, por ejemplo) en los barrios?

En el municipio, las víctimas que denuncian:

- ¿Cómo son atendidas por la policía y por los centros de protección?
- ¿Existen organizaciones de hombres respaldando la reducción de las VIF?
- ¿Existen centros de protección de la mujer víctima en la comuna?
- ¿En los diversos departamentos del municipio hay conciencia de este problema y en general de la discriminación hacia las mujeres?

VIOLENCIA ESCOLAR EN CHILE

En Chile una encuesta nacional sobre violencia escolar mostró en 2006 que dos tercios de los alumnos de los 6 últimos años de escolaridad, justifican la violencia escolar como forma de defensa, para “no ser pasado a llevar”. Estos porcentajes alcanzan el 80% en las escuelas de sectores más modestos y 49% en los segmentos de más altos ingresos.

Alrededor de 30% del alumnado es víctima de robo cada año en la escuela y 62% reconoce que la violencia se da principalmente en la sala de clase (Universidad A. Hurtado, 2006).

- ¿Existen instituciones capaces de tratar los problemas de maltrato infantil? ¿Cómo evalúan su funcionamiento?
- ¿Existen instituciones capaces de tratar los problemas de violencia contra las personas de la tercera edad? ¿Qué resultados obtienen?

2.7.2.8. Violencia escolar

La violencia escolar es relevante como factor de legitimación y, por tanto, de reproducción de la violencia. En general se da predominantemente en la sala de clase y es a menudo legitimada por los propios alumnos. Se expresa en forma verbal, psicológica, física, delictual y como hostigamiento permanente. Esta última manifestación, conocida por la palabra en inglés “bullying”, parece la más impactante y los medios de comunicación la ponen en evidencia al punto de confundirla con violencia escolar. Sin embargo las otras formas -en particular la psicológica -pueden ser más dañinas y sobre todo más frecuentes.

Reducir la violencia escolar es ante todo una tarea que concierne a los profesores, los padres, los barrios donde está inserta la escuela, y los alumnos. El rol de los municipios es limitado, salvo cuando

EJEMPLO DE ESTUDIO DEL TEMOR EN CHILE

En el año 2005, la Universidad Alberto Hurtado realizó un estudio de los espacios que constituyen fuentes de temor en un municipio del sur de Santiago de Chile, en el marco de un curso sobre seguridad. Profesores y estudiantes, en colaboración con el encargada de seguridad de la comuna y con el apoyo gubernamental, analizaron este tema durante un día junto a 40 dirigentes de consejos de seguridad de la comuna. Se logró, con mapas digitalizados, identificar los lugares de mayor temor. A través de encuestas a los dirigentes, divididos en grupos, se consiguió determinar que se temía, sobre todo, por la generación siguiente, más que por la propia victimización. La inquietud se expresaba en “qué va a pasar con nuestros hijos si la droga ha llegado en mi barrio”, o “qué va a suceder con nuestras hijas si la prostitución de menores ha logrado instalarse en la comuna”. Se vio con los dirigentes cómo hacer para que los consejos de seguridad se hicieran cargo de estos temas (observación directa, 2005).

son directamente responsables de los centros educacionales, lo que ocurre con muchos municipios de la región.

Contrariamente a lo que se piensa, una gran parte de los alumnos violentos son también víctimas de la violencia. Si el problema ha aumentado en la mayoría de los países, se debe al hecho de que la escuela no puede asegurar, como en el pasado, una movilidad social, sobre todo cuando la cobertura escolar se generaliza. Por otra parte influye el que, en este contexto, las escuelas -sobre todo las de menor calidad- son percibidas como “instituciones totales” (Goffman, E. 1970) que estresan y generan fuertes reacciones de los alumnos.

Entre otros efectos, la violencia escolar se reproduce como mecanismo de resolución de conflictos, baja los niveles de calidad de las buenas escuelas y empeora las de menor calidad. En este sentido, si bien afecta todos los medios sociales, puede acentuar la desigualdad.

Preguntas a formular:

- ¿Existe en las escuelas comunales una preparación de los profesores para comprender y abordar la violencia escolar?
- ¿Se dispone de un programa o proyectos de introducción de modalidades de resolución de conflictos, como la mediación escolar bien preparada?

2.7.2.9. Los temores de la población

El temor es un componente inevitable de la lucha contra la criminalidad. Dada su importancia, algunos actores lo confunden con la victimización y miden los resultados de ésta a través de aquél. Pero el temor es un fenómeno social; en consecuencia, tiene una transformación lenta, que sigue una lógica diversa a la de la victimización. En algunos casos se observa que las personas pueden sentir alto temor, sin haber sido víctimas de algún suceso criminal. Fundamentalmente el temor se relaciona con la confianza de un ciudadano en las instituciones para resolver la criminalidad, no con su competencia efectiva. Siempre se verifica un desfase en el tiempo entre los cambios en el temor y las variaciones en la victimización. El caso emblemático de Bogotá mostró que los medios de comunicación demoraron ocho años antes de reconocer que la situación había evolucionado. Solo después de ese lapso se evidenció una confianza real en las instituciones municipales.

Por otra parte los tipos de temores varían según los segmentos sociales. Es decir que medir el temor es identificar fenómenos distintos, y diferentes objetos del temor. Hay un punto común: la desconfianza en las instituciones, pero el objeto que la desencadena es diverso. También ocurre que los niveles de temor suelen ser más elevados en sectores sociales de menores ingresos económicos.



© Santiago Amable.

Estudiantes de establecimientos educacionales de las cercanías de Avenida Matucana, Santiago de Chile, hacen un mosaico junto a conocidos artistas para recuperar una zona deteriorada. Unos años después, los que participaron en su confección, reunieron firmas y limpiaron el mosaico para que no fuera demolido.

En las clases altas se teme ser víctima de asaltos, robos o secuestros. Los personajes que simbolizan estos riesgos son las “clases peligrosas”, identificadas habitualmente en la región latinoamericana con la población marginal de las ciudades (favelas, villas miserias, etc.). Se añade el riesgo de ver su barrio, símbolo de estatus y riqueza, desvalorizado si los delitos aumentan en él. Riesgo y proximidad de poblaciones marginales acrecientan el miedo de los sectores de altos ingresos.

En los sectores populares, más que a ser víctimas, a menudo se teme lo que podría pasar a los hijos, dada la presencia del tráfico de drogas y de la prostitución que involucra a menores. El trasfondo cultural es la percepción de que las instituciones son impotentes frente a estos riesgos y no pueden proteger a la población.

A la desconfianza, común a todas las clases, se suma la falta de responsabilización individual o colectiva en la lucha contra la criminalidad. No se tiene fe en las capacidades de la sociedad civil frente a la delincuencia. Por consiguiente, la acción contra el temor, que es de largo plazo, debe asumir la doble tarea de construir una confianza en las instituciones y lograr la responsabilización de la propia gente. Quien está involucrado en acciones que lo responsabilizan adquiere confianza en su propia fuerza.

Investigar el temor puede tomar dos caminos complementarios:

- Identificar los diversos temores por sectores sociales, lo que requiere, si son múltiples, métodos como los grupos focales o encuestas en profundidad con actores representativos.
- Identificar los espacios (lugares de mayores asaltos, zonas peligrosas, etc.) y comportamientos (venta callejera de drogas, tiroteo) que generan mayor temor.

2.7.2.10. Los delitos de cuello blanco

Tanto en el ámbito privado como público, inclusive en los departamentos municipales, existen prácticas que son formas de corrupción o de complicidad con la criminalidad. Entre otras, el otorgamiento de certificados falsos o de patentes ilegales, comprado para locales de venta de alcohol, construir sala de juegos prohibidos, etc.

Mercados de objetos reducidos que provienen del robo son a veces “tolerados” por las autoridades locales y policiales: lugares de venta de especies robadas y de venta ilegal de mercaderías.

A estos delitos o complicidad se suman los de fraude, malversación de fondos, abusos de confianza, engaños, explotación, que practican algunos empresarios o comerciantes, no siempre sin la complicidad de administradores públicos.

Otros comportamientos que constituyen faltas serias contra el municipio mismo son los vertederos ilegales -que ensucian el entorno y generan la imagen de deterioro físico-social- y los “negocios” relacionados a la ocupación ilegal de terrenos.

La corrupción policial es la que más afecta la lucha contra la criminalidad. En algunas ciudades alcanza niveles que hacen perder toda credibilidad a las instituciones.

Los habitantes están al corriente de las prácticas descritas, y en algunos casos las legitiman. Pero se trata de comportamientos invalidantes de cualquier acción contra la criminalidad.

Las fuentes de información para evaluar el nivel de tales conductas son generalmente la policía -si no es corrupta-, los funcionarios municipales, los propios habitantes, las cámaras de comercio e industria o la cámara de construcción.

Las preguntas por hacerse:

- ¿Existen prácticas identificadas por la población como corrupción o delitos de cuello blanco en el territorio?
- ¿Qué mecanismos hay para combatir estas prácticas?
- ¿Cómo involucrar a la población en la lucha contra estas prácticas, para darles sustentabilidad? ¿cuál es el nivel de confianza y de credibilidad de las instituciones públicas locales?

2.7.2.11. El tráfico de personas

En las últimas décadas, el tráfico de personas ha aumentado, tanto a través de las formas de promoción de inmigraciones ilegales con fines de explotación en el trabajo sexual, como de utilización de niños en el trabajo. En particular, un conocimiento de las redes de prostitución organizada sobre el territorio, si existe, es importante.

Se dan igualmente otros tipos de tráfico de personas. Es el caso de la obligación impuesta a niños de pedir limosna en la calle e inclusive el “préstamo” de menores para facilitar la mendicidad callejera de mujeres. Es el caso, así mismo, de la incorporación de niños o adolescentes como “soldados” de los narcotraficantes. Se les otorgan armas y remesas, pero con la amenaza de muerte en caso de abandono de sus “tareas” (ver el punto 2.7.2.6 sobre tráfico de drogas).

Las poblaciones más vulnerables son los inmigrantes de otros países, en especial si son ilegales; los inmigrantes del interior que llegan a las grandes ciudades; los niños provenientes de zonas de extrema pobreza. Por tal motivo, el conocimiento de los segmentos poblacionales provenientes de la migración puede ser de gran utilidad.

Las preguntas a formular:

- ¿Se conoce la situación de la población proveniente de otros países?
- ¿Hay prácticas de abuso con estos inmigrantes?
En el caso de los inmigrantes, sobre todo mujeres, provenientes de otras zonas del país, ¿hay prácticas de incitación a la prostitución?
- ¿Cómo está organizada la red de prostitución en la comuna? ¿Cómo se involucra a las menores en este “negocio”?
- En las diversas actividades de calle (limosna, venta callejera, malabaristas, lustrador de zapatos, etc.), ¿quienes involucran a los niños? ¿a dónde van los beneficios logrados?
- ¿Qué capacidad tiene el municipio para controlar estos fenómenos?

2.7.2.12. Intersectorialidad del trabajo municipal y coherencia política

En materia de seguridad, la intersectorialidad es fundamental porque responde a un problema multicausal. De ahí la importancia de la coordinación entre servicios municipales. Por ejemplo, el departamento, secretaría o unidad de la alcaldía que trabaja la prevención del consumo de drogas ilícitas y alcohol debe poder coordinarse con aquellos de salud y de educación.

La política de prevención requiere un enfoque compartido y coherente con las demás políticas sociales. Por poner un caso, si la política general dirigida a la juventud prescinde totalmente de su participación, será difícil insertar modalidades que los integren activamente a la prevención de delincuencia juvenil.

Las preguntas a formular:

- ¿Cuáles son los departamentos, secretarías o unidades municipales involucrados en las diversas políticas de prevención y seguridad? ¿Cuál es el rol de cada uno? ¿Cuáles son los obstáculos a la intersectorialidad? ¿Qué estructura o comportamientos modificar? ¿Cómo hacerlo?
- ¿Cuál es el grado de coherencia entre la política de prevención y aquella de política social dirigida a cada segmento social (juventud, mujeres, niños, etc.)? ¿Cómo mejorar esta coherencia? ¿Qué recursos se destinan y cuáles son las competencias técnicas y los medios requeridos?

2.8. PASO 4: ANÁLISIS, INFORME Y VALIDACIÓN

2.8.1. El análisis final y el informe

A partir de los datos reunidos, analizados y ordenados en una perspectiva que focaliza factores de riesgo y factores de protección, se abordan los temas que fueron juzgados esenciales para el municipio cuando se definió el alcance temático del diagnóstico. Para cada materia se efectúa un resumen de la situación, se describe el impacto que los delitos o las conductas de riesgo pueden tener y se evidencia los factores de riesgo y de protección.

A partir de la discusión de los resultados con los actores relevantes, se sugiere orientaciones por concretar cuando se elabore la estrategia.

Este análisis se traduce en un informe, que debe ser claro y pedagógico, porque va dirigido a los agentes de prevención y a toda la población.

Se sugiere en el informe:

- Subrayar las prioridades en cada tema, es decir, evidenciar en cada problema analizado cuál es el aspecto más relevante que se

PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE INFORME

Este esquema no pretende ser exhaustivo porque en cada caso hay que introducir temas que son específicos para cada municipio. Tampoco pretende que todos los temas aquí presentados tengan que estar en el diagnóstico, la selección dependerá de los temas que se han identificado como relevantes en el territorio analizado. Tampoco pretende ser la única forma de presentar los resultados de un diagnóstico. Es simplemente una orientación que puede ser adaptable y modificable.

1. **Introducción:** presentación de los equipos que contribuyeron al diagnóstico y del proceso y de la visión que sustenta este esfuerzo
2. **Breve presentación de datos generales:** del entorno, demográficos, de empleo, de sectores sociales, de segregación y de espacios significativos que contextualizan la realidad y los problemas del municipio o de la ciudad
3. **Caracterización general de la delincuencia en el municipio:** Tasa de denuncias, de homicidios, de principales manifestaciones de atentados a la propiedad, de otras formas de victimización y comparación con datos del país y de otros municipios similares; movimiento y desplazamiento de la delincuencia de un sector geográfico a otro o de una parte de la ciudad a otra
4. **Prioridades** de los habitantes en materia de inseguridad, por sectores geográficos o sociales y orientaciones que derivan de la percepción de los habitantes. Medidas visualizadas como esenciales para satisfacer estas prioridades. Grado de consenso sobre estas medidas
5. **Los tipos de victimización y su prevención**
 - 5.1. Violencia contra las personas en el espacio público
 - 5.1.1. Tipología, evolución, localización, tipo de víctimas (sectores sociales, geográficos, grupos de edad)
 - 5.1.2. Programas de prevención y su evaluación, si existe, y percepción de su eficacia en la población
 - 5.2. Los principales tipos y localización de los atentados a la propiedad
 - 5.2.1. Tipología, evolución, localización, tipo de víctimas (sectores sociales, barrios, grupos de edad)
 - 5.2.2. Percepción de la eficacia y rapidez de las intervenciones policiales
 - 5.2.3. Programas y actores de la prevención y su evaluación, si existe, y percepción de su eficacia
 - 5.3. Las violencias intrafamiliares
 - 5.3.1. Tasa de denuncias y evolución
 - 5.3.2. Programas de prevención, casas de acogida y evaluación
 - 5.4. Las violencias escolares
 - 5.4.1. Los establecimientos más afectados
 - 5.4.2. Programas para enfrentar esta violencia y su evaluación
6. **Barrios críticos**
 - 6.1. Caracterización y grado de estigmatización
 - 6.2. Programas o proyectos vigentes para contrarrestar este fenómeno
7. **Delincuencia y conductas de riesgo juveniles**
 - 7.1. Extensión y tipos de delincuencia juvenil
 - 7.2. Las conductas de riesgo
 - 7.3. Los jóvenes en situación de riesgo: pandillas, desertores escolares, niños de la calle, jóvenes ligados al narcotráfico etc.
 - 7.4. Instituciones y programas de prevención y evaluación y/o percepción de su eficacia
8. **Problemas ligados al tráfico y consumo de drogas**
 - 8.1. Narcotráfico. Localización y tipo de manifestaciones. Grado de violencia ligado a este tráfico. Sistema de reproducción del tráfico. Evolución
 - 8.2. Programas de control y prevención. Evaluación y percepción de su eficacia
 - 8.3. Microtráfico, su extensión, características y eventual ligazón a la violencia. Modalidades de prevención y evaluación y percepción de su eficacia
 - 8.4. Extensión del consumo de drogas (edad, barrios, género). Programas e instituciones de prevención, centros de rehabilitación y evaluación de su capacidad de acogida y resultados
 - 8.5. Impacto del alcoholismo sobre la violencia en el municipio. Problemas de control y prevención. Localización de locales de distribución. Evaluación de prácticas o programas preventivos
9. **Los espacios públicos y el delito**
 - 9.1. "Hot spots". Espacios deteriorados y peligrosos. Características. Prevención y control. Evaluación
 - 9.2. Espacios de cohesión, su éxito y las razones del éxito
10. **La reinserción de ex convictos**
Modalidades. Evaluación
11. **Los delitos de cuello blanco**
Caracterización. Nivel de Corrupción. Percepción del nivel de impunidad. Indicaciones sobre medidas visualizadas como importantes por los habitantes
12. **Presencia e imagen de la policía**
 - 12.1. Dotación policial. Demandas. Capacidad de respuesta.
 - 12.2. Percepción de la eficiencia policial
 - 12.3. Colaboración municipio – policía. Mejoramiento posible
 - 12.4. Percepción de la policía por la población. Razones. Posibles mejoramientos
 - 12.5. Rendición de cuenta a la población
13. **Temor**
Percepción del temor. Qué temen la población y los diversos sectores. Confianza y desconfianza en los agentes de seguridad.
14. **Buenas prácticas reconocidas**
Caracterización y lecciones
15. **Mapa de actores de la prevención**
Las modalidades de coproducción de seguridad en el municipio y con agentes externos. Las coaliciones y su solidez. Orientaciones para mejoramiento
16. **El proceso de aprendizaje del diagnóstico**
Los consensos logrados y las divergencias que quedan. Las profundizaciones necesarias
17. **Síntesis de las recomendaciones**



© ONU-HABITAT

El centro histórico de Bogotá, Colombia, es parte de la política de seguridad.

debe abordar. Por ejemplo, en materia de jóvenes en situación de riesgo en algunos lugares el problema prioritario podría ser las pandillas, mientras en otros el consumo de droga o bien la falta de oportunidades para desarrollar habilidades que les permitan desenvolverse en un trabajo, o bien la ausencia de programas focalizados en ellos.

Estas prioridades van a servir para la elaboración de la estrategia. Los criterios de selección de las prioridades son la opinión de los habitantes (grado de tolerancia, fuente de miedo) y la posibilidad de una focalización inmediata en función de los recursos disponibles.

- Evidenciar las buenas prácticas existentes en el territorio municipal o que han sido reconocidas como acertadas en situaciones similares en otras ciudades. Su fortalecimiento y difusión contribuye a crear confianza en la capacidad de la comunidad. Es recomendable en esta fase familiarizarse con programas o proyectos realizados o en ejecución en municipios similares. La asesoría de expertos puede ser de utilidad.
- Identificar las formas de coproducción de la seguridad entre socios municipales. Para poder modificar o reforzar las formas de colaboraciones entre socios es útil conocerlas bien. En particular se debe distinguir las que son de igualdad o asimétricas (agentes municipales dependientes de los agentes estatales, por ejemplo); las que son permanentes o esporádicas (por ejemplo, relaciones municipio-policía que dependen exclusivamente de la buena voluntad del alcalde y del comisario); las que son burocratizadas (por ejemplo, departamentos muni-

cipales o estatales que se vinculan solo por la vía jerárquica y administrativa, sin diálogo real ni trabajo en conjunto) o ágiles (establecimiento de mesas técnicas intersectoriales entre departamentos); las que son de total alianza para el logro de una meta común (asociación entre municipio y escuela para controlar la violencia escolar) o las que suponen la autonomía de cada socio en la elaboración e implementación (por ejemplo, la iniciativa de una asociación de empresarios para la restauración y pacificación de un barrio comercial con fuerte tasa delictual, donde el grupo empresarial elige la meta, los medios, los participantes, y solo invita al municipio a colaborar).

2.8.2. Validación del diagnóstico participativo

El diagnóstico no está completo ni terminado en esta etapa, si no se “devuelve”, si no es presentado, expuesto y analizado junto a los distintos grupos, actores, instituciones y personas que participaron en él. El diagnóstico debe ser acordado entre los distintos actores involucrados, es decir: habitantes, organizaciones, instituciones del gobierno local, regional y nacional. Lo que se recoja en estas instancias debe formar también parte del diagnóstico, por ello le da aún más validez y representatividad. No hay que olvidar que el diagnóstico también ayuda a construir comunidad, organizándola y generando capacidades en ella, empoderándola en la solución de sus problemas. En resumen, también apunta a generar un consenso sobre necesidades y prioridades, especialmente entre comunidades de interés, equipos del gobierno local y los propios vecinos.

Algunas recomendaciones:

- Planificar cuidadosamente la forma en que se entreguen los resultados, así como las metodologías que se utilicen para analizar la información. Presentar partes del diagnóstico a través de personas directamente involucradas, por ejemplo, conviene que sean jóvenes quienes lean, den a conocer o ilustren la parte de prevención dirigida a sus pares.
- Enfatizar que el diagnóstico se va construyendo periódicamente, y profundizando en áreas más específicas.
- Prevenir el efecto paralizante que pueden provocar los resulta-

dos de un diagnóstico. Es necesario no perder de vista la visión, los recursos y capacidades existentes. Quienes lideran el proceso tienen un rol fundamental, pues permanentemente deben motivar, animar y orientar hacia delante.

- Evidenciar que el diagnóstico permitió la identificación de los problemas de violencia e inseguridad claves a nivel local, de áreas y de grupos, pero que también dio como resultado la incorporación de socios, recursos, voluntades y capacidades disponibles.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN EL DIAGNÓSTICO

INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	MAPAS	INDICADORES E ÍNDICES
Análisis de datos policiales	Mapa de participantes por sectores	Línea de base
Análisis de estadísticas oficiales	Mapa de temor	Tasa de homicidios
Análisis de prensa	Mapa de victimización	Tasa de victimización (por tipo de delito)
Análisis de actores	Mapa de hot spot	Indicadores cuantitativos
Análisis de buenas prácticas	Mapa de denuncias	Indicadores cualitativos
Encuesta		Indicadores de tendencia
Autorreporte		Frecuencia de denuncias
Encuesta de victimización		Cifra negra
Entrevistas en profundidad		Indicadores de gestión
Grupos focales		Indicador de respuesta policial
Grupos de discusión		Índice de confianza en la policía
Grupos de trabajo temático		Índice de confianza en la justicia
Consulta comunitaria		Índice de temor
Marcha exploratoria		
Mapas perceptuales		
Evaluación de impacto		

RESUMEN

El diagnóstico es un instrumento de conocimiento y de consenso. El conocimiento de la violencia, de la delincuencia, de los actores locales, de los temores y expectativas de la población en materia de seguridad como de sus buenas prácticas permite avanzar hacia una estrategia consensuada y coproducir seguridad.

El diagnóstico es también la base de conocimiento que servirá para el monitoreo y para la actualización de los datos de la inseguridad como de la información sobre las prácticas de la población. En este sentido el diagnóstico debe actualizarse permanentemente.

El diagnóstico participativo pone el acento sobre el consenso, considerado como fundamental para construir una estrategia de seguridad que apunte a la calidad de vida y a una cultura de prevención. No es contradictorio con la búsqueda de una información fidedigna de la realidad, es simplemente una forma de investigación –acción que al municipio y sus equipos técnicos permite avanzar con los beneficiarios hacia una política de seguridad que va a necesitar de la participación y responsabilización de los habitantes—. Por ende, una triple exigencia: primero, la del esfuerzo por involucrar desde el inicio a los beneficiarios y al menos a las comunidades de intereses y en particular a los jóvenes por su ubicación estratégica en toda política de prevención; segundo, la exigencia de transparencia y, tercero, la exigencia de devolución de la información a la población.

Capítulo 4:

ETAPA 3. LA ESTRATEGIA Y SU IMPLEMENTACIÓN

En este capítulo se explica cómo formular una estrategia de prevención local para la seguridad ciudadana, los tiempos y pasos que ésta requiere. Así también se explica la fase de planificación e implementación de la acción. Finalmente, se presentan un conjunto de ejemplos aplicados a las temáticas propuestas en el diagnóstico, en las cuales se concreta operativamente una estrategia.

ESTRATEGIA

El diagnóstico ha evidenciado la situación en la comuna, ha permitido generar algunos consensos respecto de las causas de la violencia y la delincuencia, y ha posibilitado acuerdos básicos acerca de la visión que debería prevalecer para abordar la prevención.

Se trata ahora de definir, sobre la base de la situación actual, una estrategia de prevención que, compartida, apunte a concretar los resultados y recomendaciones obtenidos. Esto quiere decir planificar y entrar en acción.

3.1. DEL DIAGNÓSTICO A LA ESTRATEGIA

Terminado el diagnóstico, el equipo técnico que lo realizó y lo condujo inicia la fase de formulación de una estrategia local consensuada de prevención de la violencia y la delincuencia.

Además de entregar información acerca de los principales problemas, el diagnóstico ha revelado los medios y capacidades existentes a nivel local para darles respuesta.

El diseño de la estrategia apunta a concretar, en un camino preciso pero flexible, las posibles soluciones a los desafíos encontrados. Incluye un programa y proyectos en función de los recursos humanos y financieros disponibles, de las competencias existentes en los distintos actores y coaliciones. Además considera el contexto global, específico en cada país o región. Tiene en cuenta el conjunto de experiencias exitosas -en la ciudad misma y en otras- que pueden servir de referencia para la acción en situaciones similares, las lecciones aprendidas de ellas, como también las perspectivas e iniciativas de la política nacional, si existe.

Para un mismo diagnóstico y una misma visión, pueden existir múltiples estrategias. No todas lograrán involucrar de la misma forma a los distintos socios y actores ni tendrán iguales resultados. En consecuencia, vale la pena tomarse el tiempo para decidir la mejor opción frente a una realidad específica, en un momento determinado, analizando las implicancias de los diferentes enfoques posibles.

La estrategia local es un camino elegido, que puede modificarse a la luz de los logros, dificultades, contingencias, fracasos, resultados esperados y no esperados.

Una estrategia necesita tener como horizonte la calidad de vida*

¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA?

- Un instrumento para evitar la violencia y la delincuencia y reducir el temor en la población
- Una herramienta para juntar diversos actores involucrados en la prevención de la criminalidad
- Un medio para desarrollar asociaciones y coaliciones locales de prevención de la violencia y de la delincuencia
- Un método para garantizar la coordinación y la administración de las iniciativas de prevención de la criminalidad
- Una manera de identificar áreas y tareas prioritarias (CSIR, 2000)

*Calidad de vida, según la Organización Mundial de la Salud, es "la percepción que una persona tiene de su lugar en la existencia en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto amplio que está influido de un modo complejo por la salud física de la persona, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno". Fuente: Grupo Whoqol, 1994.

y la cohesión social. Si es puramente defensiva y socialmente excluyente, no unirá, sino que estigmatizará, y se corre el riesgo de producir un efecto contrario a lo buscado.

La estrategia local de prevención contempla acciones de una política específica que debe articularse al conjunto de la gestión local, porque la seguridad ciudadana es un tema transversal.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, es necesario que sea intersectorial, incorporando, para problemas multicausales, energías y competencias múltiples, como las del sistema de justicia criminal (policía, justicia, sistema penitenciario), de los actores de los sistemas de salud y educación y de otros sistemas de apoyo social, de las organizaciones territoriales, de las comunidades de intereses en materia de seguridad, de las Iglesias, de las organizaciones juveniles, profesionales, deportivas o de mujeres.

Esto es válido para focalizar la coproducción de seguridad en los diversos sectores del territorio; por ejemplo, en el centro de la ciudad, en las áreas comerciales, en los espacios públicos y en los barrios residenciales, informales, periféricos, marginales.

Es adecuado también para fortalecer los factores de protección y disminuir los de riesgo en los distintos grupos sociales.

Permite, así mismo, abordar distintos temas como, por ejemplo, la mediación, el empoderamiento comunitario, la participación ciudadana, la reinserción de convictos, etc.

3.2. BASES PARA UNA ESTRATEGIA

La fase de formulación es compleja, porque se necesita establecer acuerdos en aspectos tales como fijar los tiempos y modalidades de abordar las prioridades definidas en el diagnóstico. Igualmente, se requiere consensuar las posibilidades de acción, mediante el ordenamiento de los recursos y del presupuesto en un plan de acción.

A continuación se sintetizan los resultados del diagnóstico participativo que no pueden dejar de ser considerados:

Las manifestaciones locales de la delincuencia y violencia

Pueden ser distintas según las características de cada lugar, barrio o ciudad.

Las causas locales de esta delincuencia y violencia

Las causas estructurales (por ejemplo, la desigualdad, la globalización, la política de precios, etc.) no son plenamente solucionables en el plano local. Lo que sí se puede enfrentar son las causas ligadas al entorno local; por ejemplo, formas específicas de discriminación de segmentos sociales o de segregación de grupos de residentes.

La estrategia debe:

- Asegurar y promover la participación y representatividad de distintos actores, en particular de los jóvenes
 - Asegurar la pertinencia de las políticas a implementar
 - Centrarse en ejes temáticos realizables y realistas
 - Asegurar que la capacidad de los grupos de trabajo sea acorde a los desafíos
 - Partir, en lo posible, de lo positivo, de los recursos que existen en el territorio
-

La evaluación de las respuestas locales a la delincuencia y violencia

Se trata de potenciar lo que se ha revelado exitoso y aprender de los errores cometidos.

La evaluación del temor y la inseguridad

Ya se indicó que la percepción de temor e inseguridad de la población es subjetiva, relacionada con las vivencias de las personas. No necesariamente coincide con los hechos de la realidad. Por ejemplo, en algún lugar la tasa de victimización puede ser baja, pero la sensación de inseguridad en esa misma localidad puede ser alta.

Ejemplos de este fenómeno son Bogotá y Santiago. Ambas son consideradas como ciudades peligrosas por sus habitantes, a pesar de que los indicadores de violencia difieren sustancialmente entre ellas (Carrión, F. y Núñez-Vega, 2006).

Las prioridades

son distintas según los contextos, segmentos sociales y zonas geográficas. Varían en función del nivel de heterogeneidad social, la cultura, la dimensión físico-espacial, la tipología de vivienda o la segregación urbana. Por ejemplo, las prioridades juveniles no serán las mismas que las de los adultos, las de las mujeres se diferenciarán de aquellas de los hombres, las de barrios acomodados no coincidirán con las de áreas pobres.

Las prioridades, además, involucran distintos tiempos, de acuerdo a la urgencia que demanden y a la percepción subjetiva de la temporalidad por parte de los diversos grupos.

Por ejemplo, tratar problemas de enfrentamiento armado entre narcotraficantes y solucionar las deficiencias de infraestructura requieren períodos de distinta duración.

El contexto general a nivel nacional y a nivel local

A nivel nacional o regional hay que tomar en cuenta la realidad de la violencia, inseguridad y delincuencia, así como la política existen-

La coordinación entre gobierno central, regional y local, es necesaria para asegurar la mayor coherencia y gobernabilidad a la política de seguridad.

te en este ámbito, con sus respectivos programas y líneas de acción, la política social y sus programas en materia de pobreza, criminalidad, justicia, salud, educación, vivienda, etc. En lugar de lanzarse en estrategias contradictorias con los lineamientos del país, puede ser mejor insertarse en ellos, dialogar con el gobierno, utilizar sus recursos y redirigir localmente ciertas orientaciones.

Experiencias de abordajes similares en otras ciudades

Análisis de las lecciones de experiencias exitosas frente a problemas similares en otras ciudades, así como de las que no han tenido buenos resultados.

Recursos humanos disponibles localmente

Esto incluye personal de servicios públicos, socios que están dispuestos a colaborar, pero también empresas privadas, ONG, Iglesias y redes de ayuda nacional e internacional. La prensa y medios de comunicación pueden ser una ayuda o un freno serio a la estrategia.

Es necesario tener presentes los recursos comunitarios, las organizaciones sociales de base formales e informales, líderes naturales, etc.

Los recursos financieros disponibles y posibles

Esto implica considerar lo que está disponible a nivel municipal o de los socios locales, las fuentes de financiamiento estatal e inter-

nacional. Debe haber agentes locales encargados de identificar y movilizar los medios utilizables.

3.3. SOSTENIBILIDAD DE UNA ESTRATEGIA

La sostenibilidad se entiende como “la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). Tiene un rol central hoy en día en el diseño de cualquier programa innovador de prevención local de la seguridad, puesto que garantiza una optimización de los recursos e insumos en el tiempo, y permite la continuidad necesaria para alcanzar los efectos de largo plazo.

Programas sostenibles corresponden, entonces, a aquellos capaces de perdurar en el tiempo independientemente de la administración de turno o de la continuidad de quienes lo hayan gestado. Por eso, antes de iniciar una estrategia es necesario velar, por lo menos, por su sostenibilidad sociopolítica y financiera.

3.3.1. Sostenibilidad sociopolítica

Toda iniciativa de prevención de la violencia y la delincuencia debe poder mantenerse en el tiempo. Es crucial que se desarrollen capacidades y compromisos con la comunidad, el gobierno local y nacional.

Esto sólo se logrará si el gobierno local tiene ciertos estándares mínimos de buena gobernabilidad, en términos de transparencia, responsabilidad y eficiencia. Si no se dan dichas condiciones mínimas, habrá que trabajar para generarlas antes de formalizar la estrategia, puesto que son una condición de su perdurabilidad.

BUENA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

La **buena gobernabilidad** es un término que los organismos multilaterales usan “para designar un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos, frente a los cuales se comparan los diferentes países para luego prescribir o aconsejar desarrollos específicos” (Velásquez, 2006).

“El concepto de gobernabilidad está referido al ejercicio del gobierno y a las condiciones para que esta función se pueda desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social” (Rojas, 1994).

“Para estas visiones se han desarrollado sistemas de indicadores y de medición que presuponen una situación ‘modelo’ y tratan de establecer la ‘distancia’ entre este ‘modelo’ y la situación medida en un sector o en un territorio en particular. Suárez (2002) plantea cómo estos modelos prescritos establecen una serie de preocupaciones en torno a la buena gobernabilidad y la materializan en mediciones de eficiencia, predictibilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad de la maquinaria gubernamental” (Velásquez, 2006).

“Se trata también de pensar la gobernabilidad como cuestión relativa a cómo producir poder”... y de “cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de control de los gobiernos y de todo agente de representación, y de regulación cotidiana de su convivencia” (Menéndez-Carrión, 1991).

Gobernanza. Un problema del concepto de la Buena Gobernabilidad es que hace referencia a modelos culturales, sociales y niveles de desarrollo institucional y económico determinados. Por ello, muchos prefieren usar el término de Gobernanza, enfocado a las formas de relacionarse, consensuar, llegar a acuerdos e incorporar la mayor cantidad y los más importantes actores que den sostenibilidad, respaldo y masa crítica a una política, sin un modelo predeterminado.

Se precisa, en síntesis, del acompañamiento de iniciativas de “buena gobernabilidad”. La institucionalización necesita sumar las reformas institucionales, políticas y legales a las capacidades y recursos, además de permanente capacitación, actualización y sistematización de las experiencias.

A menudo la prevención de la violencia y la delincuencia lleva a otros aspectos más difíciles de enfrentar, como la corrupción. El proceso va revelando, en forma simultánea, otras deficiencias que necesitan ser enfrentadas. Aunque la estrategia no va a poder hacer frente a todo, debe ser lo bastante amplia para asumir los elementos básicos de una buena gobernabilidad.

3.3.2. Sostenibilidad financiera

La experiencia internacional ha mostrado que uno de los riesgos mayores de las buenas prácticas es su abandono por falta de recursos financieros en tiempos reales.

Aunque una buena estrategia se apoya sobre los recursos humanos y económicos locales, habitualmente éstos son insuficientes aun en países desarrollados. Los gobiernos centrales y el sector privado constituyen importantes fuentes de financiamiento complementario.

Dos consideraciones son relevantes. Primero, mantener en forma permanente agentes encargados de movilizar los fondos necesarios y una red de apoyo al trabajo municipal que contribuya a la gestión en su favor. En segundo lugar, prever que entre la obtención de un financiamiento público del gobierno central o regional y su renovación, a veces transcurren meses o años y hay una alta probabilidad de que los proyectos se debiliten por falta de medios.

Por lo tanto, cuando se inicia un programa para el cual se espera un aporte continuo del gobierno, resulta esencial asegurar los presupuestos para las fases de transición entre un período y otro. En especial, garantizar que el personal asignado pueda continuar su trabajo. Generalmente los tiempos de la administración pública y los tiempos de los patrocinadores privados no son los mismos que los de las necesidades locales.

Otro eje fundamental es velar por el desarrollo de un plan de financiamiento coproducido. Es útil involucrar a diversos actores (sociedad civil, ONG, empresas, etc.), lo que generará un mayor nivel de compromiso con la iniciativa, interdependencia y mejor control de los gastos.

Por último, conviene asegurar que la renovación de los fondos responda a los niveles de impacto. Deben refinanciarse sólo aquellos proyectos que hayan comprobado ser eficientes o que muestran

una posibilidad clara de resultados concretos. En la selección hay que tener en cuenta la existencia de proyectos con logros inmediatos y otros cuyos frutos se verán a mediano y largo plazo; que algunos trabajan sobre problemáticas más simples y otros sobre desafíos más complejos; que se interviene sobre cosas tangibles y visibles, como la infraestructura, pero también sobre variables intangibles, difícilmente cuantificables, como la sensación de inseguridad o las relaciones intergeneracionales. No se trata de un mero cálculo matemático, sino de una ponderación justa en relación a los objetivos planteados. De ahí la importancia de usar indicadores tanto cualitativos como cuantitativos, y de presentarlos de manera adecuada para una buena comprensión de los socios, los medios de comunicación y la ciudadanía (ver “Monitoreo y evaluación, Comunicación e Institucionalización”).

3.4. LOS TIEMPOS FLEXIBLES DE LA ESTRATEGIA

Los diferentes socios, en común, determinan acciones de corto, mediano y largo plazo que, en forma complementaria, van a concretar la visión respondiendo al diagnóstico. Este desarrollo de la estrategia involucra los siguientes pasos (que se explican con más detalle en los puntos 3.5; 3.6):

Paso 1. Determinar y concordar un orden de las prioridades detectadas en el diagnóstico que serán asumidas, y consensuar “ejes estratégicos”.

Paso 2. Establecer grupos de trabajo que van a desarrollar los ejes estratégicos.

Paso 3. Sellar el compromiso de los socios con la estrategia y hacer pública su formulación.

Los tres primeros pasos, que llevan a sellar el compromiso de los socios y hacer pública su formulación, se realizan a través de un proceso participativo, basado en actividades como talleres, reuniones y consultas, teniendo presente en forma permanente el diagnóstico y una mirada global.

El equipo técnico va a lograr su meta de desarrollo estratégico a través de un proceso constante y sistemático de conversación, presentación, discusión, convencimiento y acuerdo.

Hay diferentes maneras de lograrlo, por lo tanto la flexibilidad es indispensable. Normalmente, si el diagnóstico ha sido bien hecho, esta parte del proceso no dura más de 2 a 3 meses. No obstante puede haber aspectos complejos de concordar, que vayan más allá de este lapso de tiempo.

Tomadas las grandes decisiones, se continúa con los pasos para implementar la acción.

Paso 4. Planificar: definir los enfoques o perspectivas que se utilizarán para resolver los desafíos, fijar los objetivos, diseñar proyectos, actividades, responsabilidades, recursos y metas.

Paso 5. Implementar los planes de acción.

Algunos de los pasos anteriores son posibles de ejecutar en forma paralela. Por otro lado, el ritmo de elaboración e implementación de algunos aspectos de la estrategia pueden ser distintos. Se necesita flexibilidad en función de los logros y fracasos, de los acuerdos que se obtengan, de los recursos disponibles, de las contingencias. Puede ser conveniente aprobar e iniciar la aplicación de la estrategia parcial o sectorialmente, o por áreas geográficas, según los avances y consensos.

3.5. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Veamos ahora una explicación más completa de los tres primeros pasos reseñados en el punto anterior.

3.5.1. Paso 1: Determinar y concordar un orden de las prioridades -detectadas en el diagnóstico- para la estrategia, y consensuar los ejes estratégicos

3.5.1.1. Ratificar y jerarquizar prioridades

El equipo técnico y los socios ratifican y jerarquizan las prioridades a través de reuniones, consultas y talleres de trabajo. Lo anterior, muchas veces, significa que grupos de actores claves están conversando por primera vez entre sí. De este contingente de personas surgirán los grupos de trabajo a los que haremos referencia más adelante en el punto 3.5.2.

Los participantes tienen por misión acordar cuáles son las prioridades más importantes y adecuadas para su comunidad. Entre otros criterios de jerarquización se debe considerar que éstas sean:

- Relevantes y apropiadas en términos de la información generada en el diagnóstico.
- Realistas: escoger problemas en donde los socios puedan tener algún impacto o resultado, de acuerdo a sus recursos y capacidades.
- Consensuadas y apoyadas por la mayoría.
- Con probabilidad razonable de éxito y que sugieran una buena relación costo-beneficio.

PROCESO PARA DEFINIR LOS EJES ESTRATÉGICOS



Llegar a decisiones compartidas sobre prioridades no es fácil, especialmente cuando se entiende de antemano que los recursos son limitados. Utilizando criterio selectivo y datos claros del diagnóstico, se puede evitar una personalización del proceso y lograr que los socios se concentren en el desarrollo de una estrategia balanceada que beneficie al máximo a la comunidad.

Cuando las prioridades compiten entre sí o el conjunto de todas ellas parece irrenunciable, los siguientes criterios adicionales son de utilidad:

- ¿Se verifica una coherencia de la justificación de las prioridades con los resultados del diagnóstico?
- ¿Las prioridades enfrentan los aspectos relevantes de la violencia y delincuencia?
- ¿Recogen un rango amplio de intereses y necesidades?
- ¿Satisfacen objetivos de corto, mediano y largo plazo?
- ¿El número de prioridades es manejable en términos de recursos y capacidades disponibles?
- ¿Recogen los intereses y necesidades de las comunidades de interés? ¿Responden a las percepciones que éstas tienen de los problemas?
- ¿Las prioridades formuladas por un sector social o por una zona de la comuna atentan a la cohesión social o contribuyen a ella?

Por ejemplo, entre zonas residenciales de niveles económicos distintos frecuentemente las prioridades difieren, o bien en el pedido de aumentar la dotación de policía puede haber discrepancia sobre dónde ubicar las nuevas comisarias.

3.5.1.2. Definición de ejes estratégicos y opciones para la acción

*“Los ejes son temáticos,
las acciones se realizan en el territorio.”*

Las prioridades que se van seleccionando, se deben agrupar por temáticas afines que constituirán los grandes ejes de la estrategia.

Para ayudar a sintetizar los ejes estratégicos, se recomienda el uso de un esquema como el de la figura de la página 76, que permita asociar las prioridades a cada uno de ellos.

Cada eje estratégico se operacionaliza mediante la asignación de objetivos estratégicos y específicos, que permitan definir las metas a alcanzar.

Los objetivos son, por definición, descripciones objetivas y concisas de lo que se pretende alcanzar con la intervención que se está planeando o ejecutando. Están orientados a determinar la “meta” que se quiere lograr en un período establecido. Por lo común, deben ir acotados a una realidad y fijar un tiempo para su cumplimiento.

EN LA “PROPUESTA (2008) HACIA UN SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD CIUDADANA, CONVIVENCIA Y JUSTICIA PARA UNA BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA”, LA CAPITAL DE COLOMBIA SE HA PLANTEADO CINCO EJES ESTRATÉGICOS:

- 1.- Disminución de las vulnerabilidades, desde una perspectiva amplia de los derechos humanos
- 2.- Desarrollo de nuevas estrategias que incluyen la aplicación de todos los mecanismos de prevención integral
- 3.- Fortalecimiento de los mecanismos de reconciliación, mediante la justicia comunitaria y la resolución pacífica de conflictos
- 4.- Mayor participación de los ciudadanos, desde una óptica territorial (localidades), logrando incrementar la corresponsabilidad social
- 5.- Mayor efectividad de las competencias institucionales en la atención proactiva de los factores de riesgo, la corrupción y la impunidad (Alcaldía de Bogotá, 2008)

Los objetivos estratégicos o generales enuncian la finalidad del eje estratégico, tiene que haber solo uno para cada eje.

Los objetivos específicos detallan, desglosan y definen con mayor precisión las metas que se pretende conseguir. Permiten concretizar los ejes estratégicos, orientándolos hacia acciones específicas.

Bogotá es un buen ejemplo de una intervención bien diseñada a nivel de estrategia. En ella se definieron, a partir de las prioridades, cinco “objetivos estratégicos” los cuales orientaron los planes de acción futuros (ver recuadro).



© Universidad Alberto Hurtado.

En Rosario, los huertos urbanos son una estrategia de integración social y de mejoramiento territorial, al incorporar a la vida productiva sectores marginados recuperando sitios abandonados, fuentes de deterioro.

BOGOTÁ, COLOMBIA: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS A PARTIR DE LAS PRIORIDADES DEL DIAGNÓSTICO. Ejemplificación de uno de los cinco objetivos estratégicos

PRIORIDADES DEL DIAGNÓSTICO (ASOCIADAS AL OBJETIVO ESTRATÉGICO)	OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
- Desprotección de la población en condiciones de vulnerabilidad social - Problemas de recepción y asimilación de la población desplazada y desmovilizada	Reducir las vulnerabilidades desde la óptica de los derechos humanos	1. Clarificar y priorizar las amenazas y formular las estrategias de contención 2. Construir una actitud preventiva, proactiva y propositiva en el habitante de Bogotá 3. Incorporar el factor seguridad en el diseño urbano (espacios públicos, recreo, transporte, infraestructuras) 4. Crear el “número único de llamadas” NUSE 123

Fuente: Elaborado a partir del documento: “Experiencias y desafíos en Bogotá: fortaleciendo la seguridad desde lo local”, 2007.

Encuentros, conversaciones y debates pueden aclarar qué grupo o comunidad de interés está interesado en qué eje. Es el momento adecuado para que propongan ideas y acciones innovadoras que ellos estarían interesados en realizar. Se aprovechan estas instancias para recolectar ideas de posibles actividades y compromisos futuros. Se facilita así la formulación de una estrategia que surja de deliberaciones participativas.

Consultas comunitarias, discusiones o grupos focales pueden ser utilizadas para verificar el compromiso y viabilidad de los ejes estratégicos. Al considerar opciones de acción, las siguientes características las hacen ser más viables:

- Ser apoyadas por socios y actores claves involucrados.
- Haber considerado los requerimientos en términos de socios, tecnologías, capacidades, recursos, necesidades institucionales, cambios legislativos y de políticas.
- Ser realistas, apropiadas y posibles en términos del contexto presentado por el diagnóstico.
- Ser aptas para lograr los objetivos y ser coherentes con la visión.
- Ser beneficiosas para las instituciones socias.
- Tomar en cuenta lecciones de experiencias anteriores realizadas en el mismo lugar y en otras ciudades.
- No ser contradictorias entre sí ni con otras acciones u objetivos de áreas afines.
- Estar vinculadas con iniciativas y estructuras existentes.
- Formar parte de un marco de trabajo político más amplio.

3.5.2. Paso 2: Establecer grupos de trabajo que van a desarrollar los ejes estratégicos

Habiendo ya identificado los objetivos estratégicos y sus correspondientes objetivos específicos, sólo falta establecer “grupos de

trabajo”, responsables de formular e implementar detallados planes de acción para alcanzarlos.

Cada grupo de trabajo responde a la especificidad de cada eje estratégico, y está en relación directa, permanente, con el territorio en el cual desarrollará su acción y con el equipo técnico y con el coordinador (ver organigrama en la página 79). El funcionamiento de todos los grupos es complementario.

En los grupos de trabajo pueden participar representantes, encargados o líderes de organizaciones socias relevantes y de las comunidades de interés. Muchos actores e instituciones “líderes” ya han emergido de las actividades y discusiones anteriores, por lo cual es muy probable que haya socios, organizaciones, instituciones, empresas o personas que se interesen por participar en aspectos específicos de cada eje estratégico. Por ejemplo, es posible que haya actores disponibles para trabajar en algunos barrios -ONG locales o iglesias locales-, sin mostrar interés o capacidad de involucrarse en la estrategia completa. Grupos juveniles pueden querer involucrarse en actividades preventivas dirigidas al mejoramiento de una cancha de deportes y a su cuidado físico o social, sin querer participar en iniciativas culturales también relacionadas con la prevención. Grupos de empresarios o comerciantes pueden optar por focalizarse en forma autónoma sobre algunos espacios urbanos, sin sumarse a otras tareas. Lo importante en estos casos es que los actores se reconozcan mutuamente como válidos e importantes, y acuerden una coordinación de sus acciones a corto, mediano y largo plazo.

3.5.3. Paso 3: Sellar el compromiso de los socios con la estrategia y hacer pública su formulación

A pesar del largo y profundo proceso que se ha llevado hasta acá, el paso 3 no se debe considerar simple ni tomar como dado.

Adoptar la estrategia significa que las personas concuerdan con el enfoque, con los ejes estratégicos surgidos de las prioridades y que se comprometen a ejecutar acciones para su materialización.

Se debe tener presente la posibilidad de que alguno de los ejes sufra modificaciones en el futuro. Aun así es necesario generar un mínimo de consenso y compromiso por parte de los actores, aunque existan disparidades en el grado de ello.

En esta fase el rol del líder resulta muy valioso y motivador para los actores en dos momentos cruciales:

- Por una parte, el alcalde puede facilitar un acuerdo que se formalice progresivamente y desemboque en un compromiso con la municipalidad. Este acuerdo constituye la base sobre la cual el equipo técnico y los grupos de trabajo organizan sus futuros planes de acción.
- Por otra parte, a través de un evento mediático de alto perfil, el alcalde puede otorgar a la estrategia y a los roles de los variados actores una legitimidad pública y una base sólida para sus actividades subsiguientes. En el evento los actores asumen sus compromisos frente a la comunidad.

Es también un buen momento para la firma pública de un primer documento de trabajo de “Política local de prevención para la seguridad ciudadana”.



© Ezio Mosciatti

La recuperación de espacios públicos, coordinando programas de distintos ministerios, permitió a los vecinos de la población Herminda de la Victoria, Santiago de Chile, recuperar parte de su cultura popular, en este caso con murales-mosaico.

CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO A PARTIR DE LOS EJES ESTRATÉGICOS



IMPLEMENTACIÓN

3.6. PLANIFICAR E IMPLEMENTAR LA ACCIÓN

Una vez sellado y publicitado el compromiso con los grandes lineamientos de la estrategia, se pasa al diseño e implementación de detallados planes, derivados de ella. Aquí empieza la acción.

Los planes se elaboran para llevarlos a cabo, con una asignación de recursos suficientes seguida de la ejecución en terreno y, finalmente, la verificación de los resultados e impactos de dichas intervenciones (ver Monitoreo y evaluación).

Desde el punto de vista de la planificación estratégica (Leiva, 2005), la gestión es fundamental. En efecto, un mal manejo de una buena estrategia puede conducir a un fracaso. La consecuencia es un empeoramiento de la situación inicial por el descrédito de los actores frente a la comunidad. Se produce una sensación de incompetencia del líder, el coordinador y el equipo técnico, se genera un sentimiento de desesperanza, y los habitantes terminan pensando que no existen soluciones ante los problemas de inseguridad.

Suele ocurrir que a medida que esta fase evoluciona, el equipo técnico y el coordinador comienzan a delegar parte del proceso, a medida que otros actores y socios comienzan a realizar acciones, lo que fortalece y amplía la base para ejecutar la implementación. El equipo técnico debiera servir como una “secretaría” de estos trabajos, apoyándolos y monitoreándolos.

La implementación se articula en dos grandes áreas: la planificación de acciones y la entrega de recursos para llevarlas a cabo.

3.6.1. Paso 4: Planificar: definir los enfoques o perspectivas que se utilizarán para resolver los desafíos, fijar los objetivos, diseñar proyectos, actividades, responsabilidades, recursos y metas

3.6.1.1. Enfoque y objetivos

Cada grupo de trabajo formado en el paso 2 (ver punto 3.5.2) aborda los problemas prioritarios de su eje estratégico. Se sugiere que los grupos analicen los escenarios posibles y propongan enfoques que no sean contradictorios con las perspectivas en aplicación por la municipalidad.

A partir de sus análisis y enfoques, los grupos definen los objetivos por alcanzar y un plan de acción para cada uno de los objetivos propuestos, vinculando a éstos con proyectos, actividades, recursos y resultados esperados. Así se concreta la operatividad de la estrategia de manera ordenada, con metas claras, buscando optimizar los recursos (ver tabla).

Para abordar cada tema, se sugiere proceder en dos etapas, es decir, realizando un ejercicio de enfoque al interior del grupo de trabajo y teniendo en cuenta las lecciones o experiencias en otras ciudades.

Primero: realizar un ejercicio de enfoque al interior del grupo de trabajo que trata cada eje estratégico, como lo propone la “guía de auditorías locales de seguridad” del Foro Europeo de Seguridad Urbana, FESU. Se trata de “contribuir a inspirar sentimientos de orientación colectiva, de apropiación, de apoyo, pero también puede revelar discrepancias de opiniones que deberán ser analizadas y conciliadas”, y de “definir las prioridades para las acciones venideras y enfocar medidas que podrán ser integradas en la estrategia” (FESU, 2008: 116). El equipo de trabajo efectúa este ejercicio con un miembro del equipo técnico y, si es necesario, con un animador que facilite el intercambio de opiniones. Para temas muy sensibles y conflictivos, y donde la comunidad carece de experiencia de prevención consolidada, puede ser conveniente presentar un conjunto de opciones -como lo hace el párrafo sobre “escenarios posibles” en los ejemplos presentados más adelante- que permitan mayor participación de los actores y decidir en función de un conocimiento real.

Existe, en efecto, el riesgo de que las personas que ignoran las diversas alternativas de abordaje, no puedan emitir una opinión fundamentada y tiendan a optar por opciones que “suenan bien” pero no abordan el fondo del problema como, por ejemplo, aumentar la dotación policial frente a un nuevo delito. La presencia de uno o varios expertos puede facilitar la presentación de los diversos enfoques.

Segundo: tener en cuenta el conjunto de experiencias realizadas en otras ciudades y las lecciones derivadas de ellas. El equipo técnico debería reunir la documentación necesaria o, eventualmente, invitar a personas involucradas en prevención sobre el mismo tema en otros municipios del país o del extranjero, para mostrar cómo se procedió, los resultados, los tiempos necesarios y el tipo de agente adecuado para poner en práctica la intervención. La abundante documentación ofrecida en artículos escritos o en Internet permite disponer de múltiples ejemplos para una reflexión enriquecedora.

INSTRUMENTOS Y RECURSOS AJUSTADOS A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, BOGOTÁ, COLOMBIA

EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INSTRUMENTOS DE ACCIÓN	RECURSOS (PROGRAMAS)	RECURSOS (PROYECTOS)	ENTIDAD A CARGO
Perspectiva de Derechos Humanos	Reducir las vulnerabilidades desde la óptica de los derechos humanos	Clarificar y priorizar las amenazas y formular las estrategias de contención	SUIVD Comité de evaluación y seguimiento a la violencia y delincuencia de Bogotá	Atención Integral de violencia, delincuencia y orden público	Ampliación del Observatorio de violencia de Bogotá	Secretaría de Gobierno
					Implementación y desarrollo de infraestructura militar para la seguridad de Bogotá	Fondo de Vigilancia y Seguridad
					Operación, mantenimiento, sostenimiento de infraestructura para mantener la presencia de policía	
					Fortalecimiento del sistema de seguridad y vigilancia de las entidades del distrito	
					Plan de vivienda para la policía	
					Atención de emergencias del distrito	
						Secretaría de Gobierno
		Construir una actitud preventiva, proactiva y progresiva en el habitante de Bogotá	Misión Bogotá		Misión Bogotá para construir la ciudadanía	Fondo de Vigilancia
					Promoción de normas para la convivencia	Secretaría de Gobierno
		Incorporar el factor seguridad en el diseño urbano de espacios públicos, de reconciliación, transporte e infraestructura	Caja de Vivienda Popular	Hábitat desde los barrios y las UPZ (mitigación)	Mejoramiento integral de barrios	Caja de Vivienda Popular
			Fondo de Ventas Populares	Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos	Fomento a la organización, formalización y reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	DPAE
						Fondo de Ventas Populares
		Coordinar con los municipios vecinos el análisis de los bienes estratégicos y establecer métodos concertados de protección	Consejo de Seguridad Distrito Capital-Región (COE)			
		Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las poblaciones vulnerables	Unidad de atención a desplazados	Derechos Humanos para todos y todas	Diseño e implementación de una política integral de derechos humanos	Secretaría de Gobierno
			Unidad de atención a reincorporados		Protección y promoción de los derechos humanos	Personería
			Unidad de atención y orientación	Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de derechos humanos y DIH	Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia	Secretaría de Gobierno
			Comisarías de familia		Atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá	
		Implementar programas sociales encaminados a mejorar la calidad de vida y estimular la inclusión social	Misión Bogotá	Inclusión económica y desarrollo empresarial		Fortalecimiento del tejido local social para la gestión local

Fuente: Alcaldía de Bogotá, 2008.

3.6.1.2. Diseño de proyectos detallados

Muchos programas de prevención del delito actúan exitosamente sin una planificación exhaustiva de sus proyectos, y sin la formalización de ellos por escrito. Su desarrollo va surgiendo de las situaciones reales de trabajo y de las grandes contingencias que ocurren a medida que se interviene.

Llegar al nivel de detalle del diseño de un proyecto no siempre es una obligación ni garantiza el éxito de la iniciativa. Sin embargo, es recomendable ya que permite una coherencia interna de las actividades y una focalización en las áreas de mayor importancia. A la vez, permite optar a muchos financiamientos que demandan la presentación por escrito de la estrategia y de su plan de acción.

Aunque después se descubra, en terreno, que lo previsto no consideró muchos aspectos, de todas maneras va a ser de utilidad contar con un trazado de camino inicial que, aunque se corrija posteriormente a la luz de los avances y errores, es coherente con los objetivos propuestos y plausibles.

Si la definición de objetivos explicada en el punto anterior era fundamental, ahora es necesaria la definición de buenos proyectos que permitan materializar dichos objetivos. Un proyecto puede ser entendido como una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas. La razón de un proyecto es alcanzar objetivos específicos dentro de los límites que imponen un presupuesto y un lapso de tiempo previamente definidos. Un proyecto es, por tanto, temporal y único. Temporal, en la medida que tiene un comienzo definido y fecha de término establecida, no siendo extensible indefinidamente en el tiempo, como muchas veces sucede en la realidad, con lo cual deja de ser proyecto

La implementación de una política de prevención puede dinamizar o reactivar a las comunidades, hacer surgir nuevos liderazgos, organizaciones y redes.

y pasa a ser un programa. Único, en la medida que cada proyecto es diferente, inclusive de otros similares.

Existen varios tipos de proyectos, entre los cuales se distinguen los “productivos” y los “sociales”. Los “productivos” se diseñan en función de la relación entre costo y beneficio vista desde un plano financiero, es decir, sólo se llevan a cabo si al término de ellos producen una rentabilidad financiera mayor al gasto realizado. Los “sociales” se diseñan en función de su impacto, es decir, de la incidencia que van a tener sobre un determinado problema o territorio. La viabilidad de estos proyectos no se calcula sólo en base a una relación costo/beneficio desde la óptica financiera, sino en una relación entre costo e impacto, donde se mida cuánto impacto se obtuvo con determinada cantidad de recursos.

3.6.1.3. Gestores locales y grupos territoriales

Para que los proyectos puedan materializarse, es fundamental integrar a quienes llevarán a cabo la política de prevención en el territorio: los gestores locales y los grupos territoriales.

Desde el punto de vista del ciudadano común, la cara visible, su “contacto directo” serán quienes implementen los proyectos concretos en su barrio, su sitio de trabajo o lugar de estudio. Para ello se necesita una persona o un grupo, es decir, el gestor local o el

“GESTORES-MONITORES” ADAPTADOS AL CONTEXTO LOCAL

El educador intermediario de gangs (EE.UU.)

La estrategia de trabajo con las pandillas violentas en EE.UU. incluye como actor vital en terreno a monitores o educadores especializados (“outreach workers”), que tienen como misión ser intermediarios entre el gang y el proyecto integral. Son de origen social y étnico similar a los jóvenes a los cuales se dirigen. Deben manejar con discreción las informaciones, encontrarse disponibles para los pandilleros en varios lugares, sin necesidad de protección policial. Necesitan una formación mínima en contactos humanos (Esbensen, F. A. 2002).

La unidad de convivencia de la policía de Badalona (Cataluña, España)

La policía municipal de Badalona ha creado una unidad especializada en la resolución de conflictos entre comunidades de origen islámico y los habitantes de Badalona. Su rol es ayudar a la convivencia, resolviendo los conflictos que surgen entre las dos comunidades y entre grupos de jóvenes y adultos. Supone policías formados para esta tarea y que hayan adoptado el enfoque de “proximidad estratégica”, donde se apunta a la calidad de vida de los habitantes más que a la defensa del orden (Fernandez, C. 2008).

El mediador de la favela Babilonia (Río de Janeiro, Brasil)

A.R. desde hace doce años actúa en la favela Babilonia, resolviendo conflictos que a veces son de vida o muerte. En una población con fuerte presencia de narcos, A.R. es un mediador de calle que entiende la mentalidad de los traficantes y del resto de los vecinos. Ha adquirido una autoridad que le permite dialogar con todos y proponer soluciones aceptadas por todos. Su enfoque es captar las energías positivas de los faveleros y construir justicia sobre esta base (observación directa).

TABLA DE APOYO EN LA PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES

PROYECTO	ACTIVIDADES	PLAZOS						EJECUTANTES	RESPONSABLE
		Sem. 1	Sem. 2	Sem. 3	Sem. 4	Sem. 5	Sem. 6		
Proyecto 1	Actividad 1.1 Recursos Económ. Otros Recursos								
	Actividad 1.2 Recursos Económ. Otros Recursos								
	Actividad 1.3 Recursos Económ. Otros Recursos								
Proyecto 2	Actividad 2.1 Recursos Económ. Otros Recursos								
	Actividad 2.2 Recursos Económ. Otros Recursos								

grupo territorial. Un grupo o un gestor inadecuado -por falta de condiciones, por ser sectario o tener un historial negativo- pueden hacer fracasar la estrategia a nivel local.

Los gestores locales y los grupos territoriales o monitores deben poseer conocimiento del área, liderazgo y capacidad de convocatoria en el sector; ser capaces de conciliar miradas, posturas e intereses locales, y mediar en muchas ocasiones; saber traducir la política de prevención a la realidad inmediata, contar con experiencia en trabajo social en terreno, manejar información básica en temas de seguridad, estar comprometidos; ser agentes de cambio y tener sentido común.

Deben también adaptarse al grupo de beneficiarios, aspecto que se ha revelado decisivo en el caso de jóvenes en situación de riesgo. Por ejemplo, el trabajo con pandillas violentas requiere a menudo un tipo de monitor joven, cercano en términos de origen social a los pandilleros, porque el diálogo con adultos no resulta tan fluido. La estrategia de reinserción de pandilleros en EE.UU. se basa sobre este principio. En el caso de niños de la calle, los o las monitoras que los acompañan en los centros de acogida son a menudo jóvenes cercanos a ellos o ex niños de la calle que asumen un rol de hermanos mayores. En barrios críticos, donde el narcotráfico es fuerte, se requiere de mediadores comunitarios con una gran capacidad y coraje, capaces de moverse en las zonas grises del área donde ni la justicia ni la policía pueden intervenir (ver recuadro).

3.6.1.4. Actividades, insumos, plazos y ejecutantes

Para operacionalizar los proyectos, el equipo técnico junto a los grupos de trabajo se deben abocar al desarrollo de un plan de trabajo en donde se definan claramente las actividades, los insumos, los plazos y los ejecutantes.

En función de los resultados esperados, se hace una lista de actividades, determinando una secuencia lógica para ellas. Esto significa ordenarlas en el tiempo, anteponiendo siempre aquellas que son prerequisite para otras y las que van preparando el camino para hacer más efectivo el impacto de las que las suceden.

A cada actividad se le asigna un plazo de ejecución realista. Hay que considerar los tiempos que deberán dedicarles el equipo técnico, el grupo de trabajo y los gestores, al igual que los que no dependen de ellos, como aprobaciones, validaciones u otros. Es adecuado desagregar una actividad en tantas etapas como requiera.

Para cada actividad se define el rol que va a desempeñar cada miembro del grupo de trabajo. Así se precisan y organizan apropiadamente los recursos humanos disponibles. Se debe nombrar al responsable de cada actividad, persona a cargo de velar por que se ejecute correctamente y se llegue a resultado. Comúnmente se piensa que todo el equipo debe participar en todas las actividades, lo que deriva en descoordinaciones o falta de claridad acerca de quiénes son los encargados de tal o cual actividad. No necesaria-

PROMOCIÓN DE NORMAS Y COMPORTAMIENTOS EQUITATIVOS DE GÉNERO ENTRE HOMBRES JÓVENES, COMO ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL VIH



© Pro Mundo

La ONG brasileña Promundo, diseñó y coordinó el Programa H junto al Instituto Papai, ECOS (Brasil) y Salud género (México) orientado a mejorar los niveles de equidad de género entre los hombres de tres comunidades de bajos ingresos de Río de Janeiro (Maré, Bangu y Morro dos Macacos). La evaluación del programa fue apoyada por las organizaciones internacionales (USAID, Population Council),

Sobre la base de una investigación realizada para el diagnóstico, se determinó que los hombres “equitativos de género” son aquellos que:

1. Respetan a las mujeres, mostrando preocupación por sus sentimientos y opiniones, y buscan relaciones basadas en la equidad y en la intimidad, no en la conquista sexual.
2. Crean que los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos.
3. Asumen y comparten la responsabilidad por la salud reproductiva y por los problemas relativos a la prevención de enfermedades sexuales.
4. Son, o procuran ser, responsables por lo menos de algunas tareas domésticas y participan en el cuidado de los hijos.
5. Reprueban la violencia contra la mujer en sus relaciones de pareja.
6. No son homofóbicos.

Sobre la base de estos criterios, se estableció un plan de intervención fundamentado en un modelo para abordar estas temáticas de género en los ámbitos comunitario e individual.

La intervención llamada Programa H (“H” de hombre), pretendió estimular una reflexión en hombres jóvenes que fuesen capaces de cuestionar las normas tradicionales relacionadas con la masculinidad, y promover habilidades para la discusión y reflexión sobre los “costos” de la masculinidad tradicional y sobre las “ventajas” de comportamientos más equitativos de género. Las actividades de intervención incluyeron dos componentes principales: (1) Un programa educativo para incentivar cambios de actitudes y comportamientos. (2) Una campaña de estilo de vida para incitar cambios en las normas sociales comunitarias relacionadas a lo que significa ser hombre. Las actividades fueron diseñadas en 1999 por cuatro ONG latinoamericanas, coordinadas por Promundo.

Finalmente se determinó ejecutar el programa en las siguientes etapas:

- Implementación de oficinas educativas
- Identificación y entrenamiento de los facilitadores
- Reclutamiento y participación de los jóvenes
- Evaluación de la experiencia

(www.promundo.org.br)

mente es el responsable quien va a desempeñar las acciones; no se debe confundir a él o los ejecutantes con el responsable de las mismas.

Otro punto relevante es establecer los insumos necesarios para el desarrollo de una actividad. Esto tiene una doble intención; por un lado, programar las gestiones necesarias para obtener estos insumos y, por otro, establecer los costos asociados. De igual modo, al estimar la cantidad de ejecutantes de cada actividad, así como el plazo requerido, es posible calcular los fondos para solventar los recursos humanos.

Para ordenar el trabajo de planificación, se sugiere utilizar una tabla en donde se establezcan claramente las acciones, etapas, plazos, ejecutantes y responsables de cada actividad. Dar a las actividades una secuencia temporal a partir de los objetivos permitirá definir la ruta crítica del proyecto, asignar los profesionales necesarios, definir los insumos y estimar recursos asociados a cada evento.

La tabla de esta página muestra un modelo que puede servir de apoyo a la hora de desarrollar los planes de acción y asignar los recursos.

Es fundamental para los planes de acción que sean flexibles y fácilmente adaptables, de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo, a la contingencia y a imprevistos.

Al considerar los recursos necesarios para los planes de acción y los momentos en que se precisan, hay que señalar los puntos clave. Además, se deben incorporar e indicar evaluaciones periódicas de los planes de acción, fijando con anterioridad, explícitamente, las pautas y parámetros que se usarán.

3.6.2. Paso 5: Implementar los planes de acción

Cómo se implementen los planes de acción va a depender mucho de las realidades locales. Hay algunas lecciones generales que se pueden derivar de experiencias exitosas en la materia.

Por otra parte, existen ciertas orientaciones transversales a todas las experiencias que facilitan la implementación de un plan de acción.

Primero, puede ser muy útil realizar actividades que son de “logro inmediato”, o sea que rápida y fácilmente demuestran los beneficios de la iniciativa. Eso ayuda a legitimar el trabajo de los actores y a involucrar a más miembros de la comunidad. Muchas de estas actividades pueden parecer superficiales e incluso opuestas, en un comienzo, con el diseño del programa, pero generan confianza.

Segundo, mantener el trabajo del equipo técnico y del líder, incluso si en este punto la tarea ha crecido y ha incluido muchos más actores y socios. El líder tiene un rol clave en motivar la acción y promover el éxito, y el equipo técnico continúa coordinando y manejando el proceso.

“LA GENTE QUIERE MÁS POLICÍAS”

Ya es conocido por muchos líderes de programas de seguridad ciudadana lo difícil que es crear conciencia de que la prevención es más efectiva que la represión. Muchas veces ha ocurrido que, cuando se da a conocer el inicio de un programa para la reducción de la delincuencia en una determinada comunidad, la gente espera saber en cuánto aumentará el número de policías o su proximidad. Muchas veces en sectores de gran complejidad social se ha creado la idea de que ésta es la única solución viable ante el delito, porque se la considera rápida, confiable y porque no demanda esfuerzo por parte de la comunidad.

Este hecho puede traer desazón en un comienzo y nublar los esfuerzos realizados para crear una intervención integral enfocada en la prevención. No hay que desalentarse, e intentar hacer más visible la presencia de policías en el sector, aunque la acción no constituya parte de su proyecto. Recuerde que una medida de “logro inmediato” generará un mejor ambiente y permitirá, a la larga, una mejor implementación de las actividades orientadas a la prevención.

CIUDAD DE LOS NIÑOS, ROSARIO, ARGENTINA

Basada en los postulados de Francesco Tonucci (Pedagogo, investigador, Director científico del laboratorio “Fano, la ciudad de los niños”, Italia), este proyecto, perteneciente al Área de la Niñez, de la Secretaría de Promoción Social de la municipalidad, surge en 1996, basada en las siguientes premisas: una ciudad apta para los niños es buena para todos, incluidas personas con discapacidades y la tercera edad; incorporando la visión de los niños -y la creatividad de éstos- se enriquece la ciudad y la comprensión de ésta -y de éstos- en su complejidad. El escuchar e incorporar la mirada de los niños, abandonando una exclusivamente adultocéntrica, también debiera llevar a integrar más fácilmente a grupos específicos, como migrantes, por ejemplo.

Como el municipio de Rosario se ha descentralizado, se eligen seis consejos de 30 integrantes cada uno, uno para cada distrito. Ésto se hace a través de un sorteo entre los interesados (cuando los elegía la escuela, muchos iban “premiados” por tener los mejores resultados o “castigados” por ser los con peores resultados o los más conflictivos). Los consejeros duran dos años, y se van renovando de manera intercalada. La edad de los niños es entre 9 y 11 años (edad en que tienen capacidad de abstracción y no tienen los conflictos de la preadolescencia). Estos consejos proponen ideas, las que van desarrollando durante el año (periodo en el que se van presentando al Equipo La Ciudad de los Niños y Niñas -dos coordinadores por distrito más un coordinador general- y a una Comisión Intergubernamental), para llegar a propuestas concretas de las más diversas índoles. El financiamiento para llevarlas a cabo surge de las reparticiones que, por el carácter de la propuesta, le corresponda.

Así, Rosario fue la primera ciudad en declarar un Día del Juego y la Convivencia (el primer miércoles de octubre, desde 1997), en el que participan reparticiones públicas, colegios, mundo privado, niños y adultos en general.

El programa se ha consolidado al punto de estar varias de sus iniciativas incorporadas en la difusión turística privada. Es el caso del Tríptico de la Infancia: la Granja de la Infancia, la Isla de los Inventos y el Jardín de los Niños.

Además se realiza anualmente el Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños, se hicieron Los Monstruos de la Basura -de denuncia por la basura- y Nadie puede detenernos cuando pensamos -contra la violación a los derechos humanos durante la última dictadura-, además de

iniciativas como Un sueño en común -convocatoria a soñar una ciudad mejor- o Mirame -carta a los adultos invitándolos a mirar a los ojos más allá de las diferencias-.

Entre estas iniciativas, está Siéntese, siéntase parte del juego, que surgió de la necesidad de los niños de sentirse seguros en los espacios públicos, especialmente en los que ellos juegan o circulan. Ante la petición primera de tener policías resguardando estos espacios (con una clara influencia de los adultos), desarrollaron la idea de instalar bancos de colores fuertes con los que invitan a los adultos a sentarse en ellos, prestar atención en el espacio público y así generar condiciones de seguridad, en especial a los niños y niñas. Este proyecto no sólo desplaza la seguridad desde las fuerzas policiales a la ciudadanía, también invita a usar los espacios públicos, a recuperarlos, a integrar a los niños y hacerlos visibles (en el mobiliario, con el proyecto, con su presencia).

(Entrevistas a integrantes del equipo del Área de la Niñez y de La Ciudad de los Niños)



Los niños, para su seguridad, quieren que los adultos se sienten en estos bancos para que los acompañen.

© Área de la Niñez

La experiencia de Bogotá constituye un ejemplo claro de la importancia de la figura del líder. Allí la figura de Antanas Mockus ha sido fundamental para la implementación del programa de reducción del crimen y la violencia. Mockus ha sido capaz de plantear una política de seguridad, mediante mecanismos reconocibles para todos, estableciendo prioridades y señalando acciones e indicadores para su ejecución (Paulsen, 2005).

El mérito de Bogotá es que los sucesores de A. Mockus y de su predecesor J. Castro, han sabido continuar y profundizar su línea de acción como una forma de gobernanza no formalizada (Velásquez, 2008). Una situación similar se dio en Medellín, entre el alcalde Fajardo y su sucesor.

Tercero, asegurar que el “coordinador” entable una buena red de contacto entre los distintos niveles operativos del programa, los diversos actores y otras iniciativas que incidan sobre la seguridad. Si bien la red se tejerá en la medida que el proyecto se institucionalice (ver sección sobre Institucionalización), generar canales de coordinación impedirá malgastar esfuerzos y hará que la acción sea más focalizada y acorde a los planes.

3.7. EJEMPLOS DE ENFOQUES Y DISEÑOS DE PREVENCIÓN

En las páginas siguientes se presentan diversos ejemplos de abordaje de problemas de conductas de riesgo y de delitos que se mencionaron en la última parte de la sección referida a la etapa de diagnóstico. Los ejemplos son ficticios, pero corresponden a la realidad de muchas ciudades de la región.

El abordaje que se propone es coherente con una visión que apunta a generar una cultura de la prevención a través de medidas focalizadas en una perspectiva de cohesión social y de calidad de vida de los habitantes. Esta visión puede ser distinta a la de algunas ciudades, y no pretende imponerse a todos sino presentarse como una manera de intervenir que debe ser consensuada entre el municipio, los socios y el equipo técnico que elaboran la estrategia. Por ende, los ejemplos son sugerencias e indicaciones, de manera que aun las ciudades que comparten la misma visión no pueden ahorrarse la tarea de apropiarse de los enfoques propuestos y adaptarlos a la propia situación.

A continuación se presenta un ejemplo ficticio, bastante acorde con las realidades de muchas ciudades de América Latina: el caso del tráfico y consumo de drogas ilícitas. En él se describe un camino a seguir por el grupo de trabajo responsable, que actúa con el equipo técnico del municipio. Se presenta el proceso completo, incluyendo las fases de evaluación y consolidación, que serán analizadas en otras secciones. El tema presentado corresponde a un grupo de trabajo.

GRUPO DE TRABAJO: TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS

Resultado del diagnóstico:

- Se han identificado sectores, delimitados geográficamente, donde se han establecido redes de distribución de drogas. Estas redes involucran a distintos grupos etáreos y, en algunos casos, incluyen a familias completas
- El tráfico se asocia a demanda por parte de jóvenes y adultos jóvenes, notándose un aumento progresivo de la participación de mujeres, especialmente de bajos ingresos, en la distribución de drogas

Causas

- Altos niveles de cesantía, que favorecen el involucramiento en redes de distribución
- Patrones culturales de consumo difundidos a lo largo de toda la sociedad
- Condiciones socioeconómicas desfavorables en un importante segmento de la población
- Validación del tráfico de drogas como una alternativa a la falta de oportunidades laborales
- Validación cultural de la violencia como forma de resolución de conflictos en diversos barrios de la ciudad

Escenarios posibles

- Tolerancia cero ante el tráfico y consumo de drogas.
- Persecución policial y de la justicia a las redes de tráfico.
- Reducción de la demanda, a través de prevención y rehabilitación.
- Reducción de la oferta a través de oportunidades de ingreso al mercado formal de trabajo.
- “Corte de drogas”.
- Reducción de daños.

Enfoque

1. El tráfico y el consumo de drogas generan una serie de problemas que se van incrementando, así como la tendencia al consumo problemático de drogas y la violencia asociada al narcotráfico. Desde esta perspectiva, se abogará por “una sociedad libre de drogas”, pues con ello se acabarían los problemas de adicción, delincuencia y violencia.

2. El tráfico responde a un orden social, a un estilo de mercado donde, habiendo demanda, se provee de las drogas. Por eso adquiere relevancia disminuir la demanda con prevención y rehabilitación. Al mismo tiempo se torna necesario una coordinación entre los organismos de control, por una parte, y, por otra, de las instituciones que abordan variables tales como las oportunidades laborales presentes en los sectores donde hay tráfico, las condiciones educacionales en esos sectores y la utilización de espacios

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS

	EQUIPO 1	EQUIPO 2
Rol	Trabajo de prevención, promoción y control	Trabajo de rehabilitación y reinserción
Objetivos	• Comunidades informadas sobre los efectos del consumo de drogas • Jóvenes que internalizan herramientas de protección frente a las adicciones	• Rehabilitación de jóvenes consumidores abusivos de drogas • Reconversión productiva de jóvenes insertos en redes de tráfico de drogas
Método	• Campañas masivas y mediáticas, en sectores vulnerables • Actividades masivas de estilos de vida saludable y herramientas de autocuidado • Actividades enfocadas a retardar el consumo en los niños y desincentivarlo en los consumidores habituales • Actividades de uso de espacios públicos, especialmente aquellos considerados como ocupados por el narcotráfico • Coordinación con la policía en su trabajo dirigido a los principales abastecedores, y progresivo desmantelamiento de sus redes de apoyo y reproducción del tráfico	• Diagnóstico y derivación de consumidores abusivos de drogas en la red local • Reinserción y seguimiento a personas que han estado involucradas en el tráfico y/o consumo problemático de drogas, distinguiendo entre el negocio familiar (trabajo con la unidad familiar), las actividades de protección de los “soldados” del narcotráfico (trabajo personalizado) y las pandillas violentas involucradas en este tráfico • Fomento de planes de absorción de mano de obra que incluyen capacitación con período de pasantía remunerada • Reducción del daño en casos absolutamente necesarios
Tiempo	24 a 36 meses	Continuo
Indicadores	• Número de participantes en las actividades • Número de participantes en actividades saludables • Rehabilitación de jóvenes consumidores abusivos de drogas • Reconversión productiva de jóvenes insertos en redes de tráfico de drogas • Número de espacios recuperados para actividades saludables • Disminución de los problemas asociados al narcotráfico, como las balaceras o violencia	• Tasa de personas rehabilitadas • Tasa de personas que logran reinserirse en trabajos lícitos y abandonar el tráfico • Tasa de capacitación de jóvenes para el trabajo en actividades formales
Recursos humanos	• Psicólogos, asistentes sociales, educadores, monitores • Policía	• Municipio • Gobierno Regional • Ministerios de Interior / Seguridad • Ministerio de Salud • Ministerio de Trabajo • Instituciones privadas
Evaluación	Anual	Bianual
Consolidación e institucionalización	Para la consolidación, se requiere de un equipo que coordine las dos líneas de trabajo: la prevención tanto del consumo como de la inserción en tráfico, y la rehabilitación y reinserción de quienes se han involucrado en consumo problemático o tráfico. Otra alternativa es que coordine la línea prevención y trabaje en red con quienes hacen rehabilitación, propiciando condiciones para la reinserción	

tanto físicos como cognitivos que ayuden a disminuir las oportunidades de comercialización de drogas. Desde esta perspectiva, abordar el tema implica conocer las instituciones que trabajan en la prevención y focalizarse en rehabilitación, reinserción y formación para la (re)inserción de las personas que se han involucrado en el tráfico y consumo de drogas.

Modalidades de intervención

El equipo técnico municipal identifica los lugares donde el tráfico y consumo son habituales y problemáticos, y coordina acciones focalizadas territorialmente de disminución de demanda: prevención, promoción de salud, rehabilitación, reinserción. En la tabla de la página 85 se da un ejemplo de modalidad de intervención.

TEMA: REINSERCIÓN DE EX CONVICTOS

Resultado del diagnóstico

- Se verifica una alta tasa de reincidencia de ex convictos en hechos delictivos
- Familias afectadas por miembro en la cárcel, sin ningún tipo de apoyo, especialmente para los niños y niñas

Causas

- Ausencia de políticas que faciliten la reinserción de ex convictos
- Trabajo de rehabilitación de convictos realizado sólo después del egreso de la cárcel
- Estigmatización de ex convictos
- La cárcel como una escuela de "especialización" en delincuencia

Escenarios posibles

Las respuestas espontáneas a estas situaciones son:

- Aumento de las penas de cárcel a reincidentes.
- Exigencia de mayor eficiencia del sistema penal.
- Tendencia de no dar oportunidades de trabajo a ex convictos.

Otra respuesta posible para enfrentar esta problemática se enfoca en realizar, con convictos, sus familias y la comunidad en la que se desenvuelven, un trabajo integral desde el período de encarcelamiento, apoyándolos psicológica y materialmente.

Enfoque

La perspectiva que guía el trabajo es la de entregar herramientas y dejar instaladas capacidades para que los ex convictos no reincidan y darles apoyo en un posible cambio de vida, cuando sea posible. Esto implica, por una parte, asumir el trabajo con convictos desde el momento de su reclusión.

Significa realizar un acompañamiento personalizado con grupos, en el cual el apoyo mutuo, y de profesionales del área psicológica,

sea un pilar de la reinserción, además de otorgar una formación en oficios y comprometer a empresarios en brindarles una oportunidad laboral dentro y fuera de la cárcel.

Un segundo pilar se refiere a la no discriminación del sujeto. Para esto se sugiere buscar en la comunidad a la que pertenece el ex convicto, alguna persona notable que asuma su apadrinamiento, dándole un referente de confianza para la comunidad y su familia.

Un tercer elemento se refiere al trabajo con las familias de los afectados, especialmente con los hijos e hijas, de manera de brindar un apoyo psicosocial, bajar el daño de la estigmatización de estos niños y niñas y abrir oportunidades a sus hogares. Además, se busca realizar un trabajo integral, con un seguimiento a largo plazo y apoyo focalizado.

TEMA: BARRIOS CRÍTICOS

Resultados del diagnóstico

- Existen en la ciudad 2 barrios críticos, por la alta violencia observable en el espacio público, el control territorial de redes de narcotráfico y la alta posesión de armas entre sus habitantes

Causas

- Historia de violencia desde el origen del barrio
- Exclusión social, funcional y económica del resto de la ciudad
- Falta de redes de organización vecinal solidarias y de proyectos en común entre los vecinos y vecinas

Escenarios posibles

- Focalizar la acción policial, presencia en el territorio y trabajo de inteligencia para desbaratar redes de narcotráfico.
- Intervención mixta, acción policial de control e inteligencia junto a animación social para articular las redes sociales.
- Intervención de largo plazo, acción policial de desarme de las redes de narcotráfico, junto a movilización comunitaria, capacitación y acceso a mercado del trabajo y mejoramiento urbano, tanto de la infraestructura como de la conectividad con el resto de la ciudad.

Enfoque

El tema de los barrios críticos se aborda corrientemente como un problema de 'exportación' de la violencia, la delincuencia y el tráfico de drogas hacia al resto de la ciudad. Esta perspectiva se enfoca en acabar con "la delincuencia", sin preocuparse del riesgo para los habitantes del barrio ni de la calidad de vida de la ciudad en su conjunto.

Pero la violencia en barrios críticos es un problema social y cultural complejo, relacionado con la exclusión social y el estigma del

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO REINSERCIÓN DE EX CONVICTOS

	COMITÉ MIXTO MUNICIPAL, POLICÍA Y DIRIGENTES BARRIALES INTERESADOS	EQUIPO DE INTERVENCIÓN CON CONVICTOS Y FAMILIAS
Rol	- Dirige el equipo de intervención con convictos y familia - Busca establecer alianzas estratégicas con empresarios serios para ofrecer alternativas a los convictos dentro y fuera de la cárcel - Genera instancias de capacitación para convictos y sus familias - Monitorea el proceso	- Brinda apoyo psicosocial a convictos y sus familias - Vincula las familias de los convictos a las redes de servicios sociales disponibles - Vincula al ex convicto y a su familia con un vecino “notable”, con el fin de que éste lo apadrine, sirviendo de referente y apoyo ante su comunidad - Forma a los padrinos - Canaliza las oportunidades de capacitación y formación al interior de las cárceles y fuera de ellas
Objetivos	- Reinserción laboral de ex convictos y reinserción social en el barrio - Mantenimiento de lazo afectivo con la familia durante la reclusión	- Calificación profesional de los ex convictos desde la cárcel - Protección de las familias de los ex convictos durante y después de la reclusión
Método	Rediseño de la política de trabajo con ex convictos, para realizar un trabajo desde las cárceles y con las familias	- Realizar un trabajo desde que el sujeto entra en la cárcel y hasta por lo menos 3 años después de su salida, con retirada progresiva - Generar alianzas estratégicas con empresarios para que financien capacitaciones y oportunidades laborales dentro y fuera de la cárcel - Trabajo con las familias desde que el familiar ingresa al programa
Tiempo	Permanente	Desde la entrada a la cárcel hasta por lo menos 3 años después de la salida
Indicadores	Cualitativos: - No discriminación de parte del entorno barrial ni de las empresas Cuantitativo: - Disminución de la tasa de reincidencia	Cualitativos: - Cambios en la perspectiva del ex convicto, asume responsabilidades Cuantitativo: - Tasa de empleo de ex convictos - Tasa de inserción escolar exitosa de los hijos de ex convictos
Recursos humanos	Proviene de los servicios municipales involucrados	Proviene de los servicios municipales involucrados o de asociación especializada
Financiamiento	Presupuesto municipal con posibles aportes de empresas o instituciones	Presupuesto municipal con posibles aportes de empresas o instituciones
Evaluación	Después del modelo piloto que debe durar a lo menos 2 años Evaluación regular con empresarios y equipo de intervención	Por lo menos una vez al año, con el equipo de intervención
Consolidación e institucionalización	Consolidación de un grupo de apoyo a los convictos, compuesto de profesionales para el trabajo en cárceles. Este equipo realiza un trabajo de apoyo psicosocial personalizado con los convictos y hace llegar a las cárceles los recursos gestionados, tales como capacitaciones laborales y convenios con empresarios. Este equipo además realiza la labor de vincular a cada convicto con su familia, apoyándola y relacionándola con la red de servicios sociales disponibles. Asociación local compuesta de empresarios y padrinos que trabaja en estrecha colaboración con el comité comunal de ex presos, capaz de conseguir convenios con empresarios para generar alternativas de trabajo, financiamiento y capacitación.	

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO BARRIOS CRÍTICOS

	EQUIPO 1	EQUIPO 2	EQUIPO 3
Rol	Relación y coordinación con la policía	Trabajo de movilización comunitaria	Recuperación integral del barrio
Objetivos	Control policial de la delincuencia y el narcotráfico	- Vecinos empoderados con el liderazgo de su barrio - Vecinos con menores niveles de temor	Comunidad integrada al resto de la ciudad
Método	Desbaratamiento de redes de narcotráfico a través de la inteligencia policial	Intervención comunitaria con actividades sociales, organización de vecinos y capacitación	Intervención comunitaria, mejoramiento de los niveles de educación y empleabilidad, desarrollo participativo de proyectos urbanos
Tiempo	6 meses-1 año	18-30 meses	6-10 años
Indicadores	- Número de operativos policiales realizados - Número de redes de narcotráfico desbaratadas	- Número de organizaciones activas - Niveles de temor en el barrio	- Niveles de desocupación - Porcentaje de los habitantes que se quieren ir del barrio
Recursos humanos	- Policías - Coordinadores equipo técnico	- Policías - Sociólogos, psicólogos, asistentes sociales, educadores	- Policías - Sociólogos, psicólogos, asistentes sociales, educadores, ingenieros, arquitectos, geógrafos
Financiamiento	Municipio, policías, Gobierno Regional	Municipio, Gobierno Regional, Policía, Ministerio del Interior / Seguridad	Municipio + Gobierno Regional + Ministerio del Interior / Seguridad/ Vivienda / Ciudad/ Obras Públicas
Evaluación	Después de 6 meses	Al término de la intervención	Después de 5 años
Consolidación e institucionalización	Para la detección de barrios críticos, constitución de un consejo comunal de barrios que agrupe a los actores barriales de la ciudad. Institucionalización de un equipo interdisciplinario permanente de trabajo e intervención en barrios, con profesionales provenientes de distintos ámbitos (Municipio, Gobierno Regional, Ministerios y sociedad civil)		

MEDIACIÓN COMUNITARIA EN FAVELAS DE RÍO DE JANEIRO, BRASIL

La mediación comunitaria ha ganado espacio y legitimidad en varias favelas de Río de Janeiro donde ni la justicia ni la policía pueden realmente penetrar o realizar un trabajo efectivo y duradero. La mediación ha logrado en estos casos constituirse en un espacio de reapropiación de la justicia basada en las energías positivas de los moradores que sirve a la vez de instrumento de resolución de conflictos cotidianos y de intermediación entre fracciones de narcotráfico, policías y comunidad, evitando tensiones violentas, muertes, aumento del temor y de la desconfianza al interior de las favelas.

A. y C., moradores de las favelas Babilonia y Cantagalo, han trabajado por más de 12 años la mediación comunitaria transformándose en buenos referentes de mediación. En sus inicios mediaban conflictos de manera informal, desde 1996 esta situación cambió con la creación del proyecto Balcão de Direitos, una iniciativa del Instituto de Estudios de la Religión (ISER) y la ONG Viva Rio, quienes crearon oficinas de mediación al interior de las comunidades y capacitaron a agentes locales y comunitarios. Con el apoyo de este programa, el trabajo de los mediadores adquirió un respaldo institucional y nuevas herramientas. En estos centros de Mediación se han atendido y resuelto miles de conflictos comunitarios: problemas entre vecinos, de violencia doméstica, de pensión alimenticia, de basura en la calle, se resuelven a diario. En el centro de mediación comunitaria (CEMECO) de Babilonia se atienden entre 3 y 4 de estos casos por día. Además de la resolución de conflictos “menores”, los mediadores arbitran la negociación colectiva con fracciones de narcotraficantes o con milicia, policías corruptos que amenazan la paz en el territorio, “muchas veces mediamos cosas de vida o muerte”, sostiene A.

Para este trabajo, se requiere personas con legitimidad, creatividad, agilidad, liderazgo y la creencia y convicción en la efectividad de esta herramienta (Observación directa, 2008).

CONVIVENCIA PARA GUATEMALA

“Cuando se habla de convivencia para Guatemala, los Acuerdos de paz aportan una serie de herramientas de diseño de políticas sumamente útiles para diferentes ámbitos de la vida social guatemalteca. En este sentido, El acuerdo Global sobre Derechos Humanos constituye un punto de partida por excelencia.” (PNUD-Guatemala, 2006: 78).

JÓVENES CONVIVEN POR BOGOTÁ, COLOMBIA

Es una estrategia de trabajo con grupos y organizaciones juveniles que pretende hacer visibles las acciones de los jóvenes por la generación de espacios de convivencia en la ciudad y fortalecer sus ejercicios democráticos formales y no formales.

A través de “Jóvenes conviven por Bogotá” se promueven y desarrollan espacios de pertenencia en los cuales los jóvenes comparten intereses comunes, afectos, identidad y reconocimiento de sus diferencias.

Convoca a organizaciones y grupos juveniles de la ciudad que con sus trabajos de cualquier iniciativa, naturaleza, manifestación estética o política, promueven convivencia y reconocimiento.

La población a la que se dirige este programa son las organizaciones o grupos juveniles que existen con o sin personería jurídica y que están constituidos por hombres y mujeres cuyas edades están entre los 14 y 26 años.

Jóvenes conviven por Bogotá ha sido concebida como una estrategia que busca promover a las organizaciones juveniles como promotoras de convivencia en la ciudad, y cambiar los imaginarios que estigmatizan a los jóvenes, de forma que se promueva más fácilmente la participación juvenil.

Desde la Secretaría de Gobierno de Bogotá esperan que los jóvenes sean el capital social que aporten a la participación y con bases en la convivencia armónica, incluyente, que reconozca y respete la diversidad. Una organización juvenil a la que no le sea indiferente el futuro de la ciudad y sus habitantes, que sea protagonista y sirva de referente positivo a las generaciones que vienen detrás de ella (observación directa).

resto de la ciudad sobre estos territorios. La violencia que se vive en ellos compromete la integración de los habitantes con el resto de la sociedad, tanto por su riesgo vital como por la forma en que son discriminados. Por tanto, una mirada que aborda la prevención como factor de cohesión o de mejoramiento de calidad de vida, debería asumir un enfoque que incorpore la movilización del capital social comunitario presente en los barrios, así como su conexión efectiva al resto de la ciudad en una inclusión urbana, funcional y por sobre todo económica.

Con ese fin es fundamental la intervención externa para proveer un necesario trabajo de inteligencia policial al inicio y para enfrentar el debilitamiento del capital social y la vulnerabilidad de los recursos acumulados en la comunidad. Se forma una coalición comunal dinamizada por el equipo técnico, que formula y desarrolla una intervención llevada a cabo por un grupo especialista, dirigido a generar las confianzas con la comunidad, movilizar el capital social y consensuar los proyectos e inversiones. La coalición reúne a dirigentes sociales, asociaciones de jóvenes, representantes de la sociedad civil interesados -iglesia, juntas de vecinos, ONG, etc.-. Su rol es monitorear la intervención, así como buscar recursos financieros para asegurar la sustentabilidad de las actividades.

Modalidades de intervención

El equipo técnico municipal identifica con sus socios de la coalición los barrios donde se actuará y coordina la acción de los grupos especializados.

TEMA: JÓVENES EN BARRIOS CRÍTICOS (COMPLEMENTO A BARRIOS CRÍTICOS)

Resultados del diagnóstico

- En un barrio (1.800 familias) considerado como crítico por el control de narcotráfico y el uso habitual de armas, existe un porcentaje de jóvenes que presentan conductas de riesgo (violencia, consumo de drogas, deserción escolar), con algunos que están insertos en la red de narcotraficantes. No cuentan con oportunidades laborales ni con espacios de encuentro en el ámbito recreativo y cultural

Causas

- Violencia derivada del tráfico de drogas ilícitas: legitimada
- Falta de oportunidades laborales atractivas
- Falta de adultos significativos para los y las jóvenes, y problemas de violencia intrafamiliar

Escenarios posibles

- Desarrollar una política de mano dura a través de la acción policial y derivar a los jóvenes a centros de rehabilitación cerrados.
- Habilitar espacios de encuentro para los jóvenes, que promuevan la participación y el desarrollo de las tareas propias de la etapa juvenil, que favorezcan, por ejemplo, su identidad y sentido de pertenencia. Creación de un tipo de escuela protectora, capaz de asumir a jóvenes en crisis y capacitarlos.

La creatividad y el arte son recursos que pueden ayudar a romper lógicas establecidas y mirar de nuevas formas los problemas, las personas y la realidad: son dinamizadores de la vida social y comunitaria.

Enfoque

Los jóvenes que viven en barrios críticos pueden ser fácilmente estigmatizados y percibidos como una amenaza o riesgo para la sociedad. Desde una perspectiva de desarrollo de competencias y resiliencia, se asume como premisa la presencia de capacidades y recursos en los jóvenes que, al tener oportunidades de realizar tareas propias de su desarrollo psicosocial, les permitirán relacionarse de mejor forma con su entorno social, familiar y comunitario,

además de conseguir un control sobre sus vidas, y protegerse de los riesgos presentes en su medio.

El abordaje se implementa desde las escuelas y los equipos que trabajan el grupo etéreo juvenil, para adaptar la escuela a la situación de estos jóvenes o bien para crear una escuela ad hoc, y para generar espacios reales de participación y de desarrollo de habilidades, basados en el capital social de los propios jóvenes.

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO JÓVENES EN BARRIOS CRÍTICOS

	TRABAJO CON ESCUELA	TRABAJO BARRIAL
Responsabilidades	Trabajar con el sistema escolar y en coordinación con otros actores (familia, organizaciones sociales, comunitarias) para la reinserción de los desertores escolares y la adaptación de la escuela	Crear espacios de encuentro para los jóvenes en su barrio, en los cuales se puedan generar procesos de participación y protagonismo como por ejemplo utilización de escuela de circo
Objetivos	Desarrollar una educación escolar de buena calidad, que sea respetuosa de los ritmos de aprendizaje de los alumnos de estos barrios e involucre a sus familias	Desarrollar capacidades de utilización de los propios recursos personales y sociales de los jóvenes, en beneficio de su desarrollo psicosocial
Método	- Generar una red de apoyo y contención para los jóvenes, que les permita desarrollar capacidades de reinserción escolar e integración social - Capacitar profesores en acoger a alumnos en crisis	- Desarrollo de actividades que respondan a las necesidades e intereses de los jóvenes - Definir los programas con ellos - Énfasis en lo lúdico, artes marciales y auto cuidado
Tiempo	1 año de instalación, seguimiento permanente	Permanente
Indicadores	- Número de jóvenes reinsertos en sistema escolar - Resultados escolares - Reconocimiento público del valor de la escuela por las familias y el entorno - Adquisición de un modelo pedagógico propio por parte de los profesores - Satisfacción de los profesores - Participación de las familias	- Actividades propuestas y organizadas por los jóvenes - Nº de jóvenes que participan en talleres y grupos de interés (deporte, culturales, sociales) - Espacios físicos e infraestructura (Nº y tipo) especialmente habilitados para los jóvenes - Nº de proyectos y/o actividades gestionados por jóvenes
Recursos humanos	Educadores y psicólogos	Monitores comunitarios, escuela de circo, musicoterapeutas, educadores en materia de arte, de autocuidado y de arte marcial
Financiamiento	Municipio, gobierno regional o central	Municipio, gobierno regional o central
Evaluación	- Evaluación de proceso al año - Evaluación resultados escolares después de 3 años	- Evaluación de proceso - Evaluación método pedagógico en forma comparativa con otras experiencias
Consolidación e institucionalización	Escuelas que cuenten con programas especiales de reinserción y apoyo escolar. Instalación de un sistema constante de sensibilización y discusión acerca de las estrategias específicas de trabajo con jóvenes en situación de riesgo, en las oficinas de juventud a nivel local, y con distintos programas con enfoque preventivo. Capacidad de seguimiento durante toda la fase de formación (hasta la entrada en el trabajo) de los jóvenes considerados en el programa. Desarrollo de una política local de juventud que vele por un enfoque de competencias y desarrollo de capacidades en el trabajo con jóvenes, tanto en las actividades que se desarrollan directamente con éstos, como en la instalación de este discurso en otras instancias municipales que trabajen indirectamente con este grupo.	

BIBLIOTECA POPULAR DE BELLA VISTA, CÓRDOBA, ARGENTINA

Antecedentes:

La Biblioteca Popular de Bella Vista comenzó en 1989, como un espacio de lectura, reflexión e intercambio de problemas para adultos, en un barrio con 1.800 familias de muy bajos ingresos, creado 70 años atrás y habitado principalmente por artesanos, obreros industriales, pequeños comerciantes y algunos empleados públicos. Pero, al poco tiempo, muchos niños demandaron atención, actividades y se apropiaron de ese espacio.

En los 18 años ya transcurridos, la Biblioteca, que comenzó con 150 volúmenes, un salón de 50 metros, una bibliotecaria y una docente, ha pasado a ser una institución referente y motivadora del desarrollo comunitario del barrio.

En sus instalaciones se realizan cursos, talleres y seminarios, funciones semanales de cine con debate, fiestas familiares y actividades musicales, actividades centradas en la narración oral, funciones de teatro, murgas y comparsas. La edad de los participantes se extiende desde los 4 años hasta la ancianidad.

Especialmente en el servicio bibliotecario, en la animación a la lectura y en la huerta se organizan actividades colectivas con cursos complementarios de escuelas primarias de la zona.

El servicio bibliotecario cuenta con 21.000 volúmenes actualmente.

Modelo institucional

Se ha mantenido la Biblioteca como eje del proyecto, y la lectura como herramienta del desarrollo humano y enriquecimiento cultural. Pero en los años transcurridos, y en la medida en que la Biblioteca se insertaba en el barrio y los vecinos -adultos y niños- se incorporaban a sus actividades, cambió el rol social: pasó de receptora pasiva de demandas a motivadora activa del desarrollo comunitario.

La Biblioteca aspira a ser una comunidad de aprendizaje, caracterizada por:

- Centralidad de la lectura (texto e imagen)
- Actividades dirigidas al desarrollo cultural, psico-físico, social y cívico
- Combinación de disciplinas
- Espacio para todas las edades y para ambos sexos
- Participación de los vecinos
- Integración de trabajo voluntario y de trabajo rentado
- Investigación, docencia, intervención
- Articulación con escuelas (primaria y secundaria), Centro Municipal de Salud (dispensario) y hospital provincial

Los ejes del trabajo

- Privilegiar las acciones preventivas (en sí misma, la actividad de la Biblioteca, educativa y cultural, es eminentemente preventiva). Pero, al mismo tiempo, existe conciencia de que, en el barrio, existen graves problemas (salud, nutrición, abuso, violencia, adicciones, delitos contra las personas y la propiedad), y que es necesario estimular reacciones protectoras y que la comunidad se haga cargo, también, de funciones de reparación y defensa de los más débiles

- Concretar en respuestas y actividades la participación intergeneracional, revalorizando el rol de la tercera edad, no meramente en el plano formal, sino como agente real en la reconstrucción de la historia social y el traspaso de capacidades y saberes. Esto incluye a la generación adulta, que en el hogar tiene escasa comunicación intelectual y afectiva con los hijos y a la que hay que ofrecer espacio en la Biblioteca (especialmente en los talleres de lectura) para que, a través de la narración de su cotidianeidad hogareña y laboral, se autovaloren como miembros activos de la sociedad
- Organizar de modo más sistemático la inclusión de la lectura colectiva, especialmente la narrativa, la poesía y la historia, como elemento constituyente en todas las actividades (senso-perceptivas, artísticas, deportivas, de capacitación laboral). Estimular ese hábito haciendo más frecuentes y regulares los "fogones" y "calderos", para asociar la participación emocional colectiva a esa práctica
- Interrelacionar no sólo los contenidos de cada actividad grupal, sino estimular en la práctica -y sobre temas y problemas concretos- el tratamiento colectivo entre dos o más grupos para realizar acciones
- Incorporar las salidas, excursiones y viajes (reales y también imaginarios, por ejemplo, a la selva amazónica o a las Salinas Grandes), como práctica sistemática para todos los grupos (adultos, jóvenes y niños), como instrumento educativo y herramienta de desarrollo intelectual y emocional
- Crear conciencia en todo el equipo docente y estimular en los vecinos la exploración de todos los espacios y dimensiones no transitados cotidianamente, y su valorización
- Sistematizar la evolución de los procesos de aprendizaje, y reflexionar sobre ellos para evaluar colectivamente -por grupo, por área, por edad, y luego en el conjunto- las metodologías y los resultados en relación con los objetivos más globales (Observación directa, 2008)



© UAH / Rosa María Olave

El enfoque es concebido como complementario a aquel propuesto en el ejemplo de barrios críticos.

Modalidades de tratamiento

Se puede constituir un equipo profesional, que trabajará transversalmente con los departamentos de educación, de juventud y de salud, y con los equipos orientados a las intervenciones en el barrio crítico (ver ejemplo). Se focaliza las actividades en dos áreas: escuela y espacio de participación barrial.

TEMA: NIÑOS DE LA CALLE

Resultados del diagnóstico

- En una ciudad de aproximadamente 1 millón de habitantes, existen entre 500 y 1.500 niños de la calle
- La gran mayoría de ellos es consumidora de drogas (pasta base), muchos viven en pareja, se observan situaciones de comercio y explotación sexual
- Tres instituciones realizan acciones con los niños en esta situación, sin coordinación entre ellas. La tasa de reinserción social es muy baja y la reinserción familiar casi nula

Causas

- Exclusión social de las familias de los menores
- Maltrato intrafamiliar y abusos hacia menores
- Migración campo-ciudad de niños solos

Escenarios posibles

- Promover el retiro total de los niños de la calle, a través del encierro y la represión.
- Mantener a los niños en la calle dándoles de forma intermitente alimentación, salud y otros servicios básicos.
- Promover el retiro paulatino y voluntario de los niños de la calle, integrándolos progresivamente a actividades de tipo recreativo, socioeducativo, de rehabilitación, desintoxicación, actividades prelaborales.

Enfoque

Un niño de la calle constituye una señal del grave deterioro de una familia en situación de exclusión social, que no ha logrado darle protección y apoyo. También revela un sistema social incapaz de asegurarle sus derechos. En otros casos, es la disfuncionalidad de la familia la que genera la situación.

La vida de la calle, sin ningún soporte familiar ni social, expone a los niños a situaciones de alta vulnerabilidad física, psicológica y social. Consumo abusivo de drogas, desescolarización, desvinculación de los sistemas de apoyo social, enfermedades no tratadas, delitos ocasionales, junto a otras conductas de alto riesgo, arriesgan un deterioro grave y progresivo de la vida de los niños. Salvo, parcialmente, en el caso de niños migrantes del campo, la hipótesis de reinserción en la familia de origen es por lo general utópica, siendo aquella una de las principales causas del problema, y la ruptura afectiva el equivalente a un divorcio.

INSTITUTO DE PROTECCIÓN PARA LA NIÑEZ Y JUVENTUD IDIPRON-BOGOTÁ, COLOMBIA

Es una Institución que existe hace 37 años, depende de la Alcaldía mayor de Bogotá y atiende a niños y jóvenes, entre 8 y 22 años, que habitan en las calles en condiciones de abandono e indigencia. Los rescata de la calle y los motiva a ingresar a un programa que promueve su formación integral, es decir su desarrollo físico, social y espiritual.

Promueve la formación integral del niño/a y del joven habitante de calle, en el marco de un profundo respeto por su libertad e individualidad, para que logre avanzar gradualmente e integrarse a la sociedad, al trabajo y mantenerse como ciudadano. Se desarrollan acciones preventivas de la problemática callejera que afecta a la población en situación de vulnerabilidad.

El trabajo se organiza en distintas etapas, las cuales van avanzando en base a la voluntariedad.

Las etapas son:

- 1.- La Calle. La meta es lograr que el niño acepte la ayuda y entre al programa libremente
- 2.- Club. Se complementa con las unidades educativas de atención integral. En éstos el niño encuentra alimento, atención en salud, recreación, etc.
- 3.- Compromiso. Pretende catalizar en el niño la voluntad de abandonar la calle y dedicarse a un proyecto de vida diferente, más productivo, estimulante y humano
- 4.- Personalización. El niño inicia procesos formales de alfabetización, educación básica primaria
- 5.- Socialización. Permite la formación ciudadana y el autogobierno
- 6.- Compromiso. Al terminar esta etapa se apoya en la búsqueda de empleo, vivienda, definición de situación militar, cedulación y vinculación a otras unidades educativas

IDIPRON no permite que externos entrevisten, fotografíen ni tomen a los niños y jóvenes como sujetos de estudio. Respetan al máximo la privacidad de cada niño (Observación directa, 2008).

Las líneas de acción que se formulan a continuación consideran tres aspectos (entre otros) necesarios de abordar:

- Conocer en profundidad la realidad de los niños de la calle a través de una encuesta especializada: lugares donde se encuentran, sitios donde duermen en la noche, cómo se alimentan, formas de resolver sus problemas de salud, dinámicas y rituales. Fundamental es saber cuántos son, sexo, edad, situación de salud, educación, relación con la justicia, familias a las cuales pertenecen, redes de las que forman parte y, eventualmente, familias de niños de la calle con hijos nacidos en la calle.
- Desarrollar, en estrecha colaboración con el equipo municipal, una sólida red de ayuda institucional y privada, la cual se encargue de mantener información actualizada sobre la situación de los niños, movilizar recursos y gestionar un programa de apoyo.
- Desarrollar adecuadas capacidades técnico-profesionales, que permitan otorgar una atención especializada y de calidad a los niños en proceso de retiro paulatino, parcial o total, de la calle.



© UAH / Germán Díaz Urrutia

ONG Gente do Brasil, Centro de Atención a Niños en Favela Cavalão, Niterói, Brasil.

Modalidades de tratamiento

Se constituye alrededor del equipo técnico del municipio un grupo de apoyo compuesto de empresarios, personas de Iglesia o de ONG especializadas, si las hay. Su función será gestionar recursos para

la creación y funcionamiento progresivo de un par de centros de acogida situados en lugares accesibles a los niños. Además, se contrata un equipo profesional especializado y voluntarios, que trabaja directamente con los niños.

“SE ESSA RUA FOSSE MINHA” (SER)*: CIRCO SOCIAL CON NIÑOS DE LA CALLE, RÍO DE JANEIRO, BRASIL

SER surgió en la década de los 90 como un proyecto social destinado a una acción educativa de integración y de garantía de los derechos de niños de la calle. Se comenzó a trabajar en 1992 con niños de la calle en dos barrios de la zona sur de Río y se creó el Centro de Desarrollo Creativo de Laranjeiras, un lugar de acogida por el día donde los niños pueden participar de una serie de actividades orientadas al desarrollo de su autonomía y al inicio de una reflexión sobre su proyecto de vida. En 1994 el proyecto se transforma en ONG y crea la casa de acogida Vila Isabel, lugar donde los niños pueden dormir y terminar su proceso definitivo de integración a la sociedad.

La implementación de técnicas circenses, bajo el concepto de “Circo Social” constituyó un cambio metodológico donde el juego, la alegría y la confianza; la responsabilidad, el trabajo en equipo, y la disciplina; el proceso de creación, el humor y la gracia de las habilidades circenses funcionan como “trampolines” pedagógicos para un salto en la calidad de vida y participación social. En esta metodología se busca canalizar los lenguajes corporales de los niños y niñas en desafíos concretos donde ellos se sientan valorados y puedan canalizar sus ansias de desafío y riesgo. “Es necesario que se estimule la capacidad creadora, que saca de la vida el amargor de la sobrevivencia, y va adicionando el sabor de que la humanidad vale la pena, y la certeza de que la vida es (re) inventada en todo momento”.

Esta metodología es trabajada desde la calle, con núcleos de hasta 40 niños, por medio de diálogos en rondas de capoeira, artistas de calle, teatro de resistencia, foros educativos en plazas públicas, trabajo formativo con educadores sociales, etc. Luego se hace la invitación a participar libremente del centro de Desarrollo Creativo de Laranjeiras, donde se cuenta con un grupo de circo, un grupo de teatro, un grupo de griot (contadores de historias orales en la tradición africana) y un espacio educativo, con biblioteca y sala de informática. En este centro participan alrededor de 20 a 25 niños y niñas diariamente con los cuales, además de actividades corporales, se trabajan las temáticas de la violencia, el consumo y tráfico de drogas, la prevención del sida, las relaciones de género, etc., siempre desde una perspectiva y lenguaje artístico-cultural. “Es necesario que ellos se den cuenta que la calle da una sensación de libertad falsa, que la calle no es lugar de vida para nadie” afirma uno de los monitores del programa (Observación directa, 2008).

*Traducción: Si esta calle fuese mía (traducción libre)

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO NIÑOS DE LA CALLE

	RED DE APOYO	EQUIPO PROFESIONAL
Rol	- Realiza y actualiza, a través del equipo profesional o de una institución especializada (consultando UNICEF, por ejemplo), una encuesta sobre la situación de los niños y la actualiza periódicamente - Desarrolla la coordinación de las distintas instituciones expertas en el tema - Moviliza fondos para programas y monitorea su implementación	- Desarrolla las acciones directas de apoyo en la calle y anima los centros de acogida - Ayuda a niños migrantes a su posible reinserción en la familia de origen - Con la red de apoyo capacita a la policía en cómo tratar a los niños
Objetivos	Crear una red estable, dinámica y flexible que apoye tanto a los niños que se están reintegrando como a los que aún están en la calle	Que los niños dejen la calle, integrándose progresivamente a estos centros de acogida y a sus centros de formación. Para los niños migrantes, posibilidad de reinserción familiar
Método	- Consulta, por ejemplo, a UNICEF o un centro universitario para la realización de una encuesta - Campañas de recolección de fondos - Formación de una red de apoyo de inserción laboral con empresarios - Constitución con el equipo profesional de red de familias que acogen a los niños durante los fines de semana	- Formar monitores capacitados para el trabajo con los niños en la calle - Organizar centros de acogida donde los niños puedan ir a almorzar y dormir solo cuando quieran, y en donde se sientan valorados y responsables de ciertas labores - Organizar centros de formación laboral ad hoc para niños reinsertos
Tiempo	- Formación y consolidación de esta red requiere por lo menos un año - La red permanecerá hasta que el número de niños de la calle sea bastante bajo para permitir una acción autosuficiente de los centros de acogida (varios años)	Permanente
Indicadores	- Estructura de conocimiento actualizado de los niños de la calle - Sustentabilidad financiera de los programas - Dimensión y éxito de la Red de Familias de acogida durante los fines de semana - Coordinación de las instituciones de apoyo	- Creación y buen funcionamiento de centros de acogida - Reducción del número de niños en la calle - Número de niños que asisten al centro - Reinserción de niños de la migración - Trato policial correcto a los niños
Recursos humanos	- Líderes sociales (ej. ex deportistas famosos) o representantes de las distintas organizaciones involucradas - Empresarios - Expertos en el tema de niños en situación de calle	Psicólogos y expertos en tratamientos de desintoxicación, empresarios, pedagogos, monitores debidamente capacitados (idealmente niños que hayan pasado por estos centros), técnicos capaces de formar en oficios
Consolidación e institucionalización	Se constituye una red de apoyo y acogida a los niños de la calle, que moviliza la búsqueda de recursos anualmente, y que recibe el respaldo técnico e institucional de organizaciones en pro de la infancia. Incorporación en la política local de salud y educación, de acciones, con tiempo y recursos, destinadas a prestar apoyo y atención a niños de la calle. Los centros de acogida de los niños de la calle se insertan en una red de instituciones de apoyo a la infancia vulnerable. La policía integra en el currículum de formación el tema niños de la calle. Algunas familias de policía acogen a niños durante los fines de semana.	

TEMA: VIOLENCIA ESCOLAR

Resultados del diagnóstico

En una escuela de 1.200 alumnos, ubicada en un sector de alta vulnerabilidad psicosocial, se ha detectado en el último año un aumento de problemas de violencia, en los cuales se ven afectados alumnos, profesores y también los padres y familias. Los malos tratos, los insultos, las agresiones físicas, verbales y psicológicas, la intimidación, son algunos de los problemas identificados que afectan el clima social de la escuela y, por lo tanto, a toda la comunidad escolar. El ejercicio de la violencia es legitimado por los alumnos

Causas

Algunas de las causas de estos problemas se relacionan con el contexto social, la influencia de los medios de comunicación y dificultades en la vida familiar. También, con factores internos del propio sistema escolar (deterioro del clima escolar, relaciones interpersonales problemáticas entre distintos estamentos y características individuales de las personas en conflicto)

Escenarios posibles

- Aislar el problema, etiquetarlo e intentar sancionar a los alumnos con mala conducta (expulsiones, sanciones).
- Prestar la menor atención posible a los casos de indisciplina e intentar que cada profesor lo resuelva aisladamente con sus propios alumnos (laxitud).
- Tratar los problemas de convivencia en forma preventiva y recuperadora de las acciones antisociales, hasta donde sea posible evitando las sanciones. Esto requeriría acciones conjuntas, consenso entre miembros adultos de la comunidad educativa.
- Desarrollar un programa de reflexión-acción de los profesores, alumnos y apoderados sobre los modos de actuar. Integrar el modelo de sanciones/derechos y deberes y realizar una tarea preventiva que esté orientada a mejorar la calidad de vida relacional del centro escolar.

Enfoque

Intervenir sobre situaciones de conflictividad en el ámbito escolar supone abordar la problemática desde diferentes ámbitos. En los últimos años el enfoque para resolver los problemas de relaciones dentro del sistema escolar ha puesto mayor énfasis en el desarrollo y enseñanza de habilidades sociales, estrategias para resolver conflictos, autocontrol y desarrollo de autoimagen. Se ha transitado de un enfoque más punitivo, personalizado e individual a un análisis más social-multicausal y de interacción de diferentes agentes.

Tradicionalmente se interpretaba los problemas de disciplina de un alumno o grupos de alumnos como un síntoma de algún trastorno del desarrollo infantil.

Actualmente, la incorporación de un modelo ecológico considera la escuela como un sistema. La intervención por tanto debe ser multifacética, así como el propio problema.

La escuela tiene un papel muy importante en la convivencia. El microsistema que existe en cada centro educativo, con su propia cultura, contiene un potencial de cambio. La creación de un entramado social que promueva y favorezca las conductas de respeto mutuo, la disciplina, la responsabilidad y corresponsabilidad, el autocontrol, son valores en sí mismos que toda escuela puede tener.

Modalidades de tratamiento

El abordaje de los problemas de violencia escolar puede ser diverso. Sería posible constituir un equipo de trabajo encabezado por el director del establecimiento, cuyo rol es clave, para que “en conjunto los distintos estamentos promuevan una cultura de buena convivencia”, tanto al interior como fuera del establecimiento.



© ATE.

Proyecto de Espacios Públicos y Cohesión Social, Urbal 2008. Ate, Lima, Perú.

EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN GUATEMALA

“En virtud de que se está hablando de convivencia y seguridad ciudadana, y además de fortalecimiento de redes y de capital social, el respeto y desarrollo de los derechos fundamentales adquiere un matiz de primera importancia. A este respecto, es importante la aplicación de preceptos como los contenidos en los Acuerdos de Paz” (PNUD-Guatemala, 2006: 85).

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO VIOLENCIA ESCOLAR

	EQUIPO DE TRABAJO
Responsabilidades	Iniciar y desarrollar un programa de convivencia escolar interestamental (alumnos, profesores, apoderados) y de responsabilización de los alumnos
Método	- Proyecto educativo integra acciones de promoción de conductas de buena convivencia, a nivel curricular y extracurricular, y pedagogía focalizada a la no discriminación - Definición de un reglamento consensuado con los alumnos, que todos deberán respetar - Capacitación de profesores en el tema violencia escolar - Creación de espacios de paz en la escuela
Objetivos	La escuela promueve conductas prosociales y la resolución alternativa de los conflictos
Tiempo	1 año y medio a 2 años
Indicadores	- Mejora del clima social escolar - Los alumnos enfrentan sus conflictos a través de formas alternativas de resolución de conflictos como, por ejemplo, negociación o mediación - Instalación de procedimientos en la escuela en los cuales se canalizan y resuelven conflictos intra e interestamentales - El conjunto de docentes y paradoscentes aplica en forma homogénea la reglamentación consensuada
Recursos humanos	- Profesores - Psicólogos - Profesionales formadores de mediadores - Alumnos mediadores formados
Financiamiento	- Municipio (si le corresponde) - Ministerio de Educación
Evaluación	Después de 1 año
Consolidación e institucionalización	- Incorporación, en el proyecto educativo institucional, del programa de convivencia y desarrollo de conductas prosociales - La violencia es deslegitimada en el establecimiento, el bullying no es aceptado por los alumnos y ningún alumno entra con armas en la escuela. La mediación es institucionalizada y aplicada por los alumnos formados en una práctica continua y sistemática - La convivencia es tomada como un objetivo en el currículum del desarrollo sociopersonal de la escuela y los profesores son formados sobre el tema - El reglamento consensuado ha sido consolidado a través de una práctica generalizada y homogénea - El sistema de promoción de conductas positivas es reconocido y valorizado por los distintos estamentos de la comunidad escolar

TEMA: DESERTORES ESCOLARES

Resultados del diagnóstico

Alrededor de 100 adolescentes desertores escolares en el sector de menores ingresos de la ciudad

Causas

- Problema de carencia de supervisión familiar o familia disfuncional
- Problema de la(s) escuela(s) excluyentes e incapaces de percibir la demanda de ciertos alumnos
- Atracción de pandillas callejeras violentas

Escenarios posibles

- Focalizar la acción preventiva solo sobre los desertores mismos.
- Focalizar sobre desertores y familias.
- Focalizar sobre desertores, familias y escuelas.
- Abordar el tema con focalización en desertores, familias, escuelas y articular con política preventiva dirigida a pandillas.

Enfoque

La deserción escolar puede ser vista como la entrada probable a la delincuencia o al tráfico de droga y, en este sentido, como un riesgo para la sociedad (punto de vista “adultocentrista”). Esta perspectiva tenderá a limitarse a neutralizar a los desertores escolares sin preocuparse de su desarrollo personal, o bien como una conducta

de riesgo que pone en tela de juicio el desarrollo psicosocial del adolescente. Una visión que aborda la prevención como factor de cohesión o de mejoramiento de calidad de vida debería asumir este último enfoque. Por ende es indispensable no solo abordar la prevención incluyendo a las familias (si existen) sino también a la(s) escuela(s). De lo contrario el riesgo persistirá: aun después de un tratamiento adecuado y personalizado y el intento de reinsertar a los alumnos, éstos serán rechazados por la escuela.

Se forma una coalición comunal dinamizada por el equipo técnico que formula y desarrolla un programa dirigido a la reinsertión escolar y se articula con la política dirigida a las pandillas violentas. En esta coalición se integran educadores de las escuelas, asociaciones de jóvenes (incluidos dirigentes de alumnos de liceos), representantes de la sociedad civil interesados -iglesia, asociaciones de padres, ONG, etc.-. El rol de esta coalición es desarrollar un sistema permanente de identificación del abandono escolar, apoyar al programa buscando recursos humanos y financieros para asegurar su sostenibilidad, monitorearlo y difundir sus éxitos.

Modalidades de tratamiento

El equipo técnico municipal identifica con sus socios de la coalición a los desertores y coordina la acción de los equipos especializados.



© César Scotti

Niños y jóvenes familiares de detenidos desaparecidos (1973) participaron (2004-2007) en la construcción de un memorial, lo que ayudó a superar el daño psicológico generado por esos hechos traumáticos. Paine, Chile.

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DESERTORES ESCOLARES

	EQUIPO 1	EQUIPO 2	EQUIPO 3
Responsabilidades	Abordaje y apoyo psicológico a los desertores y a sus familias	Iniciar y desarrollar una acción de concientización de los profesores de las escuelas	Especializada en pandillas violentas, trabaja con jóvenes pares
Método	Apoyo psicológico	Talleres sobre violencia escolar y preparación para trabajar con alumnos en crisis	Acompañamiento de pandillas y desarrollo de actividades prosociales
Objetivos	Desertores en condición de reinsertión y mejoramiento de habilidades parentales	Escuelas capaces de entender a los alumnos en crisis y de crear instrumentos adecuados para esto	Progresiva transformación en actividades prosociales o disolución de la pandilla
Tiempo	6 meses-2 años	6 meses-1 año	2-3 años
Indicadores	- Número de desertores reinsertos - Número de familias capaces de supervisión	Diseño de instrumento de inserción de alumnos en crisis	Número de pandilleros reinsertos en la escuela
Recursos humanos	Psicólogos / asistentes sociales/ estudiantes en práctica	Sociólogos/Psicólogos/asistentes sociales / educadores	Proyecto dirigido a pandillas, incluyendo jóvenes pares capaces de dialogar con ellos
Financiamiento	Municipio, gobierno regional o central	Ministerio de educación	Municipio + Gobierno central o regional + fundación privada
Evaluación	Después de 6 meses	Término de 1 año	Después de 2 años
Consolidación e institucionalización	Seguimiento por lo menos durante 2 años de los casos de reinsertión. Constitución de un sistema permanente de información sobre posible abandono escolar articulado con las diversas escuelas y la policía (mínimo 1 año). Institucionalización de un grupo permanente de apoyo a alumnos en crisis formado por profesores de escuelas comunales y apoyos externos voluntarios o remunerados (2-3 años). Consolidación de una estrategia dirigida a pandillas violentas y acordada con las organizaciones juveniles comunales (4-5 años).		

**“CONOZCO MIS DERECHOS, LOS HAGO RESPETAR Y CONSTRUYO ESPACIOS DE NO VIOLENCIA PARA TODOS”.
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. ARGENTINA.**

En respuesta a los problemas de fondo relacionados con la problemática de la violencia familiar, detectados a partir de un primer contacto con las víctimas, se creó en la Municipalidad de Tucumán (1995) en el Dpto. de Violencia, Mujer y Derechos Humanos de la Municipalidad de SM de Tucumán, el “Grupo de Autoayuda de Mujeres” acompañado de otros servicios dirigidos a atender las necesidades de sus hijos. De este grupo inicial surgieron mujeres que dieron origen a una ONG capaz de nuclear a todas las mujeres víctimas de violencia familiar de la Provincia de Tucumán, convirtiéndose en el centro de sus luchas sociales.

Para este proceso se contempló en todo momento la legislación existente y aplicable: Internacional: “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”, “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, “Convención de Belén Do Para”, “Campaña de las Naciones Unidas en Latinoamérica y el Caribe por los Derechos Humanos de la Mujer”. “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Nacional: Constitución Nacional, Código Civil y Penal, Ley 26061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Provincial: Constitución Provincial, Ley 7264 de Violencia Familiar, “Ley 6518 de Prevención del Maltrato Infantil”, Ley 7232 de Violencia Laboral.

Antes de que comenzara ésta práctica, muchas mujeres en situación de violencia familiar llegaban al Dpto. de Violencia, Mujer y Derechos Humanos del Municipio de S. M. de Tucumán, arrastrando complicados problemas derivados de la difícil realidad en la que se encontraban, o bien paralelos a la misma, tales como problemas de conducta y aprendizaje de los hijos, falta de recursos para cubrir las necesidades básicas del grupo familiar, falta de vivienda o dificultades con la misma, enfermedades físicas y psíquicas, trastornos emocionales, abandono personal, total desinterés por la vida e intentos de suicidio reiterados. No había hasta el año 1990, ningún servicio que atendiera esta problemática y no existía un espacio donde las mujeres maltratadas pudieran revisar su situación y aprendieran a modificarla por sí mismas. En la idea de proporcionar este espacio, es que en el año 1995 comenzó a funcionar el “Grupo de Autoayuda de Mujeres”, el cual en poco tiempo recibiría a mujeres de los diferentes departamentos y localidades de la provincia.

A partir de un primer trabajo con las mujeres maltratadas en el interior del grupo y siguiendo el enfoque de “SUJETOS CON AUTONOMÍA”, se detectó que los principales obstáculos radicaban en la baja autoestima de las víctimas (mujeres y sus hijos), extrema dependencia y absoluto desconocimiento de sus derechos, por lo que se vio la necesidad prioritaria de desarrollar un proceso de DIGNIFICACIÓN, INDEPENDENCIA y EMPODERAMIENTO, que llevara a las mujeres maltratadas a sentirse valiosas, productivas y defensoras de sus derechos y los de sus hijos. Así es como se comenzó a trabajar con charlas, talleres y debates participativos en el interior del “Grupo de Autoayuda de Mujeres” orientados hacia ese fin.

Tiempo después se puso en funcionamiento: 1.- Programa “Por Nuestros Hijos” de asistencia a Niños y Niñas (año 2003). 2- “Grupo de Autoayuda de Adolescentes y Jóvenes de Hogares en Conflicto” (año 2005). 3- “Programa de Prevención, Asistencia y Tratamiento del Abuso Sexual de Menores” (año 2006).

RESULTADOS ALCANZADOS: Este proceso dio lugar a que Mujeres del Grupo tuvieran un Programa de Radio “Nos Importa a Todos”, en FM 90.5 (2004), introduciendo lentamente la problemática de la violencia en la comunidad. Ante los obstáculos y dificultades que encontraron con este programa, los cuales llevaron a sacarlo del aire, las mujeres dieron surgimiento a una agrupación con vida propia: Atenea, Asociación Civil única en su tipo en el país, que nuclea a mujeres víctimas de violencia familiar de la Provincia de Tucumán y a sus hijos, en la idea de que juntas podrían ser más fuertes. Su Comisión Directiva está constituida íntegramente por mujeres que han participado activamente en el “Grupo de Autoayuda de Mujeres” de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán en diferentes períodos. El Objetivo de Atenea es “Mejorar la calidad de vida de mujeres en situación de violencia familiar y violencia de pareja”.

Atenea surge después de que las mujeres maltratadas, llegan a comprender la importancia y la necesidad de que las personas afectadas participen activamente en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas y surja en ellas el deseo de ayudar a otras personas que se encuentran en situaciones similares, a fin de que no tengan que pasar por los mismos obstáculos que ellas pasaron.

Atenea lleva 3 años de vida, pero es “la voz de los que no tienen voz”. En ella confluye la información sobre la realidad de la violencia familiar de toda la provincia, y desde allí se reclaman, movilizan y ejecutan los cambios necesarios para transformar dicha realidad y asegurar el adecuado respeto a los derechos humanos.

TEMA: VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Resultados del diagnóstico

Los resultados de una encuesta de victimización indican una tasa de VIF en la comuna superior a la nacional y algunas zonas de la comuna han sido identificadas por una muy alta presencia de VIF dirigida a las mujeres. Al mismo tiempo es uno de los problemas que registra más baja denuncia en la comuna

Causas

A nivel local existen pocos programas dirigidos al tema, las instituciones están insuficientemente sensibilizadas frente al problema, y en la comunidad existe escasa red de apoyo social y escasa vinculación con las redes de apoyo institucional

Escenarios posibles

- Focalizar la acción preventiva en la sensibilización, información y difusión del problema de VIF en distintos actores locales.
- Focalizar la prevención en la formación y capacitación de agentes comunitarios en VIF.
- Fortalecer la prevención de VIF, a través de la capacitación de equipos profesionales que trabajan en programas de VIF, existentes en sector salud.

Enfoque

Si se parte del supuesto de que la violencia es un problema psicosocial, tanto por su prevalencia e impacto social para las víctimas primarias y secundarias, como por el riesgo de repetición transgeneracional, una de las formas de abordar ese impacto social es intervenir sobre las distintas variables presentes en la generación y mantención del problema. En este sentido, considerar la violencia como un problema psicosocial significa abordarlo en todas sus manifestaciones, tanto en los procesos psicológicos involucrados como en la dinámica social que los contiene. Un abordaje psicosocial incluye intervenir sobre los procesos psicológicos y sociales que reproducen la violencia y el temor, como sobre los patrones de interacción social de los distintos actores involucrados, y en los distintos contextos.

Una consideración que se señala como problemática es que al ser la violencia un fenómeno eminentemente relacional -aun pudiéndose hacer las distinciones clásicas entre quien la ejerce y quien la padece- es muy difícil la autodenuncia, tanto porque los límites son confusos para quienes la viven, como por la dificultad de salirse de la situación, esto pensando en todas las relaciones de violencia y particularmente entre cercanos.

Lo anterior es importante señalarlo, ya que plantea la complejidad del problema de la VIF, y en particular en comunidades altamente



© Juan Francisco Bascuñán

El Carnaval de San Antonio de Padua, en Santiago de Chile, se ha constituido en una actividad que toma meses en preparación y es parte de la cultura local del barrio.

La política local de prevención, sus programas y acciones, serán parte de la historia local y, relacionada a ésta, puede llegar a influir en la cultura local, en sus expresiones públicas y privadas, incidiendo en sus aspectos positivos.

victimizadas, lo que requiere de intervenciones de distintos niveles de complejidad, y en las que necesariamente deben participar una diversidad de actores, tanto a nivel comunitario, como a nivel de las instituciones y gobiernos locales, regionales y nacionales.

Las líneas de acción que se formulan a continuación consideran tres aspectos (entre otros) del problema necesarios de abordar:

- La necesidad de sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre el problema de VIF, sus principales causas y manifestaciones, la magnitud del problema, y promover la responsabilidad colectiva en el abordaje de éste.
- El desarrollo de capacidades locales comunitarias, a través de procesos de formación, capacitación y mayor empoderamiento de agentes comunitarios, quienes conocen de cerca las problemáticas, por ejemplo referidas a VIF.
- El fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades de respuestas de los servicios de apoyo existentes a nivel local, y que requieren por una parte mayor competencia técnica en problemas de alta complejidad como la VIF, así como la necesidad de que estas respuestas formen parte y se coordinen con un conjunto de otras acciones en relación al mismo problema.

Modalidades de intervención

Por ejemplo, se constituyen tres equipos técnicos especializados, que coordinadamente actuarán sobre las tres áreas señaladas anteriormente.

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

	EQUIPO 1	EQUIPO 2	EQUIPO 3
Responsabilidades	Desarrollar una acción de sensibilización, información y difusión sobre la problemática de VIF	Desarrollar un proceso de formación y capacitación de monitoras comunitarias en prevención de VIF	Desarrollar capacitación a equipos profesionales de salud nivel primario en pesquisa, detección precoz y primer apoyo en VIF
Método	Información, comunicación y difusión a través del uso de distintos medios de comunicación	Talleres de formación de Monitoras comunitarias en prevención de VIF	Programa de Capacitación en pesquisa, detección precoz y primer apoyo-acogida en VIF
Objetivos	Desarrollar un proceso de sensibilización, difusión e información, a distintos actores del nivel local, en relación a la VIF, particularmente en las escuelas y entre adolescentes	Desarrollar habilidades y competencias en mujeres, para que éstas puedan ser apoyo y faciliten el acceso a personas que padecen situaciones de VIF a los servicios de apoyo existentes a nivel local	Capacitar a equipos profesionales en pesquisa, diagnóstico precoz y primer apoyo-acogida en VIF Trabajo con encargadas(os) de la policía de este tema
Tiempo	6 meses - 1 año	1 año - 1 año y medio	6 meses
Indicadores	- Material educativo, gráfico y audiovisual por grupos de edad - Programas radiales sobre VIF - Campañas de sensibilización a adolescentes y a público en general - Pasaje de, por ejemplo, denuncia de las mujeres víctimas después de 6 victimizaciones a después de 4 (promedio)	- Nº de mujeres derivadas a servicios de apoyo y primera acogida - Mujeres Monitoras participan activamente en la Red de Prevención local de VIF institucionalizada y financiada	- Profesionales capacitados, con mayores competencias para abordar VIF - Policías preparados para responder rápidamente a quejas - Profesionales se coordinan con Monitoras comunitarias en VIF, y participan de Red de Prevención de VIF
Recursos humanos	- Periodistas - Psicólogos - Publicistas - Abogados	- Psicólogos - Asistentes sociales - Educadores - Abogados	- Psicólogos - Terapeutas - Asistentes sociales
Financiamiento	- Municipio - Oficina de la Mujer - Servicio Nacional de la Mujer	- Municipio - Ministerio de Salud - ONG - Servicio Nacional de la Mujer	- Municipio - Ministerio de Salud - Servicio Nacional de la Mujer - Universidad
Evaluación	Después de 6 meses y 1 año	Después de 1 año	Después de 6 meses y 1 año

TEMA: AUMENTO DE LOS ROBOS

Resultados del diagnóstico

- Se detecta un aumento de los robos en domicilios, de noche y de día, cometidos tanto por adultos como por jóvenes. La comuna supera la tasa promedio de robos de otras comunas socialmente similares
- Identificación de hot spots donde los transeúntes son asaltados
- Incremento de robos al interior de autos
- Asaltos más frecuentes a comercios

Causas

- Desplazamiento de delincuentes que actuaban en otras comunas
- Existencia de bandas especializadas en robos en casas
- Aumento de bandas juveniles que controlan territorios de tráfico de droga
- Patrullaje policial inadecuado

- El uso de cámara de seguridad y de guardias privadas por los comerciantes.

Otras respuestas posibles apuntan a crear sistemas de alarmas comunitarias, recuperar los espacios públicos deteriorados, definir el patrullaje policial con los residentes, crear un servicio de protección de estacionamiento y desarrollar medidas de prevención focalizadas a las bandas juveniles en una perspectiva de desarrollo y empoderamiento de la comunidad.

Enfoque

La perspectiva que guía el trabajo es el desarrollo y empoderamiento de las comunidades barriales. Esto implica asumir la protección de los colectivos barriales, evitando el encierro (condominio cerrado y rejas más altas) y creando sistemas de alarma con acción comunitaria, conectados con la policía, pero con una estrategia de acción barrial eficaz. Por otra parte se busca un trabajo coordinado con la policía para mejorar el patrullaje y las acciones focalizadas y eventualmente aumentar la dotación.

Escenarios posibles

La respuestas espontáneas a estas situaciones son:

- El aumento de la dotación policial, y una exigencia de mayor eficiencia.
- La tendencia de los habitantes a crear condominios cerrados o reforzar las rejas.



© Subsecretaría de Carabineros de Chile

Carabineros de Chile, efectuando labores de prevención en la comunidad.

El desarrollo de la comunidad se logra a través de la recuperación de espacios peligrosos o abandonados, mientras el empoderamiento se obtiene con la responsabilización de los barrios colindantes. Por ejemplo, se elimina un lugar de vertedero informal, fuente de miedo y relacionado con asaltos, pero son los vecinos quienes se hacen cargo de mantener la belleza, limpieza e iluminación del lugar, transformado en plaza pública. El rediseño de áreas públicas con los habitantes y con jóvenes, el uso de materiales nobles y embellecedores, facilitan la apropiación por parte de los vecinos.

La creación de estacionamientos pagados en las calles para permitir que haya cuidadores (guardias) que aseguran la protección de los vehículos, contribuye también al desarrollo comunitario.

Focalizar la prevención sobre grupos juveniles que “controlan” las áreas de tráfico de drogas (ver tema tráfico de droga) contribuye a la cohesión social de la comuna.

Modalidades de intervención

El equipo técnico municipal crea un comité de acción que incorpora la policía y los servicios municipales encargados de la mantención o desarrollo de los espacios públicos, y otro que trabaja con los comerciantes e integra, si es posible, a los sistemas de seguridad privados.

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO AUMENTO DE LOS ROBOS

	COMITÉ MIXTO MUNICIPAL, POLICÍA Y DIRIGENTES BARRIALES INTERESADOS	COMITÉ COMERCIANTES-MUNICIPIO-POLICÍA-SISTEMA PRIVADO DE SEGURIDAD
Rol	- Relación y coordinación con la policía - Trabajo de movilización comunitaria - Identificación de los lugares de intervención - Monitoreo del proceso	- Coordinar acción y protección - Coordinar trabajo policía sistema privado de seguridad - Facilitar el control del municipio sobre seguridad, calidad de los edificios, higiene, etc., de los lugares comerciales
Objetivos	- Apropiación de los espacios públicos - Embelllecimiento de los espacios públicos - Mayor seguridad en espacios públicos - Mayor confianza habitantes-policía	- Mayor seguridad en comercio - Mejoramiento de la eficiencia y condiciones de trabajo del sistema privado de seguridad
Método	- Rediseño con la policía de su forma de patrullaje - Diseño en un barrio piloto de un sistema de alarma comunitario, preparación de vecinos y difusión a través de los medios - Instauración de un sistema de estacionamiento pagado y formación de guardias	Rediseño de la seguridad en los locales comerciales y aplicación de normas de seguridad, higiene, calidad de productos, etc.
Tiempo	- Sistema de alarma: los tiempos varían en función del aprendizaje de responsabilización de los vecinos en el diseño y aplicación de los sistemas de alarma. Conviene tener rápidamente un modelo piloto - Sistema de estacionamiento: 6 meses, si hay presupuesto - Coordinación con policía: inmediata, si la policía depende del municipio. Si no, 3 a 4 meses de negociación	- Creación del comité: algunos meses - Mejoramiento del sistema de defensa de los habitantes a realizar después de un mínimo de consolidación del comité, es decir, probablemente durante el segundo año
Indicadores	Cualitativos: - Apropiación real de los espacios por los vecinos - Mejoramiento de la relación policía-municipio y policía-habitantes - Disminución del miedo en espacios públicos Cuantitativo: - Disminución de robos	Cualitativos: - Satisfacción de comerciantes - Satisfacción de los clientes - Mejoramiento de las condiciones de trabajo del sistema de seguridad y mayor eficacia Cuantitativo: - Disminución de robos en locales comerciales
Recursos humanos	Proviene de los servicios municipales involucrados (mantención espacios, construcción, seguridad, formación, etc.)	Proviene de los servicios municipales involucrados (otorgamiento de patentes, seguridad, formación, control de calidad, oficina jurídica, etc.)
Financiamiento	Presupuesto municipal, con posibles aportes de empresas o instituciones	No se requiere
Evaluación	Sistema de alarma: Después del modelo piloto y evaluación regular con los diversos barrios, a fecha acordada con ellos En caso de deterioro de un espacio ya recuperado, evaluación rápida del municipio y discusión con los habitantes Estacionamientos: Evaluación regular con la policía y los guardias	A los 6 meses; después, a fecha acordada, por lo menos 1 vez al año Con los comerciantes, la policía, las empresas de seguridad, al segundo año Creación de un sistema de evaluación permanente de la aplicación de estas propuestas
Consolidación e institucionalización	La consolidación de una comisión de trabajo permanente entre municipio y policía, que incluya además del equipo de seguridad a los diversos departamentos municipales involucrados, capaz de informar, monitorear y proponer mejoras en los espacios públicos y supervisarlas	Creación de un comité permanente que asocia a comerciantes, municipio, servicios de defensa del consumidor y empresas privadas de seguridad, e informa a los medios de comunicación

La presencia efectiva de los medios de comunicación y la difusión de las nuevas iniciativas contribuye a la disminución del temor y a la legitimación en la opinión pública.

TEMA: DELITOS DE CUELLO BLANCO

Resultados del diagnóstico

- Se constatan prácticas abusivas por parte de los comerciantes, como alza irregular de precios, venta de mercancía en malas condiciones, engaño en las unidades vendidas, etc.
- Se verifican ciertas prácticas de corrupción al interior del municipio
- Se entrega a la comunidad proyectos de baja calidad y con escaso cumplimiento de los estándares acordados

Causas

- Carencia de control adecuado por parte de la sociedad civil y las identidades fiscalizadoras
- Falta de transparencia en las licitaciones
- Sistema judicial inoperante en estos delitos
- Clientelismo municipal

Escenarios posibles

- Fortalecer los mecanismos jurídicos de control sobre estas prácticas y promover un mayor control por parte de las entidades fiscalizadoras ya existentes.
- Fortalecer los mecanismos jurídicos de control, involucrando a la comunidad y promoviendo instancias fiscalizadoras que incentiven la transparencia, el desarrollo de “accountability”, y la utilización de formas alternativas de resolución de estos delitos (justicia restaurativa, mediación, etc.).

Enfoque

Los delitos de “cuello blanco” son aquellos ilícitos penales cometidos por sujetos de sectores acomodados o de clase media, en relación con su actividad profesional. Incluyen las prácticas ilegales cometidas por grandes instituciones (policías, empresas, municipios, gobiernos, etc.) que, utilizando procedimientos al margen de lo legal, obtienen beneficios adicionales en desmedro de la comunidad. Se conoce, en otros términos, como corrupción, tráfico de

influencia, engaños, estafas, reciclaje de bienes robados, venta de productos ilícitos, etc.

La justicia tiene fama de indulgente frente a dichos delitos y sus impactos en la ciudad. Éstos pueden ser intangibles, como descrédito de las instituciones políticas, baja participación ciudadana, desconfianza en la justicia, validación del uso de conductas ilegales, etc. Pero los efectos pueden ser claramente materiales: pérdidas millonarias por obras no terminadas, aumento de tráfico de drogas y de armas, comercio de objetos robados, aumento de la pobreza, e incluso lesiones y muertes por negligencias médicas, sanitarias o habitacionales.

Aunque la mayor parte de los países cuenta con entidades fiscalizadoras, se sabe que no son suficientes si no son alentadas por la ciudadanía y por reformas profundas. Se requiere, por tanto, el desarrollo de una política preventiva donde existan mayores espacios de participación ciudadana, de transparencia, de descentralización del poder, de rendición de cuentas. También se necesitan formas de resolución alternativa de conflictos, que permitan condenar de manera rápida y eficiente a quienes cometen estos delitos, y que los beneficios de la condena vayan directamente a las comunidades afectadas.

El enfoque implica, por tanto, una alianza estrecha entre la sociedad civil, instancias fiscalizadoras e instituciones públicas. Además, precisa de la capacitación de alguna de estas instituciones en materia de desarrollo de “accountability” (transparencia, rendición de cuentas y distribución de poder) para hacer visible su trabajo y aumentar la confianza de la ciudadanía

Modalidades de intervención

Representantes del municipio, de la comunidad, de la policía, de la justicia, de los consumidores, de los medios de comunicación, conforman una mesa de trabajo que tenga como objetivo fiscalizar futuras licitaciones, exigir a las organizaciones una mayor transparencia y acoger eficientemente las demandas de la ciudadanía en esta materia. Al mismo tiempo, una institución competente proveniente del mundo civil, una ONG, por ejemplo, capacita a las instituciones públicas de la comunidad en habilidades de “accountability”.

EJEMPLO DE MODALIDAD DE INTERVENCIÓN GRUPO DE TRABAJO DELITOS DE CUELLO BLANCO

	MESA DE TRANSPARENCIA MUNICIPIO, EMPRESARIOS, COMERCIANTES, CONSUMIDORES, MEDIADORES, ÁRBITROS, PRENSA	EQUIPO DE CAPACITADORES
Rol	• Acordar estrategias comunes a los distintos actores para el combate de estos delitos • Fiscalizar licitaciones e instituciones que funcionen con dinero público	• Capacitar a organizaciones públicas y a asociaciones de consumidores en materia de accountability y desarrollo de otras habilidades que permitan una mayor transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad
Objetivos	• Promover una agenda de trabajo para crear instituciones más transparentes y una ciudadanía más activa en la denuncia de estos delitos	• Mejoramiento de la defensa del consumidor • Instituciones más transparentes • Aumento de la confianza de la ciudadanía en estas instituciones
Método	• Integrar a la comunidad en la fiscalización de instituciones públicas • Crear una agenda de trabajo para reducir considerablemente estos delitos • Proponer mecanismos efectivos de sanción de estos delitos, con sanciones retributivas para la comunidad	• Creación de un servicio de quejas de los clientes, canalizadas por el municipio a los servicios de defensa del consumidor
Tiempo	• 6 meses: creación de la mesa • Mesa por sectores con reuniones cada 3 meses y encuentro anual de todas las mesas	• 1 a 2 años. Los tiempos dependerán del establecimiento de un clima de confianza
Indicadores	• Metas sectoriales, por ejemplo, disminución de venta de drogas en lugares de esparcimiento nocturno, eliminación de mercado de objetos robados reciclados, fin de licitaciones basadas en el compadrazgo • Modalidad de mediación o arbitraje en caso de conflictos	• Existencia de informes y cuentas públicas, que den cuenta a la comunidad de lo realizado • Reducción del número de quejas y denuncias realizadas por la comunidad • Presencia efectiva de asociación de consumidores
Recursos humanos	Funcionarios municipales, representantes del comercio, de la sociedad civil, de policías, de justicia, mediadores y asociaciones de consumidores	Expertos en capacitación sobre estas materias. ONG y otras organizaciones que trabajen en esta materia
Financiamiento	Se requiere poco: al inicio, fondos municipales o de asociaciones (de consumidores, empresas, etc.) Se utiliza los fondos de multas para actividades de difusión	Privado: por parte de ONG Público: por parte de las instituciones capacitadas
Evaluación	Anual por mesa de trabajo sectorial y difusión de resultados	Anual
Consolidación e institucionalización	La consolidación e institucionalización de este trabajo puede reflejarse en instancias como la "mesa de transparencia": instancia de diálogo entre los diversos actores, y como ente fiscalizador. Segundo, en la interiorización por parte de organizaciones públicas (municipio, policías, programas gubernamentales, etc.) de herramientas de probidad, distribución del poder y rendición de cuentas hacia la comunidad. Tercero, en la instauración de prácticas de mediación.	

APOYOS A LA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN

Capítulo 5:

EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA IMPLEMENTADA

El capítulo explica el rol del monitoreo y la evaluación en una Política de Prevención local. Se definen ambos instrumentos señalando sus objetivos, consideraciones para su implementación y algunos ejemplos.

Monitoreo y evaluación juegan un rol fundamental en las iniciativas locales de prevención de la delincuencia. Son herramientas claves. Permiten detectar qué funciona (o qué no funciona), con quién y por qué. Entregan información a los socios sobre el estado, progreso, impacto y resultados de las iniciativas, en relación al dinámico contexto de la ciudad y a las metas y objetivos de la visión. Sin monitoreo, las acciones y actividades pueden alejarse de lo diseñado en la estrategia. Sin evaluación, el impacto del proyecto no puede ser medido, o sea hay un menor entendimiento sobre lo que está ocurriendo.

Ambos instrumentos están tan relacionados entre sí que por lo general se tratan como una sola actividad. Sin embargo es necesario considerar sus diferencias, sus finalidades y sus requerimientos de implementación. En el presente capítulo nos enfocaremos sobre aspectos prácticos que ayuden a implementarlos.

4.1. MONITOREO

El monitoreo es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad. Busca determinar el grado de coincidencia con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste de la ejecución (UNICEF, 1991).

En un plano concreto, consiste en un análisis y recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un proyecto. El diseño de un sistema de seguimiento debe adoptar una perspectiva formativa, es decir, facilitar los espacios de aprendizaje y superación de las dificultades, así como la corrección de los mecanismos para una óptima realización del proyecto.

Es fundamental que el monitoreo se desarrolle durante toda la implementación de la política y que se asigne uno o más responsables del equipo técnico para dirigir su aplicación, comúnmente realizada por miembros de los grupos de trabajo y grupos territoriales.

Acorde con lo dicho, se debe preparar un plan de monitoreo en función del plan de actividades que se haya detallado. Señale cómo, quién y con qué frecuencia serán monitoreadas las actividades del proyecto, lo cual, si es necesario, se puede estipular en una carta Gantt u otro instrumento similar.

4.1.1. Instrumentos de monitoreo

Algunos instrumentos útiles para el monitoreo son los siguientes:

- Observaciones participantes: el o los encargados del monitoreo se involucran ocasionalmente como actores en ciertas actividades implementadas por el programa, registrando todo tipo de percepciones que puedan contribuir a mejorarlas.
- Observaciones no participantes: el o los encargados del monito-

MONITOREO O SEGUIMIENTO

Su finalidad es:

- Mejorar la eficiencia y efectividad de un proyecto o intervención
- Verificar el cumplimiento de los objetivos planteados y de las acciones planificadas
- Evaluar si la capacidad de trabajo es suficiente y adecuada
- Identificar las dificultades experimentadas durante la ejecución
- Analizar la coordinación y relación entre los diversos actores
- Evaluar la satisfacción de los actores

El seguimiento implica:

- Establecer indicadores de eficacia, efectividad y resultados
- Crear sistemas de recopilación de información relacionados con estos indicadores
- Recopilar y registrar información
- Analizar la información
- Emplear la información para mantener al coordinador y al equipo técnico al día

El error es parte de la condición humana, pero debe ser corregido a partir del análisis de sus causas y del estudio de las fallas. El error se transforma, así, en escuela de aprendizaje para todos.

reo observan la implementación de ciertas actividades, aunque esta vez sin ser parte de ellas.

- Libro de registros: cada encargado de actividad lleva consigo una libreta en donde anota impresiones relevantes referidas al desarrollo de la actividad.
- Registros audiovisuales: incluyen todos los materiales que puedan complementar lo observado por el monitor, como fotografías, grabaciones, material visual, etc.
- Otros registros: entre ellos, libros de asistencias, número de productos y otro tipo de evidencias que permitan constatar que se llevó a cabo la actividad.

4.1.2. Difusión de la información obtenida en el monitoreo

Es importante crear instancias presenciales (reuniones, encuentros, conversaciones de equipo), físicas (afiches, murales, informes escritos, etc.) o virtuales (Internet), para dar a conocer a la organización los resultados del monitoreo. Deben ser periódicas y formales.

Se puede identificar distintos tipos de destinatarios:

- a) Los actores internos de la estructura organizacional. Se selecciona a los que toman las decisiones más relevantes en los procesos. Utilizando los mapas de procesos y la estructura de la estrategia, se identifican las actividades críticas, o sea, las que en el caso de presentar desvíos afectan fuertemente el resultado general. Las personas a cargo de tales actividades son los destinatarios internos naturales (ver “comunicación interna” en el capítulo Comunicaciones).
- b) Los actores externos: pertenecen a las instituciones en las que está inserto el programa, a quienes se les debe rendir cuenta por razones contractuales, financieras o de dependencia jerárquica (ministerios, bancos, contraloría, fundaciones).

El monitoreo es una herramienta estratégica para la prevención, ya que permite mantener bien informada a la organización de sus actividades. Si es sistemático, no debiera tomar mucho tiempo ni recursos. Buenos encargados permiten interiorizar esta práctica como algo natural.

4.2. EVALUACIÓN

Evaluar tiene como finalidad dar cuenta de los cambios producidos en una realidad intervenida por un proyecto específico. Co-

responde a un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un proyecto, con el fin de proporcionar información útil para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo.

Evaluar es ordenar la realidad, organizarla en categorías o variables que luego son medidas, ya sea cuantitativa o cualitativamente.

La evaluación no es sólo una cuestión de sofisticaciones metodológicas. A partir de sus datos se resuelven cuestiones prácticas, como la viabilidad e implementación de ciertas medidas, la renovación del financiamiento o la validación de determinado modelo de intervención.

La prevención comunitaria del delito suele tener efectos diversos y sus logros se evidencian en ámbitos distintos, desde la disminución de delitos o hechos violentos hasta el aumento de la asociatividad y organización social. Ello plantea una serie de desafíos en la construcción de diseños de evaluación coherentes con los objetivos del proyecto o programa, y factibles en relación a los recursos económicos, el tiempo y la información disponible.

Antes de revisar modelos concretos de evaluación, es necesario entender que existen diferencias entre evaluaciones enfocadas a problemas perceptivos -como la percepción del temor, de la estigmatización, de la segregación, etc. -y evaluaciones enfocadas a problemas cuantitativos -tasas de victimización, niveles de narcotráfico, índice de denuncias, etc.-. El fenómeno de la delincuencia exige una comprensión de las dos realidades y, por lo tanto, el desarrollo de técnicas específicas que permitan abordarlas. La elección entre una evaluación u otra va depender mucho del tipo de proyecto que

APORTES DE UNA EVALUACIÓN

Evaluar significa

- Medir lo que uno ha hecho
- Averiguar qué fue efectivo y qué no, y por qué
- Aprender de errores
- Descubrir nuevos recursos, actores y factores claves en el éxito de la iniciativa
- Traspasar los beneficios de la experiencia a otros
- Responsabilizarse por el dinero y recursos que se han utilizado
- Convencer a escépticos del valor de programas de prevención de la criminalidad

Una evaluación bien hecha asegura que:

- Las intervenciones sean implementadas exitosamente
- Las intervenciones hayan identificado el problema de manera apropiada
- Las intervenciones tengan el impacto deseado
- Surjan nuevas interrogantes y variables que contribuyan en forma positiva al futuro desarrollo del proyecto
- Cualquier impacto no deseado o imprevisto no produzca un efecto contraproducente

se esté evaluando y de los objetivos propuestos. Para evaluar será necesario:

- Crear sistemas de recopilación de información relacionados con estos indicadores.
- Recopilar y registrar información.
- Analizar la información.
- Emplear la información para mantener al coordinador y al equipo técnico al día.

4.2.1. Evaluación de la estrategia como proceso

En todo proyecto de prevención de la delincuencia resulta pertinente evaluar el diseño interno, es decir, verificar la coherencia entre el contexto de aplicación, los objetivos y metodologías, y la viabilidad de la estrategia en su conjunto. Hay que contar con un mecanismo de revisión interna que entregue claridad a la unidad ejecutora sobre qué es lo que debiera hacer, para qué lo hace y cómo puede ir midiendo su avance.

Una evaluación de este tipo puede aportar en la medida que:

- Ayuda a determinar si la estrategia diseñada es la mejor forma de hacer las cosas, y si tiene sentido para los enfoques que se quieren utilizar.
- Ayuda a reforzar los acuerdos tomados, impidiendo que cada miembro o equipo pueda hacer interpretaciones arbitrarias.
- Fortalece la coordinación entre los equipos y da sentido de unidad.
- Motiva el trabajo de todos los miembros, puesto que hace ver el valor de cada acción para el cumplimiento general de la estrategia.

Esta evaluación debe ser realizada una vez finalizado el diseño de la estrategia y comenzada la implementación de los proyectos. Una distancia de algunos meses con el inicio de las actividades es un buen tiempo para llevarla a cabo, ya que se verá cómo están funcionando las cosas y cómo se adapta la estrategia al contexto local. Dejar pasar mucho tiempo no es recomendable puesto que cada vez será más difícil reajustar la estrategia sin arriesgar los consensos.

No se trata todavía de evaluar los resultados e impacto que están teniendo las actividades sino que determinar cómo está funcionando el proceso y cómo se están adecuando y coordinando los distintos niveles de la iniciativa. Se trata de identificar si hay problemas como falta de comunicación, errores de coordinación entre los equipos de trabajo, mala distribución de los recursos, carencia de campañas de difusión, dificultad en los procesos de capacitación, exceso de burocratización para las solicitudes no estipuladas, etc.

Por lo general miembros de la propia iniciativa, que hayan participado o conozcan bien buena parte del proceso, actúan como eva-

luadores. Se puede, por ejemplo, determinar a uno o dos encargados que durante algún tiempo se dediquen exclusivamente a dicha función. La idea es que conversen con actores de todos los niveles de la organización sobre la forma en que se está llevando a cabo el trabajo y cuáles son sus percepciones de la estrategia. También se deben incorporar contactos con los primeros beneficiarios de la iniciativa y con otros actores claves al interior de la comunidad para recoger sus apreciaciones. La utilización de los registros del monitoreo también puede contribuir.

4.2.2. Evaluación de resultados e impactos

Aparte de la evaluación de proceso analizada en el punto anterior, se pueden efectuar evaluaciones para determinar los resultados o impactos alcanzados por distintos ejes o proyectos de la iniciativa o por la iniciativa en su conjunto. Éstas contribuyen a establecer:

- Cuáles acciones han dado mayores resultados.
- Qué tipo de metodologías resultan más efectivas.
- En cuánto se ha logrado disminuir el problema atacado.
- Qué cambios percibe la gente en su entorno.
- Cuán efectivos han sido los recursos invertidos.
- Cuánto falta para alcanzar los objetivos propuestos.
- Qué usuarios son más receptivos, etc.

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA COMO PROCESO

¿Quién la realiza?

Uno o dos miembros de la iniciativa, idealmente que hayan participado en su desarrollo e implementación.

¿Cuándo y durante cuánto tiempo?

Comenzar unos meses (3 a 6) después de haber puesto en marcha los planes de acción.

Dependiendo de las condiciones y tiempo dedicado, este trabajo no debiera tomar más de 2 meses.

¿Para qué?

Para verificar la coherencia entre el contexto de aplicación, los objetivos y metodologías, y la viabilidad de la estrategia en su conjunto.

Para verificar si la implementación está siendo eficiente.

¿Cómo?

El o los encargados sostienen conversaciones con actores de todos los niveles de la iniciativa, desde el líder y coordinador hasta los equipos territoriales. Se recogen sus impresiones sobre el proceso de implementación de la estrategia.

También sostienen conversaciones con los primeros beneficiarios en terreno y se sistematiza la información del monitoreo.

Entrevistas, reuniones, grupos focales, encuestas y cuestionarios son algunos instrumentos útiles para esta evaluación.

¿Cómo se formaliza?

Una vez realizada, la evaluación debe ser difundida a todos los miembros de la organización. Puede ser recomendable la organización de una jornada de análisis de los resultados obtenidos, en donde se introduzcan los ajustes necesarios y se rediseñen los procesos que no están dando fruto. Luego se debe dar cuenta de estos cambios a la comunidad.

Evaluación de resultados:

Consiste en la evaluación de los efectos de los productos inmediatos del proyecto. Estos se concretan en el número de actividades realizadas, la calidad de las mismas, la recepción obtenida, la satisfacción y valoración tanto de los ejecutores como de los beneficiarios respecto del trabajo realizado y cumplimiento de los objetivos.

Evaluación de impacto:

Consiste en la evaluación de los efectos deseados e indeseados (no previstos) a mediano y a largo plazo, y persigue verificar si los cambios que el proyecto ha generado se condicen con los objetivos del mismo, permitiendo conocer si estos efectos son atribuibles a la intervención. Permite, además, observar consecuencias no previstas en los beneficiarios y determinar el nivel de logros obtenidos en el desarrollo de la estrategia y de sus programas, así como facilitar un aprendizaje respecto de la intervención que sirva para reorientar procesos y perfeccionar el diseño de la estrategia.

PROMOVIENDO NORMAS Y COMPORTAMIENTOS EQUITATIVOS DE GÉNERO, RÍO DE JANEIRO, BRASIL

Proyecto encabezado por Horizons Programas y Promundo, que estudió la eficacia de las intervenciones destinadas a modificar las actitudes de los hombres jóvenes en relación a las normas de género y a la reducción del riesgo de contagio del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS).

Característica de la evaluación

Se realizó a los 6 meses de iniciadas las actividades y 1 año después. Se trabajó en 3 comunidades, con un promedio de 250 encuestados en cada una de ellas. La evaluación fue dirigida por miembros de la propia organización, pero sus instrumentos fueron validados por otras organizaciones previamente.

Metodologías

Cuantitativa: creación de una escala para medir el impacto de la intervención en actitudes relacionadas a normas de género, denominada escala GEM. Dicha escala aborda 5 dominios de las normas de género: 1) violencia, 2) relaciones sexuales, 3) salud reproductiva, 4) tareas domésticas y cuidado de los hijos, 5) homofobia y relación con otros hombres.

Cualitativas: entrevistas y grupos focales con la población receptora.

Principales resultados

Cualitativamente se constató un cambio en las percepciones y creencias sobre la masculinidad. Muchos sujetos declararon haber conversado por primera vez con su pareja temas relativos al cuidado reproductivo, distribución de tareas en el hogar, fidelidad, etc.

Cuantitativamente también se observaron resultados significativos. Se produjo una disminución (entre un 20 y un 30%) en el acuerdo con afirmaciones relativas a normas tradicionales de género. Al término de un año de intervención, casi el 70% de los jóvenes mostraba estar de acuerdo con normas altamente equitativas según la escala GEM (Puperwitz, et al, 2007).

EVALUACIÓN PROGRAMA PAZ Y RECONCILIACIÓN MEDELLÍN, COLOMBIA.

Orientado a integrar a los jóvenes provenientes de procesos de desmovilización (ex combatientes de la sociedad civil) a la sociedad, garantizándoles sus derechos y potenciando sus habilidades.

Característica de la evaluación

Fue realizada por la Organización Internacional para las Migraciones, SAME-OIM, y por la Organización de Estados Americanos, OEA. En este sentido se trata de una evaluación externa, centrada en la medición de impactos y resultados cuantificables. Se realizó varios años después de comenzado el programa, y puso énfasis tanto en su cobertura como en su impacto.

Metodologías

Se utilizaron distintos tipos de registros de los jóvenes que fueron reinsertados por el programa: antecedentes escolares, laborales, penales, etc. Además el SAME-OIM monitoreó el comportamiento y la satisfacción de cada beneficiario y de la comunidad receptora, mediante conversaciones con los sujetos y la creación de instancias en donde ellos pudiesen expresar sus opiniones y demandas.

Principales resultados

A nivel de cobertura, el programa ha sido totalmente exitoso: en total 3.532 reinsertados recibieron apoyo psicosocial; más de 1.825 se reincorporaron al sistema laboral; sobre 3.884 beneficiarios se incorporaron a algún sistema de estudio, es decir un 72% del total de beneficiarios del programa.

El impacto también fue elocuente: de unos 4.000 jóvenes que se encontraban en el crimen, el número se redujo a 400, lo que mejoró los índices de calidad de vida en gran parte de las comunidades de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2007).

Quién, cuándo y cómo llevar a cabo este tipo de evaluación puede variar significativamente dependiendo del tamaño del proyecto, del grado de formalidad, de la cantidad de recursos, del objeto, del tiempo con que se cuente, entre otros. Puede ser realizada por un equipo interno de la organización o por un equipo externo, como comúnmente se recomienda. Más que recetas preexistentes se aconseja que sea el propio equipo técnico quien determine su fórmula, considerando lo siguiente:

- Utilizar instrumentos mixtos: cuantitativos y cualitativos. De esta forma habrá más herramientas para abordar las distintas aristas de la problemática y validar mejor los resultados. Los instrumentos cualitativos (entrevistas, grupos focales, análisis de discursos, observaciones etnográficas, etc.) ayudan a clarificar dimensiones subjetivas y trabajan a nivel de percepciones. Los instrumentos cuantitativos (encuestas, análisis estadísticos, censos, etc.) ayudan a medir los resultados e impactos en cifras, que pueden ser comparables con uno u otro periodo de tiempo y lugar.
- Validar resultados y procedimientos con una contraparte. En caso de que el evaluador sea un miembro del equipo técnico,

CONSIDERAR EN TODO MOMENTO A LA COMUNIDAD

Los agentes más importantes, dentro de una evaluación de impacto o de resultados, son los miembros de la propia comunidad. Solo ellos pueden determinar si los cambios introducidos por la iniciativa contribuyen a modificaciones sustantivas en su calidad de vida. Por eso es fundamental considerarlos en la evaluación y ahondar en sus percepciones sobre el proceso de intervención, y/o entregarles los instrumentos para que la comunidad haga evaluaciones periódicas complementarias a las planteadas.

una contraparte externa que haga una revisión metodológica exhaustiva de sus resultados será conveniente para evitar sesgos. De igual forma, si alguien externo se encarga del proceso, se debe verificar que en la evaluación considere eventuales incidencias de contexto que pueden haber influido sobre los impactos de la iniciativa.

- Hacer una evaluación participativa. Incluir en la evaluación a la mayor cantidad posible de actores siempre es recomendable. Miembros del equipo de trabajo, socios, grupos de intereses, beneficiarios del proyecto, miembros de la comunidad, etc., debiesen ser considerados, tanto en las mediciones cuantitativas o estadísticas como en sus relatos subjetivos respecto del problema de la delincuencia.
- Considerar variables estratificadoras. La raza, el género, el nivel socioeconómico, el nivel de escolaridad, son algunas de las variables que se pueden considerar a la hora de evaluar un proyecto. Muchas veces las características indicadas pueden tener incidencia sobre el impacto de tal o cual tipo de acción. Considerar las variables implica la preocupación de integrar a todos por igual.

Indicadores

En una evaluación planificada, los criterios de evaluación son desglosados en categorías más concretas que, a su vez, pueden ser observables y medibles, de tal manera generan indicadores para su tratamiento analítico. La formulación de indicadores está presente en casi todo tipo de evaluación; se utilizan para saber si se han alcanzado los objetivos del proyecto, los productos y resultados esperados, así como para evaluar la gestión del mismo.

Por lo tanto, buena parte del éxito de muchas evaluaciones en materias de seguridad dependerán de la calidad de los indicadores que se haya seleccionados para medir el problema.

En esta materia se recomienda tratar en lo posible de crear indicadores propios o utilizar indicadores ya validados. Si se utilizan indicadores ya elaborados (tasas de delitos, de homicidios, etc.) se deben someter a una revisión metodológica rigurosa, que analice

como éstos fueron contruidos y en qué medida pueden ser traducidos a la realidad local. Por otra parte se debe considerar que una gran parte de los delitos de mayor connotación social no son denunciados, por tanto, nunca se puede subestimar la magnitud de estos problemas.

Crear buenos indicadores en materia de seguridad puede ser una tarea costosa y difícil. Por eso, en la página siguiente presentamos un cuadro con algunas nociones básicas sobre cómo se debe construir un indicador y cuáles son sus propiedades.

Si se va a optar por un tipo de evaluación formal y planificada, la creación o la elección de cuáles serán los indicadores que se utilizarán deberá ser hecha en conjunto con el diseño de la estrategia, y en estrecha relación con los objetivos que se propongan. En este sentido, es necesaria la elaboración de un diseño del plan de evaluación que será llevado a cabo a lo largo de la iniciativa.

Una buena manera de realizar esto es asignar a cada objetivo un indicador, y a cada indicador una fuente de verificación, tal como lo indica la metodología del “marco lógico”. De esta manera el trabajo se hará cuantificable y verificable en todo momento.

La elaboración o determinación de estos indicadores deberá ser la base formal de una evaluación de este tipo.

Evaluación diferenciada por niveles de vulnerabilidad

Un hecho importante para el desarrollo de una buena evaluación, aunque pocas veces considerado, es el reconocimiento de los distintos niveles de vulnerabilidad o dificultad que existen en un determinado objeto de intervención (barrio, jóvenes, delincuentes, etc.). No es lo mismo reducir el número de reincidencia entre personas que han cometido delitos graves que entre personas que tan solo han cometido un delito menor. Del mismo modo no es lo mismo reducir los asaltos en un determinado barrio de la comuna, históricamente vulnerable, que en otro con tasas de victimización muy bajas.

Aunque todo esto parezca evidente no son pocos los programas de prevención que aún no consideran este factor dentro de su evaluación y que por tanto realizan evaluaciones no diferenciadas y/o poco precisas.

Para llevar a cabo un plan de evaluación diferenciado por niveles de vulnerabilidad o dificultad, se recomienda seguir secuencialmente las siguientes indicaciones:

1. Definir algunos indicadores que permitan diferenciar a su “público objetivo” en distintos niveles de vulnerabilidad. Es decir, establecer los criterios que van a definir el grado de vulnerabilidad de un sujeto o lugar (Por ejemplo, antecedentes delictuales

INDICADORES DE EVALUACIÓN: DEFINICIONES Y EJEMPLOS

Indicadores indirectos: Cuando no se puede medir de manera directa la realidad, se recurre a indicadores sustitutos o conjuntos de indicadores relativos al fenómeno que nos interesa medir o sistematizar. Por ejemplo: el número de mujeres que piden atención clínica por lesiones puede indicar la VIF física.	Indicadores cualitativos: Son los que se refieren a cualidades. Se trata de aspectos que no son cuantificados directamente. Se trata de opiniones, percepciones o juicio de parte de la gente sobre algo. Por ejemplo: la relación habitantes – policía.
Indicadores directos: Son aquellos que permiten una medición directa del fenómeno. Por ejemplo: el número de denuncias de VIF.	Indicadores cuantitativos: Son los que se refieren directamente a medidas en números o cantidades. Por ejemplo: la tasa de robo en un barrio o ciudad.
Indicadores positivos: Son aquellos en los cuales si se incrementa su valor, estarían indicando un avance. Por ejemplo: Número de reinserción escolar exitosa.	Indicador negativo: Son aquellos en los cuales si su valor se incrementa, estarían indicando un retroceso. Por ejemplo: Incremento deserción escolar.

¿QUÉ ES UN INDICADOR?	¿CÓMO CONSTRUIR BUENOS INDICADORES?
- Una herramienta que nos permite medir, simplificar y comunicar información - Es una señal que entrega información a tiempo para tomar decisiones - Es un medio para conocer la calidad de las acciones y los cambios que se están logrando en un proyecto: permite representar datos en el tiempo y así visualizar cambios - Describe qué significan exactamente los objetivos y en qué se puede reconocer si se han alcanzado	Algunos criterios para la construcción de buenos indicadores son: - Mensurabilidad: Capacidad de medir o sistematizar lo que se pretende conocer - Análisis: Capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que pretende medir o sistematizar - Relevancia: Capacidad de expresar lo que se pretende medir - Participativo: Establecer indicadores que provengan de las comunidades de interés - Otros Aspectos: Comprensible, Creíble, Comparable, Oportuno

anteriores, adicción a una droga, situación escolar, antecedentes familiares, etc.).

2. Clasificar al comienzo de la iniciativa a los sujetos o lugares en distintos niveles de vulnerabilidad. Por lo general se utilizan tres niveles: Alta Vulnerabilidad - Media Vulnerabilidad - Baja Vulnerabilidad.
3. Desarrollar metodologías diversas y distribuir los recursos en relación a los distintos niveles de vulnerabilidad, otorgando más recursos para abordar los casos de alta vulnerabilidad.
4. Asignar una ponderación distinta a cada nivel de complejidad a la hora de evaluar. En la medida que un logro medio con un caso de alta vulnerabilidad puede ser más valioso que un logro alto con caso de baja vulnerabilidad.
5. Definir con qué vulnerabilidad de usuario va a trabajar su programa y derivar aquellos usuarios que presenten una vulnerabilidad mayor a otros programas.

Una evaluación de este tipo permite un mayor nivel de precisión en los resultados, lo que hará ver a su proyecto más confiable y con mayores posibilidades de obtener más financiamiento.

4.2.3 Consideraciones finales

La evaluación, como se ha visto, es una herramienta que se puede utilizar durante toda la implementación de la estrategia y de cualquiera de sus proyectos. Para asegurar que se realice con seriedad, hay que asignarle suficientes recursos. Por lo general se estima que entre un 3 y un 6 por ciento del presupuesto bastaría, aunque va a depender mucho del tipo de mediciones que se quiera utilizar y la frecuencia con que se apliquen.

Al término de la evaluación es recomendable formalizar los resultados de manera clara y precisa, en un informe, libro, sitio web, o cualquier medio de difusión masivo. Este documento será la base para la postulación a nuevos financiamientos y la herramienta que permitirá publicitar los logros y corregir los errores o las carencias. Dar cuenta de los resultados a la comunidad con la cual se trabajó, no solamente señalando los logros, sino también las equivocaciones y las cosas que aún quedan por mejorar, es parte de la educación de los habitantes y de los socios y genera mayor confianza y credibilidad.

EVALUACIÓN POR NIVELES DE VULNERABILIDAD: PROYECTO MUNICIPAL PARA BARRIOS MÁS SEGUROS (EJEMPLO FICTICIO)

Clasificación: 10 barrios en total

- 5 Baja vulnerabilidad
- 3 Media vulnerabilidad
- 2 Alta vulnerabilidad

Éxito de la iniciativa:

- Nulo = Aumento del problema.
- Bajo = Mantención del problema.
- Medio = Reducción del problema.
- Alto = erradicación del problema.

Éxito / Vulnerab	Nulo	Bajo	Medio	Alto
Baja			2	3
Media		1	1	1
Alta	1		1	

Capítulo 6:

COMUNICACIONES: MANTENER (SE) INFORMADO

Con comunicaciones la prevención puede ser efectiva

En este capítulo se explica el papel de las comunicaciones en las distintas etapas de implementación de una política local que apunte a la prevención de la delincuencia y la violencia, la que incluirá campañas, relación con los medios de comunicación y organizaciones e instituciones afines y comunicaciones internas.

Visión y creatividad

Las comunicaciones, en la forma de pensarlas, crearlas, en sus contenidos como en su implementación, se deben enmarcar en la visión. La contingencia, la urgencia o la efectividad inmediata no deben llevar a olvidar y menos contradecir la visión.

La comunicación puede ser creación, incluso arte. Planteada así, se obtendrán mejores lenguajes y mensajes y se llegará en forma más efectiva a los públicos deseados.

Comunicación y transparencia

Las comunicaciones, internas y externas, son una herramienta para la transparencia de las políticas, programas y proyectos, uso de fondos y designación de personas, etc., tanto al interior de los equipos como frente a la comunidad. Este aspecto puede ser particularmente relevante en zonas donde la corrupción es preocupante o donde el delito organizado, como el narcotráfico, maneja mucho dinero.

Lo que percibe y cree la gente

Muchas personas no creen en determinados logros a menos que se los relate alguien en quien ellas confían. Así sucede con el tema de seguridad.

Por lo general, no es suficiente reducir la delincuencia, la gente tiene que creer realmente que la delincuencia ha disminuido. Las percepciones de criminalidad, por lo general no están vinculadas estrictamente a la realidad de la delincuencia. Lo que piensan las personas y su actitud hacia ella están moldeados en el tiempo, por la información que corre de boca en boca y los reportajes de los medios de comunicación, entre otros factores. Cambiar estas actitudes y percepciones es un proceso que requiere una estrategia de comunicaciones que apoye los cambios y los sustente en el tiempo. Las percepciones públicas sobre el éxito de medidas de prevención de la delincuencia pueden ser más efectivas para reducir el miedo hacia ciertos delitos y la violencia que cambios reales en los niveles de ésta. Sin embargo, es muy peligroso abusar de esto, forzando la percepción hacia una sensación de seguridad que no calce con la realidad.

OBJETIVOS BÁSICOS DE LA COMUNICACIÓN

- Lograr que la política de prevención –y su enfoque– sea comprendida, compartida por las instituciones, organizaciones y la comunidad
- Establecer un lenguaje común del tema
- Difundir los valores que la sustentan y los logros que se vaya obteniendo
- Responder en forma rápida y coherente a la contingencia

COMUNICACIÓN EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN LOCAL

5.1. COMUNICACIONES

5.1.1. Diagnóstico

Lo primero que se debe tener claro antes de comenzar a implementar un plan de comunicaciones son las principales percepciones que tienen las personas que serán receptoras de las campañas sobre la prevención. ¿Cuáles son sus creencias al respecto?, ¿a qué le temen?, ¿cuáles son sus esperanzas?, ¿cómo se informan sobre estos temas?, ¿en quién confían?, son algunas de las preguntas cuyas respuestas se debe tener sobre la mesa antes de lanzar cualquier política de comunicación -y las campañas que la constituyan- que pretenda ser eficaz. La mejor manera de conocer esas percepciones es a través de diagnósticos comunicacionales. Esto es, estudios cualitativos (que pueden hacerse a través de entrevistas en profundidad a una muestra de potenciales receptores) que apunten a conocer las razones y las motivaciones de las creencias y expectativas de la gente.

A medida que transcurre la política de comunicación o una campaña, es conveniente repetir el diagnóstico (sobre la misma muestra)

CONSEJOS ÚTILES

- Tenga claro cuáles son sus públicos objetivos (o audiencias) y cómo va a adecuar sus mensajes a cada uno de ellos.
- Mientras mejor entienda a su público, mejor va a poder comunicarse con él. Consultas comunitarias pueden ayudar en este proceso.
- Evalúe si grupos específicos comunitarios, asociaciones de residentes y comités de vecinos pueden ser consultados para sugerir las vías más eficaces de alcanzar al público.
- En forma complementaria, se puede contar con alguien de la comunidad que sea considerado un “agente de cambio” (alguien en quien la gente confíe y escuche). Involucre a esta persona en la Política Local de Prevención para que le ayude a transmitir los mensajes y planificar acciones comunicacionales.
- Los mensajes deben ser pocos, breves y claros. Deben repetirse en todas las oportunidades que se presenten.
- Sobre todo, deben apelar a intereses del receptor. Por eso, los argumentos cambian de acuerdo a cada audiencia y circunstancia.
- El mensaje debe proveer información que pueda ser procesada por la capacidad de comprensión de la persona a quien éste apela.
- El mensajero debe ser creíble, es decir sus afirmaciones deben ser respaldadas por hechos. De lo contrario, el impacto del mensaje no perdurará.

para evaluar si se están produciendo los cambios que aquella se ha propuesto, y hacer las modificaciones correspondientes.

5.1.2. Estrategia

A partir de los antecedentes del diagnóstico, se puede diseñar la estrategia de comunicaciones; es decir, definir de qué manera se obtendrán los resultados esperados. En otras palabras, ello supone tener claro qué se quiere lograr a través de la campaña, en cuánto tiempo, con cuántos recursos y a través de qué canales.

A. Objetivo

El objetivo comunicacional es el resultado que se busca a través de cada campaña. Las acciones que se emprendan deben apuntar hacia el logro del objetivo. Éste debe desprenderse y ser coherente con la visión de la política local para la prevención de la violencia y la delincuencia. El objetivo no apunta a disminuir las cifras de la delincuencia, sino a obtener, por ejemplo, que la gente perciba que las autoridades se están haciendo cargo del tema y tomando el control, en el supuesto de que el estudio de diagnóstico arrojó desconfianza hacia las autoridades.

El objetivo debe contemplar un horizonte de tiempo para cumplirse. Es conveniente partir con objetivos modestos y lograrlos en un mediano plazo. El logro será un aliciente para pasar a otras etapas de la política comunicacional o de la campaña y para hacerla más creíble entre los públicos receptores.

B. Distintos públicos

La definición de a qué públicos se quiere dirigir la política de comunicación y sus campañas, es fundamental. No se puede suponer que todos ellos son iguales, sino que se requiere diferenciarlos, porque habrá que dirigirse a ellos a través de distintos canales y con diferentes argumentos. Por ejemplo, se pueden identificar autoridades políticas y judiciales, parlamentarios, dirigentes sociales formales e informales, comunidad (y dentro de ella, trabajadores, estudiantes, dueñas de casa) y periodistas.

La identificación de los públicos y sus características nos permitirá elaborar mensajes que sean acordes a los intereses y objetivos de cada campaña pero, sobre todo, que hagan sentido a cada una de las audiencias. Es inconducente transmitir ideas que la gente no entiende o que no tienen relación con lo que les importa en su vida. De la misma manera, conocer a través de qué medios se informan las personas ayudará a definir los canales o herramientas comunicacionales más eficaces a través de los cuales se puede llegar a esos grupos. Por ejemplo, no sería apropiado gestionar publicaciones en los periódicos si la gente no acostumbra leerlos.

LLAMADOS ESPERANZADORES

En general, se debe tratar de motivar mediante llamados amplios, esperanzadores, que apelen a anhelos colectivos, y no reduciendo el tema a algo únicamente represivo o policial, en la eterna lógica de “buenos” y “malos” que tiende a mantener las desigualdades, las personas, grupos y sectores estigmatizados.

C. Mensajes

Éstas son las ideas fuerza que la política de prevención quiere que penetren en la mente de los receptores. Deben ser pocas y muy simples, pero, por sobre todo, deben hacer sentido a los públicos. Vivimos en una verdadera jungla comunicativa donde muchos actores luchan por emitir sus mensajes publicitarios o políticos, por lo tanto, se deben seleccionar los mensajes teniendo en cuenta esa gran competencia. Además, los seres humanos tenemos una capacidad limitada para captar simultáneamente muchas ideas. Por eso, en la medida que esa idea se relacione con alguna experiencia previa es más factible que la escuchemos.

Los mensajes tienen que ser consistentes, de ahí la importancia de respaldarlos con argumentos. Éstos pueden contener datos duros, como tasas de homicidios, causa de la muerte, edad de víctimas y victimarios, etc.; datos intermedios, como las encuestas de victimización, y datos sobre percepción. La información debe ser confiable, útil, comparable y tener continuidad. Sin embargo, los argumentos que se entregan para sustentarlas deben ser diferenciados de acuerdo a los intereses de cada grupo de públicos. Si el

mensaje es “cúidate, tu vida nos importa”, por ejemplo, las razones que se les darán a los niños para cuidarse serán diferentes de las que se les darán a las autoridades municipales.

En general, para tener mayor impacto, mensajes relacionados con iniciativas específicas deben estar dirigidos a audiencias específicas; mensajes que llegan al público masivo deben ser genéricos o generales, de lo contrario no tendrán mucho sentido al no relacionarse con las experiencias propias o marco de referencia de la gente. Hay excepciones: por ejemplo, a partir de una experiencia específica se puede llegar a hablar de lo general, puede ejemplificar o servir de modelo a replicar, a adaptar, o de “llamado” a la acción, a participar, etc.

El contexto

El contexto afecta cómo las personas escuchan los mensajes. Por ejemplo, el mismo mensaje sobre prevención de la delincuencia y violencia se percibirá de manera muy distinta después de una noticia sobre terrorismo que después de una publicidad de comida de gatos.

El contexto incluye aspectos sociales, políticos y culturales del país, la región, la ciudad, el barrio y los grupos específicos a los que se quiere llegar. Lo importante -como ya se dijo- es saber a quiénes se desea llegar (por ejemplo, no son lo mismo los habitantes de una ciudad que los integrantes de clubes deportivos), a través de qué medios y en qué momento (por ejemplo, verano o invierno, o en periodo electoral para elegir el gobierno local o nacional), para adecuar los mensajes a los contextos, generales o específicos.

EL NOMBRE DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y SUS CAMPAÑAS

Para facilitar la comprensión y recordación de la Política de Prevención y de sus mensajes, frecuentemente se utiliza un nombre y se agrega un eslogan que resume la o las ideas fuerza.

Nombrar, dar a conocer, difundir es, en cierta medida, darle vida a alguien o a algo. Es individualizarlo, darle identidad. Pasa con un recién nacido: qué distinto es decirle niño o niña que decirle Laura o Antonio. Pero, ¿qué pasa cuando hay muchas Lauras? No basta con el nombre, es necesario agregarle otros nombres y apellidos y/o asociarle atributos.

Al nombrar una política, en este caso una Política para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, su nombre no sólo no genera identificación con ella, sino que dice poco. Es el nombre de muchas posibles políticas distintas. Entonces, es importante darle una nominación particular y asociarla a uno o más conceptos centrales de la política que la expliciten, que tengan sentido para las personas.

Uno de los primeros pasos será, entonces, definir un nombre y asociarle una frase, un eslogan, que ayuden a caracterizarla. El nombre, una vez puesto, es muy difícil de cambiar; en cambio, el eslogan marca etapas (que deben ir en concordancia con el logro del objetivo). El nombre hará referencia generalmente a la visión, al sueño, será positivo, amplio, un gran “paraguas” bajo el cual se pueden cobijar muchos programas y proyectos.

Llegar a un buen eslogan no es fácil. Requiere tomar muchas decisiones sobre qué se quiere transmitir, qué se destaca, qué carácter tendrá, cómo se aplicará y se usará, quiénes lo usarán. Pero si queremos aplicar solamente esta frase, si queremos que nuestra campaña se identifique fácil y rápidamente el nombre, el eslogan, debe ir acompañado de un elemento gráfico: puede ser un “personaje”, un elemento figurativo o abstracto, colores, tener diversas versiones, ser fácil o difícil de aplicar, estar pensado para que alguien se apropie de él o que tenga acceso muy restringido, etc.

Algunos ejemplos son “Medellín la más educada” y “La vida es sagrada” (aplicada en Bogotá).

D. Canales

Los canales son los instrumentos comunicacionales que se usarán para transmitir los mensajes. Existe una variedad de canales -publicidad, marketing social, auspicios, relaciones públicas, lobbying, prensa, comunicaciones internas, etc.- para llegar a las personas. Mientras más de ellos se utilicen y de manera más intensa, es más probable conseguir los resultados que se busca. Pero como generalmente las campañas tienen recursos limitados, es recomendable elegir aquellos que ejercen mayor influencia en los públicos seleccionados como receptores.

Algunos soportes de comunicaciones son:

- Materiales de marketing directo: afiches, folletos, lápices, adhesivos, lienzos, etc.
- Afiche de noticias.
- Cartas informativas.
- Páginas web.
- Avisos en paraderos de buses.
- Presentaciones en eventos comunitarios, conciertos, etc.
- De boca en boca: una herramienta de marketing muy poderosa. Para sacar el máximo provecho de esta herramienta provease de contactos comunitarios y redes.
- Talleres de trabajo específicos y reuniones con líder estratégico y político.
- Seminarios con periodistas, editores y comunicadores.
- Diversas expresiones artísticas como murales, revista de cómics, música, etc.

Sobre el uso de la publicidad y del marketing social no hay consensos. Depende de los contextos locales y de su manejo. Al respecto, “la experiencia de Bogotá indica que más que campañas de corte publicitario conviene impulsar acciones colectivas enfatizando la corresponsabilidad” (Antanas Mockus). Sin embargo, y asumiendo sus limitaciones, el marketing social que, a diferencia del comercial, comunica mensajes sociales, puede ayudar a generar un ambiente propicio, sensibilizar sobre determinados temas, romper la lógica de los medios o del discurso público imperante.

En un contexto donde muchas veces es necesario usar distintos medios en forma simultánea y los espacios publicitarios en la prensa -más allá de la noticia- tienen costos muy elevados, es necesario recurrir al marketing y sus distintos soportes. Además, éstos tienen la ventaja de poder adaptarse a realidades específicas mediante volantes, afiches de pocos ejemplares o soluciones creativas.

La prensa

Ésta es una de las herramientas más comunes que se puede utilizar. La prensa incluye los medios de comunicación nacionales y

SECRETARIADO DE SEGURIDAD COMUNITARIA, TORONTO, CANADÁ

En Toronto, Canadá, un experto en comunicaciones se integra en el equipo del CSS (Secretariado de Seguridad Comunitaria), para analizar y contextualizar con ellos los hechos más importantes relacionados a seguridad, entregando de esta forma un mensaje coherente a los medios de comunicación, a los equipos descentralizados en los barrios y a los encargados de comunicaciones de la policía y la justicia. La información incluye una contextualización de la noticia, respuesta inmediata de ayuda a las personas afectadas y de mediano y largo plazo al problema, dando el sentido y la orientación de las políticas implementadas y el rol de la comunidad local. De esta forma se reconoce la necesidad de quitar espacio a los medios para la manipulación y el sensacionalismo y, al mismo tiempo, de entregar rápidamente información de calidad a éstos, que no siempre cuentan con la capacidad de análisis para entregar de buena forma la noticia. Se asume la forma de funcionamiento de los medios, pero se le entregan los elementos para suplir sus deficiencias en la interpretación de los hechos (Municipalidad de Toronto).

locales, así como escritos, radios, audiovisuales y electrónicos. La elección de a qué medios enviar información periodística susceptible de publicar o emitir debe hacerse tomando en cuenta cuáles son los roles que cada uno de éstos desempeña, cuales son los que más y mejor llegan a la gente. Sin embargo, se debe evitar los favoritismos. Por un lado, todos tienen derecho a la información y es bueno llegar a todos. Por otro, no es bueno que algunos medios se sientan -y sean- discriminados o postergados, dificultando la relación con ellos.

Sensibilizar a los medios para que incorporen los planteamientos de la Política de Prevención, dejando de lado miradas sensacionalistas o sólo represivas, puede ser un proceso lento, que requiera mucho esfuerzo y un contacto directo y frecuente con muchos periodistas. Para esto es importante saber cuáles son los profesionales más sensibles o abiertos a lo planteado y cuáles son los roles de los distintos medios, para llegar a aquellos que dan la pauta a los otros, a los que generan mayor aceptación dentro del gremio. Para este punto, puede ser adecuado realizar seminarios, cursos u otras instancias para periodistas, comunicadores y medios de comunicación en general.

Se debe tener en cuenta que los medios de comunicación muchas veces han sobredimensionado el crimen y la violencia, sin entregar el contexto en que se producen, ni las causas, ni las medidas y políticas que hay respecto a estos hechos. En este sentido, han dejado de lado su poder de formación y el aporte que podrían hacer en la prevención y la promoción de la convivencia democrática. Se olvidan del impacto que tienen en la percepción y en el comportamiento de sus públicos.

EL PODER DE LOS MEDIOS

Muchas veces, y con demasiada frecuencia, los medios deciden, dan importancia y definen los enfoques de acuerdo a la sintonía y a las ventas. Se rigen, en general, por las normas del mercado, sin considerar otras variables y economizando esfuerzos y recursos (sin embargo, algunos medios responden a determinados intereses económicos, políticos o religiosos; existe, en muchos países latinoamericanos, una fuerte concentración de medios en pocos empresarios o consorcios). Entonces, muestran lo más sensacionalista sin hacer esfuerzos por contextualizar, entender las raíces del problema y, menos, ver posibles soluciones. En el mejor de los casos, entrevistan a los mismos expertos o políticos “especialistas” en el tema, los que aparentemente tienen credibilidad en el público y no necesariamente saben del caso específico y tienden a reforzar los errores cometidos hasta el momento (dicen lo que el público quiere escuchar, sin plantear nada nuevo). En este sentido, cabe señalar que los medios utilizan muy poca información proveniente de expertos (entre un 5 y un 10%), pero ella les da credibilidad (según Berkowitz, 1992). Es necesario, entonces, comprender el funcionamiento específico de los medios de comunicación. Aquí hay un desafío concreto, cual es que los medios incorporen al líder y a los especialistas de la política de prevención de la delincuencia y la violencia como fuentes importantes y confiables.

Por otro lado, la seguridad ha pasado a ser un gran negocio. Guardias privados, servicios de vigilancia, venta de sistemas de seguridad, rejas, mallas electrificadas, etc., se sustentan en la inseguridad. Siendo ésta, además, una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, también es manipulada políticamente, haciendo lecturas parciales o interesadas de la información.

Ambas situaciones, que muchas veces se potencian, son difíciles de abordar y de enfrentar, pero son parte de la realidad.

A lo antes expuesto se agrega otro factor: muchas veces y muchas personas “consumen” los medios de comunicación, en especial los más ligados a la entretención, de manera irreflexiva (cuando paulatinamente se adquiere más conciencia sobre consumos responsables socialmente, que no atenten contra los derechos de las personas, el medio ambiente, etc.). Lo anterior lleva a que se asuman como verdaderos –especialmente cuando lo da algún personaje conocido– planteamientos y “noticias” que están descontextualizados, son inexactos, parciales, estigmatizadores o que generalizan.

Por otro lado, los tiempos son cada vez más cortos, los espacios más pequeños. El tiempo se acelera, y no perder la atención del público hace que todo sea breve, rápido. Así, se hace más difícil dar un contexto amplio, no estereotipar al victimario y a la víctima, no simplificar las causas, ni los efectos sobre la víctima y su entorno, así como el del victimario. De esta manera, se llega fácilmente a presentar los hechos y las opiniones en “blanco y negro”, sin espacio para matices. En este sentido, los esfuerzos y desafíos son mayores.

ELEMENTOS PARA CONSTRUIR UNA RELACIÓN POSITIVA CON LOS MEDIOS

- Siempre se debe estar disponible para comentar noticias y abordar temas relevantes; tener a mano información vital. Ser proactivo y anticiparse a lo que van a necesitar los medios.
- Preguntar a los contactos qué quieren y tratar de satisfacer sus demandas informativas.
- Entregar informes de prensa que den a los periodistas toda la información que necesitan, repartida al mismo tiempo, sobre la política, su visión, estrategia, actividades y logros. No tener favoritismos, aunque haya motivos para ello.
- Los comunicados para los medios deben ser entregados a lo largo de varios hitos de la política y sus campañas, para apoyar y controlar la exposición mediática.
- Es conveniente hacer seguimiento de todos los encuentros con la prensa. Mantener registro de lo difundido por los medios de comunicación, analizar lo que difunde cada medio y quiénes son los responsables de ello.
- Cada vez que un medio entregue una información de manera incorrecta, es recomendable hacerle llegar las observaciones pertinentes de manera directa. Así se demuestra que se está pendientes de ellos y que se desea construir una relación de confianza.
- El arte puede ser un buen aliado: mirar de otras maneras, desde otros ángulos, desactivando prejuicios, generando empatía, mostrando propuestas o aspectos positivos.

COMUNICADO DE PRENSA

Un comunicado de prensa debe ser corto y preciso. Si quiere incluir más información, incluya anexos, notas o pies de página. Debe ser, en lo posible, un relato -algo único y diferente- con oraciones cortas, ordenando los hechos de acuerdo a su importancia. Respalde correctamente todos los datos y números. Incluya al final el nombre y los datos de contacto. Debe ser actualizado y entregado rápidamente a los contactos de los medios. No haga preferencias ni discrimine. Que la “ventaja” la tenga el medio más rápido, el que informa mejor, el que esté más interesado, no el que tiene contactos preferenciales con la organización. Haga un seguimiento mediante llamadas telefónicas.

Una noticia negativa en el periódico, radio o televisión local puede deshacer el trabajo de meses. Más aún, la prensa puede estar tentada a destacar sólo las malas historias o hechos negativos. Construir una relación fuerte y de contacto regular con editores, periodistas y medios locales claves es esencial para asegurar un mensaje consistente sobre la Política de Prevención y sus actividades, y prevenir que la prensa sensacionalista aumente el miedo público y difunda información incorrecta.

E. Equipo multiplicador

El éxito de la política de comunicación y sus campañas dependerá en buena medida de sus ejecutores, el líder, el coordinador y cada uno de los integrantes del equipo técnico. Este público interno es clave, puesto que es el primer multiplicador o amplificador de los mensajes. Quienes desarrollen las comunicaciones, en sus distintos niveles,

deben conocer en qué consiste la Política de Prevención, cuáles son la visión, los valores y la filosofía que la sustentan, así como cuál es la estrategia de comunicaciones que se va a implementar.

Todo el equipo tiene que estar de acuerdo en qué se necesita comunicar, cómo, cuándo, por quién y para quiénes. Por esto, los socios deben colaborar con el líder, el coordinador y el equipo técnico en la coordinación y manejos de flujos de la información y comunicación, y la mantención y actualización de las bases de datos y bases de conocimiento.

F. Vocerías

Los voceros son aquellas personas que en virtud de la autoridad de su cargo o de sus habilidades sociales se encargan de comunicarse con los diversos públicos, entre ellos los periodistas. Generalmente, el principal vocero es el líder. Éste, no obstante, puede compartir la

LA IMPORTANCIA DEL LENGUAJE

Un asunto central para la conformación y consolidación de los equipos de trabajo y de los gestores locales y/o grupos territoriales es compartir un lenguaje.

Entre los muchos aspectos y problemas relacionados con el tema de la delincuencia y la violencia están, por un lado, **la falta de un lenguaje que sea común**, un vocabulario y una conceptualización básica que permita comunicarse y debatir de buena manera; por otro lado, **la necesidad de difundir permanentemente los logros obtenidos** en el contexto en que ellos se obtienen, dentro del marco y los valores en los que se formuló la Política de Prevención; finalmente, **la dependencia** (incluso “vulnerabilidad”) frente a **la contingencia**, en particular frente a hechos violentos de gran impacto en la opinión pública (que por lo mismo, es muy fácil que escapen al control de la organización, permitiendo que medios de comunicación sensacionalistas y dirigentes oportunistas se apropien del tema, llevándolo a terrenos ajenos y opuestos a los objetivos buscados).

El lenguaje común sirve para que todos los involucrados entiendan lo que se está comunicando. Para temas específicos existen términos específicos (robo, hurto, asalto, etc., y su significado a veces es distinto entre los países de Latinoamérica), y éstos deben ser conocidos por todos los interesados en ese tema. Pero, además, el uso del lenguaje lleva implícita una postura, un enfoque. En un momento dado, en Bogotá, después de seis años disminuyendo la cifra de homicidios, en vez de decir que hubo 600 homicidios menos se habló de 600 vidas salvadas. En un ámbito más lejano, en Medellín, el Banco de los Pobres pasó a llamarse Banco de Oportunidades: dos formas de expresar lo mismo pero con enfoques muy diversos, con visiones distintas.

La definición de un enfoque en materia de seguridad ciudadana se manifiesta, como plantea Mockus (2007), en la adopción de un lenguaje en el cual se dejan expresar bien unos esquemas de interpretación del comportamiento violento y delincuencia y de su contrario, el comportamiento respetuoso de normas y acuerdos. El lenguaje y los esquemas interpretativos en él expresable deben facilitar la construcción de las acciones o al menos deben permitir realizar un análisis y una priorización de ellas. En resumen, el enfoque debe ayudar a orientar la acción y a interpretar sus éxitos y sus fracasos.

LAS COMUNICACIONES EN LAS DISTINTAS ETÁPAS DE LA POLÍTICA



vocería con el coordinador y con algunos de los principales colaboradores del equipo técnico. Ellos deberán distribuirse los distintos públicos, las materias sobre las cuales hablarán, las circunstancias en que se dirigirán a las audiencias y los medios a través de los cuales lo harán.

En el caso de dirigirse a la prensa, una interacción apropiada con los medios requiere que el líder, el coordinador y el equipo técnico acuerden las líneas generales sobre lo que el vocero (o los voceros) va a comentar y sobre lo que no se pronunciará, dejando márgenes de libertad para responder de forma ágil a la contingencia y a las solicitudes de los periodistas.

G. Plan de acción

La conducta constituye el sustento real sobre el cual se construye la comunicación. Por eso, donde se pone a prueba realmente la estrategia de comunicación es en los planes de acción de la Política de Prevención, la política de comunicación y sus campañas. Estos deben contemplar todas las acciones o eventos, cronogramas y presupuestos con los recursos humanos y económicos que demandarán.

5.2. LAS COMUNICACIONES INTERNAS

Tal vez el primer objetivo específico de la estrategia de comunicaciones sea lograr la adhesión y el compromiso del equipo interno. Para ello habrá que desarrollar las comunicaciones internas.

Algunos objetivos de la comunicación interna son: ayudar a constituir y mantener el espíritu de la organización; que todos sus integrantes sepan lo que están haciendo los otros a tiempo e intercambien opiniones y sugerencias; transmitir y actualizar la filosofía, política, estrategias y posturas de la organización; informar de manera rápida y eficaz sobre la contingencia y las posturas asumidas frente a ella; discutir y tener un espacio de debate interno sobre temas de largo plazo y la contingencia, profundizando en los temas y logrando una opinión sólida y coherente.

Algunos soportes de comunicación interna son:

- Periódicos, electrónicos e impresos.
- Páginas web e intranet.
- Correos electrónicos.
- Reuniones regulares.
- Monitoreo en curso y evaluaciones periódicas con recomendaciones específicas para la acción.
- Panel de noticias.
- Libro de sugerencias y reclamos.
- Presentaciones y debates internos sobre temas generales, intervenciones puntuales, etc.

Es necesario compartir la información en distintos niveles: el operacional (línea frontal y equipo de la calle) y el gerencial, el equipo más elevado a nivel de la estrategia.

Es muy importante que no se oculte información, que se entregue en forma oportuna y que haya un espíritu de lealtad organizacio-

nal que evite filtraciones, que afecten la confianza interna (y la relación con los socios) y, posiblemente, la estrategia de comunicación y la relación con los medios de comunicación.

5.3. LAS COMUNICACIONES DEBEN ADECUARSE A CADA REALIDAD

Para que exista comunicación debe haber un emisor, un receptor y un mensaje. Pero, además, se debe considerar la cultura local, el contexto y el momento, todo esto en una dinámica de ida y vuelta, con una permanente retroalimentación, con realidades cambiantes a ritmos muy rápidos.

También se debe considerar el tamaño, la escala. No es lo mismo una organización, por ejemplo, de 15 personas a una de 200 personas, o una ciudad de 50.000 habitantes y una de un millón. No basta con agrandar o reducir de acuerdo al tamaño, se requieren estructuras y estrategias distintas.

En relación a la cultura local, todas las ciudades son distintas, tienen su propia forma de vida; pero además pueden coexistir varias “ciudades” (varias culturas) al interior de ellas que pueden requerir estrategias y comunicación específicas. Esto también puede pasar en las organizaciones.



En villa Madre Teresa, La Pintana, Santiago de Chile, no sólo se trabajó con niños incorporando sus lenguajes; también fueron incorporados de distintas formas en las actividades.

© Universidad Alberto Hurtado

Capítulo 7:

INSTITUCIONALIZAR LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN LOCAL

En este capítulo se explica cómo institucionalizar una Política Local para la Seguridad Ciudadana, su relevancia en el proceso de construcción de seguridad a nivel de los gobiernos locales y se plantean algunos requerimientos para que esto ocurra.

6.1. LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Todos los esfuerzos realizados tras el objetivo de reducir las tasas de criminalidad, tales como generar diagnósticos, construir asociaciones, desarrollar estrategias o planificar e implementar acciones, solo tienen sentido si sus impactos son duraderos y se logran instalar en la cotidianeidad. Únicamente se puede asegurar que los resultados obtenidos serán capaces de generar cambios y que los programas aplicados van a ser exitosos. No es suficiente dar visibilidad a los impactos de los programas ante la comunidad, si sus efectos son de corto plazo.

Para lograr la sostenibilidad se requiere institucionalizar los grupos de trabajo y las actividades, generados en el proceso de socialización de la prevención de la criminalidad.

En la práctica, se trata de que, tanto en el actuar de la comunidad como en el de los gobiernos locales, los temas relativos a la prevención de la criminalidad y la seguridad se incorporen como prioridades en sus ejes de acción, esquemas y prácticas organizacionales.

La institucionalización debe ser entendida como un eje transversal entre los distintos actores involucrados en el proceso de generación de seguridad y prevención de la violencia y la delincuencia. Tanto las autoridades locales como la comunidad organizada, los administradores de justicia, los encargados del orden y la seguridad, los comerciantes, los medios de comunicación y todos los actores relevantes, deben formar parte de las estructuras orgánicas y concurrir con su participación en la definición de las políticas de prevención.

PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN ES NECESARIO

- Que las autoridades y la comunidad incorporen como prioridades el desarrollo y la gestión de prevención de la delincuencia y la violencia. Se busca instalar el tema de la prevención en los intereses y las preocupaciones cotidianas del accionar de ambos. Es necesario que las prácticas tendientes a generar acciones preventivas sean socializadas entre la comunidad, y que tengan su correlato en las actividades que emprenden al respecto las autoridades locales, con el objeto de facilitar la coordinación de esfuerzos.
- Diseñar, reestructurar o adecuar las actuales formas de funcionamiento en el ámbito de la seguridad, generando los marcos normativos que permitan el desarrollo de prácticas de prevención. Ello facilita la interacción de los actores claves, ya que actúan desde distintos espacios sobre el territorio.
- Lograr un cambio de actitud, tanto en la comunidad como en los agentes que intervienen en la generación de prevención y seguridad. El paradigma en el cual la seguridad se genera a través de prácticas represivas debe dejar espacio a aquel en el que una actitud de coproducción logra la generación de seguridad.
- Entender que el proceso es dinámico, por lo tanto se producen revisiones y cambios permanentes de la actitud necesaria para enfrentar la delincuencia y la violencia.
- Potenciar el empoderamiento de los gobiernos locales al interior de las comunidades, así como también el de las comunidades frente a los gobiernos locales, con el objeto de mejorar los niveles de gobernabilidad.
- Reforzar prácticas tendientes a lograr el apoyo público a las políticas de coproducción de seguridad y prevención. De esta manera se involucra a la comunidad y se genera en ella una masa crítica desde la que surgen los recursos humanos para la sostenibilidad de las políticas a aplicar.

Hay que incorporar e integrar, entonces, las iniciativas locales con los planes, proyectos y estructuras que se dan los gobiernos municipales en función de su actuar sobre estos temas. Al institucionalizar, la prevención de la delincuencia se transforma en una corriente prioritaria del trabajo municipal, el que, en conjunto con la comunidad, busca consensuar una actitud y un comportamiento unitarios ante el fenómeno de la criminalidad.

6.2. INSTALAR EL TEMA EN EL GOBIERNO LOCAL Y LA COMUNIDAD

Convertir la prevención de la delincuencia y la violencia en una preocupación prioritaria, implica construirla desde dentro del trabajo permanente de todos los actores involucrados (gobierno local, organizaciones sociales, escuelas, iglesias, etc.).

Para lograrlo es fundamental que se genere un cambio de actitud de los participantes, incorporando una nueva mirada en la cual la responsabilidad en la generación de seguridad y prevención es compartida. En todos los niveles, alcalde, equipo municipal de prevención, organizaciones de base y comunidad, se debe crear una orgánica que facilite el tránsito desde la lógica de las prácticas sólo represivas, en donde la responsabilidad se deslinda a terceros, a una lógica de coproducción donde el Estado no es más el único actor.

A continuación se proponen algunos pasos tendientes a instalar la priorización de los temas de prevención y seguridad a nivel de los gobiernos locales.

- Se sugiere que los asuntos relativos a la seguridad comunitaria se trabajen en conjunto con las temáticas sociales que definen los principales ejes de acción del gobierno local. Ellas, por lo general, implican largos procesos de desarrollo, tales como la reducción de la pobreza, educación, salud, empleo, recuperación de barrios y todos los ámbitos de acción orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Es importante incluir en todas las políticas, estrategias y programas del municipio, los objetivos perseguidos en el ámbito de la seguridad. Algunos programas deberán ser revisados y otros reformulados desde esta perspectiva para maximizar su impacto en la comunidad.
- Es preciso desarrollar programas e instancias de capacitación en seguridad comunitaria para todos los miembros de los equipos en los distintos ámbitos del quehacer municipal. Ellos deben tener un entendimiento de la vinculación del tema con sus áreas de especialidad.
- La mirada desde la seguridad ciudadana tiene que formar parte de las evaluaciones a la hora de medir el desempeño y el progreso de los distintos planes y programas del municipio

- Debe incorporarse, en los presupuestos de los distintos programas del gobierno local, los ítems correspondientes al ámbito de la seguridad comunitaria. Así mismo, desde una perspectiva de participación comunitaria, los presupuestos de inversión en seguridad han de surgir desde las preocupaciones de la comunidad organizada. Por último, es importante gestionar donaciones corporativas u otras formas de inyección de recursos adicionales para la prevención de la delincuencia y la violencia.
- El equipo técnico y los grupos de trabajo deben garantizar la interdisciplinariedad de sus miembros y de las acciones que propicien, con el objeto de instalar una mirada amplia de la prevención. El tema de la seguridad comunitaria debe formar parte de la agenda en cada una de las instancias de reunión entre los directores de los distintos departamentos o programas.

6.3. CÓMO HACER QUE LA INSTITUCIONALIZACIÓN OCURRA

Institucionalizar las prácticas y políticas de prevención de la delincuencia y la violencia es un proceso de largo plazo. Se requiere generar una masa crítica conformada tanto por instituciones como por personalidades influyentes que mantengan el tema presente entre la ciudadanía. Igualmente, se precisa capacitar a los recursos humanos necesarios para liderar los programas, así como lograr, tanto en las autoridades como en la comunidad, el cambio de la manera de entender su rol en la coproducción de seguridad. No debe esperarse para esto que se cumplan paso a paso, en una línea del tiempo, las acciones predefinidas, ya que las realidades en las cuales se actúa pueden ser muy diversas. Sin embargo, a continuación se dan ciertas recomendaciones útiles.

6.3.1. Posicionar el equipo técnico de prevención de la delincuencia y la violencia

Éste puede ser el paso más simple de dar, y a su vez uno de los más importantes, pues permite la instalación orgánica del tema en la estructura del gobierno local. Resulta vital que el equipo técnico se aloje en la estructura municipal en una posición que le permita participar efectivamente en las decisiones que afectan a la seguridad en el municipio, cualquiera sea el departamento donde se originen estas decisiones. Solo de esta manera los demás planes y programas relacionados concurrirán en un compromiso real con la planificación y diseño de la prevención y seguridad. Con ello también, será más fácil la incorporación de estos lineamientos a los niveles de resolución del gobierno local, y que se integren en el presupuesto municipal.

Hay que evitar que el equipo técnico tenga que negociar todas las decisiones o mendigar apoyos a los departamentos sectoriales. Por el contrario, éstos deberían automáticamente incorporar al equipo técnico en las resoluciones claves de su área que involucran la seguridad. Por ejemplo, cuando construye una nueva escuela, el de-

partamento de educación debería consultar al equipo técnico sobre medidas de prevención situacional y discutir con él la preparación de los profesores para abordar el problema de la violencia escolar.

6.3.2. Lograr apoyo político

El apoyo político a los planes y acciones que emprende el gobierno local frente a la prevención de la violencia y delincuencia es un factor clave en la institucionalización. Primero, porque al obtener este respaldo, las autoridades locales logran validarse a nivel del gobierno central o las instancias legislativas como actores participantes en las conversaciones tendientes a generar las reformas necesarias, así como en el diseño de los marcos normativos. Segundo, porque un apoyo político de alto nivel puede facilitar el acceso a nuevas formas de financiamiento.

La sostenibilidad de las iniciativas de prevención de la delincuencia y la violencia, está directamente vinculada a la capacidad de las autoridades nacionales y locales de ejercer la gobernabilidad y entregar a la comunidad un adecuado nivel de servicios. Particularmente en los temas de seguridad comunitaria, la ciudadanía evalúa los niveles de gobernabilidad por el desempeño de los gobiernos municipales, la efectividad del accionar policial, y el correcto funcionamiento de las instituciones administradoras de la justicia penal. Así mismo, se evalúan la pertinencia del trabajo legislativo en el área, la destinación de recursos para la prevención y seguridad y la voluntad política de los niveles decisionales.

Entonces, si al interior de los gobiernos locales se quiere movilizar un apoyo político relevante, hay que considerar tanto los marcos institucionales en los que estos niveles se desenvuelven, como el clima existente con relación a los temas de la delincuencia y problemas de seguridad.

6.3.3. Generar conciencia de la importancia del tema

La institucionalización necesita un cambio de actitud de la comunidad y sus autoridades. Esto pasa por generar cambios de las percepciones respecto de la participación y de la responsabilidad que le cabe a cada uno. La experiencia internacional demuestra que en la medida que las personas comprenden los asuntos por los cuales se movilizan, su apoyo a éstos es mayor.

Entonces es necesario generar conciencia en la población acerca de la importancia del tema de la seguridad comunitaria y prevención de la violencia y delincuencia. Lograr dicho objetivo exige un profundo esfuerzo de comunicación e información, tendiente a socializar no solo las causas y consecuencias de la delincuencia, sino que también el rol que cada uno juega en ella.

MARCHA BLANCA

En Quito, a raíz del aumento creciente de la sensación de inseguridad y motivada por el asesinato de una joven, en el año 2002, la sociedad reaccionó con una marcha multitudinaria donde todos los participantes se vistieron de blanco. La llamada Marcha Blanca, hoy convertida en fundación, se transformó en el hito desde el cual los habitantes de la ciudad tomaron conciencia de la importancia de su participación en estos temas. Ello facilitó a las autoridades adoptar una serie de iniciativas tales como la conformación de un Consejo de Seguridad para el Distrito Metropolitano de Quito o la incorporación de una tasa de seguridad que hoy pagan todos los ciudadanos a través de los impuestos al bien raíz (Observación directa).

6.3.4. Invertir en información y conocimiento del tema

La propia naturaleza de la delincuencia y violencia es dinámica y se asocia a causas múltiples. Por eso resulta difícil medir los beneficios de los programas de prevención o probar que la reducción de la criminalidad ha sido producida por la aplicación de un plan o política determinada. Sin embargo, estudios realizados en Europa y Norteamérica han demostrado que la prevención de la criminalidad resulta más rentable que la aplicación de políticas represivas administradas a través de los sistemas de justicia penal y de las policías.

Hoy en día entre la población se nota un importante nivel de desconocimiento y escepticismo acerca de la eficacia de las prácticas preventivas, lo que vuelve necesario invertir en el desarrollo y legitimación de la seguridad comunitaria. Hay que posicionar el conocimiento y la información en este ámbito, generando las asociatividades necesarias para construir e instalar capacidades, así como entregar información confiable y objetiva que permita tomar decisiones informadas.

6.3.5. Generar las asociatividades necesarias

Dar sostenibilidad e institucionalizar la prevención de la violencia y delincuencia obliga a movilizar esfuerzos para obtener importantes y permanentes grados de apoyo a las prácticas y políticas ejecutadas entre la comunidad y el gobierno local. Es necesario que los logros obtenidos se vayan haciendo visibles y que puedan ser positivamente evaluados por los habitantes, de forma de generar una masa crítica de apoyo permanente.

Generar asociatividades, tanto a nivel comunitario como a nivel político e institucional, permite que, desde ellas, se contribuya efi-

PACTO POR LA SEGURIDAD CIUDADANA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ECUADOR

El Pacto por la Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito es un acuerdo en el que concurren distintos actores representativos de la ciudad para coordinar y garantizar las acciones tendientes a aumentar los niveles de seguridad de sus habitantes. Este Pacto cristaliza su accionar a través de la formación de un Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el cual es presidido por el Alcalde de la ciudad y en el que participa un amplio número de actores involucrados en el proceso, tales como el Gobierno, los administradores de justicia, las fiscalías, las iglesias, las FF.AA., la Cámara de Comercio, los medios, la Policía Nacional y los representantes de las Organizaciones Comunitarias Barriales. Este consejo está encargado de definir las políticas y entregar los lineamientos generales para la implementación de los planes y propuestas de seguridad y prevención de la ciudad.

Para hacer más operativa esta instancia, se ha formado una Comisión Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la que está compuesta por tres concejales del Distrito de Quito. La labor de esta comisión es la de generar recomendaciones, tanto hacia el Consejo Metropolitano de Seguridad, como hacia la Dirección de Seguridad Ciudadana, la que se aloja en el Municipio de Quito.

De la Dirección de Seguridad Ciudadana del Municipio depende la Corporación Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Corposeguridad, creada en marzo del 2002. Se trata de una corporación de derecho privado que se hace cargo de organizar, ejecutar y financiar los diversos proyectos tanto de infraestructura para seguridad, como los planes de prevención y las capacitaciones asociadas a éstos. El financiamiento se realiza a través de la administración de los fondos recaudados por la Tasa de Seguridad. Corposeguridad también realiza asesorías a nivel del gobierno local.

La política de seguridad implementada incorpora una componente territorial que se plasma en la conformación de consejos zonales de seguridad, consejos sectoriales y consejos barriales. Desde este punto de vista, la existencia de más de 60 cuarteles policiales permite coordinar las políticas de seguridad desde las demandas locales.

Por último, a través de un convenio entre Corposeguridad y Flacso, se ha implementado un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en el que se recopila la información sobre los hechos que afectan la seguridad ciudadana en Quito. En este observatorio se sistematiza la información en un sistema unificado y confiable, lo que permite conocer los problemas, diseñar soluciones y medir los resultados (Observación directa, 2008).



Músicos en escalinatas de la Catedral en Plaza Grande, Quito, Ecuador, 2008.

© Cristián del Canto

cazmente a la realización de los cambios estructurales en las formas de prevención local de la violencia y delincuencia. Se debe comprometer nuevos socios en los planes de acción, lo que en muchas ocasiones pasa por realizar ajustes a las modalidades de trabajo actuales.

6.3.6. La institucionalización jurídico-política

Los acuerdos políticos y jurídicos entre socios para asumir compromisos individuales y colectivos en las tareas de la estrategia y en su continuidad, tienen un carácter triple:

- 1) Concorder los objetivos centrales con el municipio, en materia de seguridad.
- 2) Compromiso de las organizaciones participantes de involucrarse técnica y financieramente en el proceso de logro de estos objetivos con el municipio.
- 3) Garantizar la continuidad del proceso.

Los acuerdos señalados se realizan después de un proceso de coproducción ya consolidado, es decir el municipio y sus socios públicos y privados los firman al verificar el éxito de su colaboración.

Para los socios involucrados con el municipio, la rúbrica de un pacto urbano, es una forma de concretar su proceso de coproducción de seguridad y de expresar su voluntad de profundizarlo.

El acuerdo puede incluir, por ejemplo, el compromiso de los socios de asesorar y apoyar técnica y financieramente al gobierno municipal en materia de coproducción de seguridad. También, de contribuir a la profundización del análisis de los problemas evidenciados, a la elaboración de la visión de futuro y, sobre todo, a las estrategias y a la ejecución de proyectos, a la socialización de la información, a la búsqueda de soluciones alternativas, a la movilización de financiamiento, a la obtención de otros recursos, así como al monitoreo de las acciones que se plantean.

Otra forma de pacto social y político es un Libro Blanco, como el que se acordó en Johannesburgo en 1998, y en Bogotá en 2007.

CÓMO INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN: EL CASO DEL LIBRO BLANCO DE BOGOTÁ, COLOMBIA

El Libro Blanco de Bogotá es un proceso en la cual participan los representantes de la Administración de la ciudad en organizaciones privadas y de la sociedad civil apoyadas por organismos de cooperación internacional. En conjunto con la comunidad, generan una guía para la construcción de un diálogo plural y algunos consensos multipartidarios en torno a una visión sostenible. No pretende reemplazar a los instrumentos de planeación de la administración distrital, sino más bien adecuar la intervención institucional al modelo deseado de seguridad urbana. Este proceso también permite que la ciudad aborde la discusión y resolución de temáticas cuyo manejo o cuyas herramientas no dependen de las autoridades de la ciudad, sino de otras ramas del poder o de otros niveles de la administración del Estado (Velásquez, 2008).

¿Qué beneficios genera a la ciudad un Libro Blanco de seguridad ciudadana y convivencia?

- Mayor visibilidad y comprensión de los retos futuros de la seguridad ciudadana.
- Mayor apropiación de la seguridad urbana como bien público por consolidar, sostener y profundizar.
- Apropiación de la seguridad ciudadana y la convivencia como elemento clave del desarrollo urbano integral.
- Desarrollo de la capacidad de anticipación de fenómenos cambiantes de violencia, delincuencia, incivilidad e inseguridad.
- Fortalecimiento de herramientas de seguimiento a la evolución de la seguridad ciudadana y la convivencia desde la sociedad civil.
- Fomento de relaciones de confianza, solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre diferentes actores sociales, económicos y políticos de la ciudad.
- Aportes a la construcción de una visión compartida de ciudad.
- Promoción de un uso no demagógico de los temas de seguridad urbana (www.libroblancoseguridad.org).

JUVENTUD Y POLICÍA

En Brasil los jóvenes están en el centro del problema de la violencia, ya sea como víctimas o victimarios. Las relaciones con la policía son conflictivas, al igual que en todo el mundo. En Río de Janeiro la mayoría de las víctimas mortales en enfrentamientos con las fuerzas de orden tiene entre 15 y 25 años. También la mayoría es de raza negra. Los jóvenes son los que peor evalúan a la policía y quienes menos confianza tienen en ella. En particular, los de barrios marginales sienten una gran probabilidad de ser víctimas de violencia por parte de los encargados de la seguridad pública. En general se aprecia una "satanización" mutua.

El Grupo Cultural Afro Reggae se acercó al Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESEC) para producir un videoclip de la canción "Muerto de miedo", sobre la matanza de 21 residentes ilegales ocurrida en 1993 en el barrio Vicario Geral a manos de la policía. Sorprendentemente los coordinadores de Afro Reggae a fines de 2002 pidieron al CESEC preparar un proyecto de acercamiento a la policía militar. Con el apoyo de la Fundación Ford, luego de meses de intentos fallidos, el programa se implementó en los Batallones de Belo Horizonte.

Así comenzaron talleres de percusión, baloncesto, teatro, graffiti, baile y espectáculos dentro de los propios cuarteles, con la participación directa de 70 miembros de cada unidad. Los instructores fueron los jóvenes de la Afro Reggae y el objetivo fue crear un diálogo entre la cultura de los jóvenes y la cultura policial. El éxito de las actividades llevó a ampliarlas no sólo a otros recintos oficiales, sino también a barrios marginales y escuelas. Todo esto fue acompañado de una gran cobertura comunicacional.

Las evaluaciones indican que el impacto sobre la imagen de la policía entre los jóvenes y la población en general mejoró notablemente. Entre los policías el impacto resultó más moderado: aunque la mayoría apoya con entusiasmo el proyecto, manifiesta sin embargo, preocupación precisamente por el impacto que éste podría generar en su imagen.

En el año 2005 se inició una segunda fase de actividades, todavía por evaluar, que permitirá saber hasta qué punto sirve para cambiar la imagen de los jóvenes entre los policías, así como lo ha hecho con la imagen de la policía entre los jóvenes (CESEC, 2006).



Jóvenes y policía se acercan a través de diálogos entre la cultura juvenil y la cultura policial, Río de Janeiro, Brasil.

© Silvia Ramos

Capítulo 8:

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE AGENTES LOCALES

Este capítulo aborda la formación y capacitación de agentes locales como parte de la estrategia de una política de prevención a nivel local y como un factor de sostenibilidad y autonomía. Se explica el por qué la necesidad de capacitación, las distintas modalidades de ésta, los actores a nivel local que son fundamentales en este proceso, así como los principales contenidos que deberían abordarse. Se señalan además algunos ejemplos de experiencias en este ámbito.

EMPODERAMIENTO CONTRA LA VIF

Organizar la prevención de la violencia contra las mujeres es más eficaz si se tiene en los barrios monitoras de violencia intrafamiliar aptas para intervenir tanto en el apoyo, derivación y/o protección de víctimas como en la rehabilitación de autores de violencia o en la educación de adolescentes. Si no se tiene estas expertas locales capacitadas, se arriesga depender completamente del sistema de justicia criminal, cuyo importante rol sigue siendo limitado en prevención de la VIF, o tener que formar en cada caso un pequeño equipo ad hoc con expertos externos. La presencia permanente de un equipo local con el cual los habitantes estén familiarizados otorga sustentabilidad a una práctica local tan importante como la prevención de la VIF. Lo mismo podría decirse de la mediación comunitaria.

7.1. LA CAPACITACIÓN, FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y AUTONOMÍA LOCAL

La continuidad y sostenibilidad del proceso de coproducción de prevención, una vez lanzada la estrategia, dependerá no solo de las autoridades municipales y de los socios, sino que también de la existencia de grupos de agentes de prevención, de su habilidad y de sus conocimientos y capacidad de ponerlos en práctica. Es decir que este proceso local requiere, para consolidarse y profundizarse en la ciudad, de agentes locales capacitados para entender y abordar los diversos tipos de prevención con un conocimiento apropiado.

Para lograr este objetivo se requiere formar personas calificadas que actualicen periódicamente sus conocimientos en las diversas materias. Esta formación no puede limitarse a unos pocos cuadros del gobierno central que dominan el tema, pero que están alejados de la realidad urbana de cada municipio. Se trata de generar equipos locales capaces de dialogar con los expertos de gobierno y las autoridades locales y de implementar y guiar en los barrios y comunas las tareas de prevención.

Por otra parte la exigencia de formación o capacitación deriva de la necesidad de tener un lenguaje común y un modelo de trabajo compartido. El riesgo de que existan agentes que opten por una prevención situacional más que social, de actores locales que no visualizan las ventajas de hacer de los jóvenes protagonistas en la prevención dirigida a aquellos que están en situación de riesgo, o grupos de mujeres que optan por depender exclusivamente del sistema de justicia para resolver los problemas de VIF se reduce significativamente. Además, ciertas prácticas, como la mediación comunitaria, requieren de una perspectiva homogénea para evitar, por ejemplo, dirigentes locales que pretenden ejercer esta forma alternativa de justicia sin tener en cuenta la debida imparcialidad y neutralidad del mediador.

La capacitación constituye también un espacio de discusión, reflexión, intercambio, análisis y teorización a partir de las prácticas, lo que permite revisar su validez, su adaptación al contexto local y familiarizarse con la evolución rápida de las prácticas frente a una delincuencia y violencia que cambian permanentemente. La actualización y sistematización de los conocimientos son necesarias, sobre todo en una región que, en los últimos años, ha mostrado evidentes manifestaciones creativas en la materia, como es el caso de las ciudades de Medellín, Bogotá y Diadema.

Finalmente, la complejidad del problema de la violencia y delincuencia, en particular su multicausalidad, como la multiplicidad de actores que requiere su prevención, exige niveles de forma-

ción de los agentes de prevención sobre todo para permitirles ser proactivos y dinámicos.

Por todas estas razones, la formación y capacitación son parte de una estrategia local de prevención.

Para realizar esta tarea se requiere uno o varios centros de formación aptos para capacitar en su propia institución y/o en terreno a estos agentes de prevención. También esta institución podría tener la función de organizar pasantías entre agentes de prevención de las diversas ciudades.

CAPACITACIÓN DEL FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA (FESU)

El Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), organiza regularmente encuentros sobre temáticas diversas, a través de jornadas focalizadas sobre un tema. Las mejores experiencias de prevención de las ciudades de su amplia red son expuestas, analizadas y compartidas, lo que permite a las demás ciudades que se interesan en un tema aprender de ellas. El FESU publica sus resultados y construye así alianzas nacionales e internacionales que permiten avanzar mucho más rápidamente que si cada ciudad tuviera que asumir los costos de su aprendizaje en forma aislada.

7.2. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Por formación se entiende aquí como una especialización técnica o universitaria que se da a través de cursos especializados de duración mediana (seis meses, un año o más) y que conduce generalmente a un título o certificado académico.

Por ejemplo, formación en prevención juvenil otorgada a grupos de agentes que ya tienen un trabajo en instituciones gubernamentales, locales u ONG sobre la temática y requieren un panorama amplio de conocimientos sobre las diversas prácticas existentes para poder conocer la gama de intervenciones posibles, los métodos de evaluación y en general el avance en la materia.

Por capacitación se entiende el otorgamiento de conocimientos prácticos, o su actualización, que permiten a un agente local trabajar en un área de la prevención con suficientes instrumentos para abordar los problemas en forma eficiente. Esta capacitación debería incluir etapas de actualización de los conocimientos y de confrontación de experiencias con otros agentes involucrados en similar práctica en otros lugares. Por ejemplo, los mediadores comunitarios que requieren de una capacitación mínima, sin que esto implique una formación técnica o universitaria.

7.2.1. Capacitación y formación de los actores de la prevención

¿A quién formar? Los tres tipos de agentes claves, los actores potenciales o reales de la prevención en los diversos campos de la prevención social son: los agentes de prevención de la sociedad civil, los policías y los equipos técnicos de las alcaldías.

7.2.1.1. Los actores de la sociedad civil

Estos actores son, principalmente, los miembros de las comunidades de interés en una ciudad por su rol específico en la seguridad. Entre ellos contamos con los miembros de los diversos comités que surgen a medida que se va desarrollando una estrategia de prevención local.

En efecto, a medida que se implementa una estrategia local se forman en los diversos barrios de la ciudad, comités de seguridad o de convivencia cuyos miembros requieren de una capacitación en prevención. Algunos temas particularmente importantes para ellos son una mejor comprensión de la prevención social dirigida a los jóvenes, del rol de la comunidad en la prevención, de la prevención situacional (sus potenciales y límites), del alcance de la prevención temprana; la construcción de redes locales destinadas a la prevención y el trabajo regular con ellas; la articulación con la actividad policial y, eventualmente, con la justicia. La empatía con el trabajo policial, cualquier sea el marco institucional, no se logra

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN CHILE

Formación

Existen en la región varios centros universitarios que otorgan un diplomado sobre seguridad ciudadana: por ejemplo la Universidad Alberto Hurtado (UAH) ha ofrecido cursos vespertinos a profesionales de la seguridad sean estos policías de varias nacionalidades becados por Carabineros de Chile o agentes gubernamentales o de la sociedad civil. La ventaja de realizar cursos donde policías dialogan e intercambian con los agentes gubernamentales y de la sociedad civil es considerable en términos de aprendizaje y de conocimiento de diversas culturas.

Capacitación

En comunas de la periferia de Santiago, la UAH ofrece cursos de capacitación a mediadores comunitarios provenientes de los grupos locales. La ventaja de esta experiencia es que permite presentar iniciativas nacionales e internacionales como aquella de mediadores comunitarios de favelas brasileñas donde el narcotráfico y la violencia son problemas cotidianos. El encuentro de culturas de mediación muestra los horizontes y perspectivas de la mediación y su rol en la resolución de conflictos y de construcción del tejido humano y social de un barrio.

Fuente: UAH.

espontáneamente ni sólo por decisión de los alcaldes o de los jefes policiales. Hay etapas de aprendizaje que merecen ser sistematizadas y de las cuales los actores deben ser concientes.

Otro grupo, a menudo de difícil selección y abordaje, son los actores juveniles y, en especial, los líderes de la acción preventiva orientada a los jóvenes en situación de riesgo. Siendo ellos, a menudo, los puentes entre los grupos juveniles en crisis y la comunidad local, estos agentes juveniles cumplen una función fundamental hacia las pandillas violentas, las barras bravas, los pre-delincuentes, los desertores escolares, los grupos insertos en el consumo de droga etc.

Otro grupo relevante es aquel de los monitores de calle (que pueden tener varios nombres según las localidades) y que son la ligazón habitual entre los habitantes y las diversas generaciones o grupos sociales o étnicos de una zona urbana.

Los mediadores comunitarios, que por otra parte cumplen una función esencial en la resolución de conflictos y en la consolidación del tejido social, constituyen también un potencial grupo beneficiario de capacitación. Los mediadores comunitarios necesitan conocimientos técnicos adaptables a cada situación e intercambios con otros mediadores similares, porque su ejercicio pide más habilidades comunitarias prácticas y un sentido de la imparcialidad que conocimientos especializados en una temática específica (familia, escuela etc.).

Los profesores, particularmente de los colegios donde la violencia se manifiesta en forma más evidente y problemática, deberían recibir, más que una capacitación, una formación sistemática en la materia que pueda asumir la forma de un reconocimiento académico.

Los agentes encargados de la prevención al consumo y tráfico de droga requieren una formación que complemente su especialización técnica que apunte al trabajo en comunidad barrial y al trabajo intersectorial con otros agentes que focalizan los temas de seguridad o de salud pública. Estos conocimientos, y su actualización en función de la evolución del tráfico y consumo problemático, permite la formación pluridisciplinaria.

Las mujeres monitoras de VIF, cuyo desempeño se da en el ámbito del barrio, necesitan una capacitación básica que les permiten ejercer su rol. En la mayoría de los casos no necesitan una escolaridad alta sino una capacidad de desempeñarse en el medio donde viven y actúan.

Los líderes comunitarios barriales, dado su rol de guía y orientador en sus respectivas zonas residenciales y el carácter transversal de la seguridad requieren una capacitación mínima sobre las formas de prevención, el trabajo con policías y la constitución de redes locales.

El beneficio de contar con estos agentes capacitados o formados radica en mejorar las prácticas de prevención y su normalización en los barrios y entre los equipos técnicos municipales y en la contribución a la generación de una cultura de la prevención.

7.2.1.2. Los policías

La formación o capacitación de policías en prevención es un aspecto fundamental para el éxito de una estrategia de prevención local y para la acción policial misma. Por una parte porque los policías deben ser socios de la estrategia y, por otra, porque cualquier enfoque eficaz en materia de seguridad supone la complementariedad del eje “represión” y control social y el eje preventivo. Ambos son necesarios y complementarios aunque sean difíciles de equilibrar en práctica.

7.2.1.3. Los equipos técnicos municipales

Los equipos que trabajan en el ámbito municipal son reclutados habitualmente a partir de su conocimiento, por lo menos básico, en la materia. Sin embargo, estos conocimientos requieren ser actualizados y comparados con otras experiencias. La formación permanente otorgada a estos cuadros técnicos puede seguir el modelo adoptado por el FESU o el modelo del programa “Ciudades más seguras” de las Naciones Unidas (ONU-HABITAT): ambos facilitan la participación regular (por lo menos una vez al año) de estos cuadros en eventos internacionales que les permiten

PERFECCIONAMIENTO DE LA PRÁCTICA POLICIAL CIUDADANA, RIO DE JANEIRO, BRASIL

El curso de Perfeccionamiento de la Práctica Policial Ciudadana (CAPPC) consiste en calificación continua dirigida especialmente para el policía militar, que ha sido implementado en la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro (PMERJ), por la ONG Viva Río, desde el año 2002.

Sus principales directrices son la humanización y la elevación de la calidad del servicio policial militar, con prioridad en la prevención del crimen y de la violencia, valorizando el papel comunitario de la actividad policial, la ética profesional y el respeto de la ley.

El curso está compuesto esencialmente por estudios de casos obtenidos del cotidiano de los policías militares. Tales casos son presentados a los alumnos y trabajados en grupos por ellos, posibilitando el desarrollo de una comunicación más fluida entre los participantes, en donde las experiencias de cada uno faciliten la comprensión, la asimilación de los conceptos y la adquisición de nuevos conocimientos y técnicas. (Viva Río www.vivario.org.br. Traducción Libre)

comparar sus experiencias con las de otros países, asegurando un intercambio regular (varias veces al año) con las otras municipalidades del país en diferentes temáticas de prevención.

Otro sistema de capacitación para un funcionario municipal es la pasantía, quien teniendo una larga experiencia exitosa en una temática se desplaza para participar en jornadas intensivas de talleres con uno o varios equipos técnicos.

Por otra parte, la formación con reconocimiento académico puede ser importante para los equipos técnicos porque les permite reflexionar en un ambiente académico que facilita el conocimiento y, además, constituye una forma de promoción profesional.

La capacitación puede extenderse a equipos técnicos municipales con competencia en materia de educación, salud, obras públicas, comercio, esparcimiento etc. Este tipo de capacitación contribuye a hacer entender los enfoques preventivos y el significado de una cultura preventiva como también la dimensión intersectorial del trabajo municipal.

7.2.2. Los contenidos de la formación o capacitación

Los principales contenidos de la formación o capacitación mencionados se refieren a la comprensión de los desafíos de la prevención y seguridad tanto para la cohesión social, la calidad de vida de la gente y la disminución del temor de la población; al entender los temas de inseguridad pero también los aspectos de la cohesión social como las relaciones entre generaciones, la inclusión social, los proyectos de ciudad inclusiva, la democratización de las relaciones intrafamiliares y el rol protagónico de las mujeres, por ejemplo.

El conocimiento de los enfoques de intervención y sus respectivos supuestos en materia de prevención es un tema relevante de cualquier capacitación y formación, en especial si predomina, en la mayoría de los habitantes, el supuesto del funcionamiento y la autosuficiencia de la prevención penal y no la prevención social y situacional, y la exigencia de la coproducción.

Un tercer aspecto, complementario de lo anterior, es el conocimiento específico de los campos de acción que se refieren a grupos a los cuales va dirigida la prevención social. En primer lugar a los jóvenes, relevante grupo objetivo de la prevención social. Es importante el conocimiento de los componentes culturales y las prácticas de los jóvenes como también sus conflictos generacionales, lo que permite evitar los numerosos prejuicios adultocentristas sobre la juventud, particularmente aquella en “situación de riesgo”. La toma de conciencia del aspecto creativo de la cultura “underground”, del significado de una forma de expresión como el graffiti, de las pandillas, de las barras bravas, del consumo juve-

Es necesaria una formación continua de actores, con un intercambio entre distintas ciudades y experiencias de América Latina que rescate y discuta sobre ellas y permita así enfrentar de mejor forma la seguridad en realidades cambiantes y dinámicas.

nil de drogas en las diversas etapas de la adolescencia, etc., ayuda a construir puentes indispensables a la coproducción de seguridad territorial.

En segundo lugar, contribuir a hacer entender el rol ciudadano de las mujeres en todo lo que es la intervención preventiva de la violencia hacia ellas, en los hogares y en la sociedad, permite avanzar en la resolución de conflictos, la eliminación de la violencia y en la rehabilitación de autores de violencia sin limitarse a mirar a las mujeres solo como víctimas. Este aspecto de la formación puede extenderse, cuando corresponde, a la comprensión de lo que es la prevención de la violencia en el ámbito escolar para entender el rol de cada grupo de actores (docentes, padres, alumnos y entorno). Vale también para el trabajo de reinserción de ex convictos, generalmente mal entendido y a menudo estigmatizante.

Un cuarto punto importante en la capacitación es la habilidad para analizar los problemas de seguridad y su inserción en el contexto de las políticas sociales de una ciudad. La dimensión transversal de la seguridad obliga a una comprensión de sus diversos aspectos. En la perspectiva de la creación progresiva de una cultura de la prevención, la capacidad de análisis de las situaciones de inseguridad y de todos sus aspectos es esencial. La prevención debe transformarse progresivamente, como en Bogotá, en un patrimonio de los habitantes.

Un quinto componente concierne al trabajo mancomunado con las policías. Este aspecto es relevante, cualquiera sea el marco institucional de este trabajo, porque permite un encuentro entre actores básicos de la prevención. Es por esto que conviene articular cursos donde policías y agentes locales participen.

Aunque sea generalmente más difícil, el aprendizaje del trabajo con jueces puede ser útil tanto para facilitar la acción judicial como permitir entender las ventajas y limitaciones del impacto preventivo de la justicia.

El aprendizaje de trabajo intersectorial y en redes es un aspecto relevante de la capacitación. Sin un aprendizaje mínimo, la tendencia

predominante al egoísmo institucional o al trabajo en relación exclusivamente vertical permanecerá. Ejercicios de trabajo en redes son componentes de los cursos de capacitación sobre todo en el área de prevención por definición transversal.

Finalmente es evidente que para cada caso de capacitación el aprendizaje de los instrumentos que corresponden es esencial. Por ejemplo, si se enseña la realización de un diagnóstico participativo, ejercicios sobre el análisis de datos, sobre las modalidades de realizar una breve encuesta, sobre las marchas exploratorias, los mapas perceptuales, las consultas comunitarias y las diversas herramientas presentadas en el capítulo sobre diagnóstico son necesarios.

7.3. LAS MODALIDADES DE FORMACIÓN O CAPACITACIÓN

Las modalidades de formación o capacitación son múltiples, pero todas requieren de una institución sea regional o nacional que las otorgue. Una fórmula de trabajo en redes a través de centros regionales que se especializan en diversas áreas y que tienen cada uno un buen conocimiento del terreno nacional puede ser una fórmula adecuada a condición de tener acuerdos de colaboración efectivos.

Un centro de formación debe tener la capacidad de ofrecer cursos o talleres flexibles y adaptables a diversos públicos en las múltiples áreas de la prevención, lo que no significa que debe tener un personal que cubre todos los aspectos de la prevención. Se trata, dado los costos de un personal especializado, de poder contar sobre temas especializados -como por ejemplo los aspectos de la formación psicológica en materia de prevención al consumo de drogas-, de poder contar con un personal especializado perteneciente a otras instituciones con las cuales hay acuerdo de colaboración o con personas de instituciones universitarias o de ONG disponibles para cubrir estos aspectos. Sin embargo, el centro de formación debe disponer de un equipo de formadores acostumbrados a diversos públicos y capaces de otorgar una formación de base en todos los campos de la prevención. Un centro de este tipo ligado a una universidad en la medida que dispone de equipos que mezclan la actividad formativa con la investigación aplicada y la

Mientras más ciudades son seguras, menos difícil será mantenerlas así. Traspasar la información y los conocimientos nos favorece a todos. Buenos vecinos (a nivel de ciudades, regiones y estados) mejoran los sectores y la región.

docencia universitaria ayuda a mantener un nivel de calidad adecuado porque permite la actualización permanente de los conocimientos y dispone de los instrumentos de evaluación tanto de los cursos como de las prácticas preventivas. La formación puede ser presencial o virtual.

Un centro con estas características, si bien puede ser financiado por un gobierno o por un municipio, mejora si es independiente y evita los problemas de los cambios políticos y de las sucesivas dependencias. La práctica, común a varios estados, de un equipo centralizado que forma y guía, presenta más inconvenientes que ventajas, porque crea dependencia de las sucesivas formas de concebir lo “políticamente correcto”.

La segunda forma de capacitar es el intercambio según la fórmula FESU o “Ciudades más Seguras” (ONU-HABITAT), lo que puede ser realizado por un centro de formación, por lo menos en las temáticas principales, no obstante la posibilidad frecuente en la región de seminarios y conferencias. La ventaja de organizar estos encuentros a partir de un centro es su carácter más sistemático, porque permite abarcar, si el centro se mantiene al tanto de la evolución de las prácticas vigentes, una gama amplia de experiencias válidas.

Por ende, un centro de formación debería no sólo tener una capacidad flexible de formar y capacitar sino también de guiar encuentros en los cuales se comparen prácticas, sistematicen estas experiencias nacionales o internacionales y se disponga de una red de instituciones capaces de colaborar en la capacitación y el intercambio temático.

CONCLUSIONES FINALES

Una política de seguridad ciudadana a nivel local requiere instrumentos, metodologías y herramientas conceptuales y prácticas para su generación, desarrollo y sostenibilidad. También necesita de la participación de distintos actores y sectores que puedan, en un trabajo coordinado y coproducido, desarrollar iniciativas que se orienten a construir ciudades con mejores niveles de bienestar y calidad de vida. Esta Guía pretende contribuir y responder a estas exigencias, y constituirse en una iniciativa que busca aportar a los gobiernos locales para que, recogiendo las experiencias y trayectorias prometedoras, puedan construir su camino propio para una ciudad más cohesionada y más segura. Esta Guía puede permitir revisar y analizar los problemas, enfoques, prácticas y desafíos presentes, y hacerlo en forma sistemática siguiendo un proceso riguroso pero que debe ser adaptado a cada caso.

A lo largo de esta Guía se han formulado un conjunto de herramientas teóricas y prácticas para el diseño e implementación de una política de prevención a nivel local. En primer lugar, se han entregado elementos del contexto de la violencia y criminalidad en América Latina. Una mirada a la realidad de la región, tanto en relación a los problemas como a las experiencias de prevención existentes en distintas ciudades y países de América Latina y que han contribuido al desarrollo de políticas orientadas a la cohesión social y seguridad ciudadana.

Se han propuesto algunos requerimientos para poder dar inicio a una política de prevención local, como los necesarios liderazgos, coaliciones, presencia de distintos actores y la competencia de los equipos técnicos.

Se señalan, por otra parte, los aspectos fundamentales de un diagnóstico local, tanto en su diseño como implementación y uso. Se han propuesto un conjunto de temas relevantes a considerar en un diagnóstico local en temas de seguridad.

Para la formulación de una estrategia de prevención local, se han presentado herramientas para el diseño e implementación de ésta. Así también, se espera que los ejemplos presentados sean una contribución para quienes implementen políticas de prevención.

El monitoreo y evaluación en una política de prevención local es fundamental. Por ello se entregan ejemplos de instrumentos de monitoreo y de evaluación, así como enfoques y conceptos orientadores en esta temática.

El rol de las comunicaciones es otro aspecto clave en una política de prevención local. Se ha explicado y ejemplificado el papel de éstas en las distintas etapas de implementación de una política.

También se ha explicado la importancia de la institucionalización de una política y cómo llevarla a cabo en la gestión de ésta a nivel de un gobierno local.

Finalmente, se han entregado algunas líneas para desarrollar acciones de formación y capacitación, que aporten al desarrollo de las políticas de prevención en seguridad ciudadana.

Desde esta Guía surgen nuevos requerimientos. El primero, es la necesidad de preparar guías para la prevención dirigida a sectores específicos, como por ejemplo jóvenes en situación de riesgo, barrios críticos, violencia escolar, etc. Esta Guía es la primera de una serie dirigida a ciudades en que ONU-HABITAT, en colaboración con UAH y otras entidades, intenta desarrollar para proporcionar instrumentos complementarios.

Se requiere poner atención y actuar sobre otros temas para apoyar y mantener el progreso de la prevención local en las ciudades de América Latina:

- Es esencial promover espacios de formación y capacitación a nivel local, dirigida a distintos actores de la prevención, en línea con las propuestas de esta Guía, que permitan garantizar a las comunas o ciudades la sustentabilidad de su proceso de coproducción permanente de seguridad.
- Rescatar la diversidad de experiencias existentes en América Latina y promover intercambios entre éstas, generando nuevas prácticas y conocimiento, constituye otra exigencia que deriva de las lecciones de esta Guía.
- Generar sistemas de observación y monitoreo sistemático de políticas, programas y proyectos de prevención local y seguridad que se inserten en el conjunto de Observatorios que han surgido en la región durante los últimos años, siguiendo el ejemplo de Bogotá; será necesario tanto para documentar tendencias y resultados como para evaluar prácticas y apoyar el debate en la región.
- Promover la descentralización y las políticas urbanas, como contextos necesarios de cualquier política de seguridad; es fundamental a nivel nacional para proporcionar un “ambiente posibilitador”, como lo es también el apoyo de Instituciones como ONG y Policía, necesario para una promoción más sustentable del enfoque que promueve esta guía.
- Será importante para la comunidad investigadora desarrollar nuevas líneas de investigación en la temática, vinculando experticias y diversidad de actores, particularmente en materia de articulación de las políticas de prevención local de seguridad ciudadana con el conjunto de políticas sociales locales y centrales, profundizando la reflexión sobre gobernabilidad. También parece esencial el desarrollo de investigación sobre la problemática juvenil, central para la cohesión de las naciones de la región. El surgimiento reciente de formas de investigación donde los actores son los jóvenes, abre nuevas perspectivas en el esfuerzo para quebrar el muro de invisibilidad de la juventud en la definición e implementación de políticas.
- Acrecentar la participación y responsabilidad ciudadana, promover un mayor protagonismo de los jóvenes, relevar la dimensión de género, incorporar cada vez con mayor énfasis las particularidades de las comunas y localidades, en la comprensión y análisis de los fenómenos de seguridad y convivencia, son algunas de las tareas pendientes a las cuales esta Guía pretende contribuir y proporcionar impulso.

GLOSARIO

1. **Cifra Negra:** Equivalente a tasa de subdeclaración, es una estimación del porcentaje de delitos que no son denunciados a la policía o que no llega a ser conocidos oficialmente por el sistema de justicia.
2. **Coalición:** Correlativo al concepto de “partnership” (en inglés). Organización de individuos representantes de diversas instituciones, grupos o sectores que están de acuerdo en trabajar juntos para lograr una meta común. Una coalición idónea debiera tener un trabajo multisectorial, co-operativo y sinérgico.
3. **Conducta desviada:** Conducta que viola o transgrede una norma social. Bajo este rótulo no solo se encierran conductas criminales tales como matar, robar, violar, agredir; sino también otras acciones socialmente no deseadas como el suicidio, el alcoholismo, el exhibicionismo, etc. Cabe señalar que estas conductas son relativas, es decir, de contenido cambiante y variable según el tiempo y el lugar, pues dependen de la sociedad y la cultura dominante.
4. **Coproducción:** Proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad (Marcus, M., Vanderschueren, F. 2004).
5. **Creatividad:** Se refiere a dos conceptos. Por una parte a la manifestación de grupos sociales que expresan en forma novedosa su situación social en particular a través de formas artísticas y por otra parte a la dimensión creativa sociocultural, es decir, a la capacidad de generación de sentidos e ideas que no estaban presentes a través de manifestaciones artísticas.
6. **Cultura Local:** Cultura local o vernácula es un término utilizado por los estudios modernos de geografía, antropología, historia y sociología. Hace referencia a formas de cultura hechas y organizadas en los contextos locales, como el barrio, la villa, el pasaje, el club, etc. El uso del término implica generalmente una forma cultural que difiere de la cultura tradicional de hondas raíces y también de comunidades y/o subculturas fuertemente organizadas y/o religiosas.
7. **Delito:** Del latino delinquere, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley. El delito es la violación de la ley penal o, para ser más exactos, la infracción de una orden o prohibición impuesta por la ley; en consecuencia, delito será todo hecho al cual el ordenamiento jurídico penal le adscribe como consecuencia una pena, impuesta por la autoridad judicial por medio de un proceso.
8. **Denunciar:** Ejercicio y derecho ciudadano de dejar constancia ante la autoridad policial o judicial, de algún acto ilícito o falta que atenta contra lo establecido en el código penal. En la mayoría de los casos la policía y los tribunales sólo actuarán en la medida que un ciudadano formaliza una denuncia.
9. **Diagnóstico:** En el contexto de una intervención social, es el proceso de recolección, análisis e interpretación de información sobre una realidad social en el marco de un problema que se define como foco de interés. Para ello se utilizan técnicas cualitativas, cuantitativas o la combinación de ambas. Su objetivo es entregar los antecedentes necesarios para diseñar una estrategia de intervención pertinente capaz de solucionar o mitigar el problema o necesidad que motiva la acción.
10. **Diagnóstico de seguridad:** Es el procedimiento por el cual se identifica una problemática en un territorio. Este implica un análisis sistemático cuyo objetivo es adquirir una comprensión de la situación de la inseguridad, sus causas, manifestaciones y sus consecuencias en la población; implica también identificar los activos y los recursos para la prevención. Es una herramienta que permite identificar prioridades y ayuda a determinar una estrategia que permitirá llevar dichas prioridades a cabo.
11. **Dimensión objetiva de la seguridad:** La existencia de factores de riesgo reales y medibles, como la criminalidad y la violencia; o bien la inexistencia de mecanismos de protección, o la ausencia de mecanismos reparadores; la ineficiencia del sistema de administración de justicia penal constituyen variables fundamentales que generan objetivamente seguridad (Tudela, 2005).
12. **Dimensión subjetiva de la seguridad:** Existe un sesgo social y cultural que influye en la percepción de los peligros. La seguridad es también una construcción imaginaria de un medio social particular. Variables como “riesgo” y “probabilidad de ser víctima” son relativas y dependen del sujeto que vive el daño, del actor social inserto en una medio sociocultural específico. Las nociones de riesgo no están basadas únicamente en razones prácticas o en juicios empíricos y objetivos; son nociones construidas social y culturalmente, que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. De esta forma, es la evaluación que las personas hacen respecto de su propia existencia y de la eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico, como son el temor, la inseguridad, etc. (Tudela, 2005).
13. **Disuasión:** Intento de desincentivar el delito a través de la amenaza de castigo.
14. **Drogas ilícitas:** La OMS define drogas como “cualquier sustancia que, al interior de un organismo viviente, puede modificar su percepción, estado de ánimo, cognición, conducta o funciones motoras”. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el control de drogas no establece una distinción entre drogas legales o ilegales; sólo señalan el uso como lícito o ilícito. Pero en general se emplea el término droga ilegal o ilícita al hablar de aquellas que están bajo un control internacional, que pueden o no tener un uso médico legítimo, pero que son producidas, traficadas y/o consumidas fuera del marco legal.
15. **Encuesta:** Técnica de recolección de datos, conformada por un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población o instituciones con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos.
16. **Enfoque integral de seguridad:** Perspectiva que incluye el reconocimiento de los distintos ámbitos transversales de la seguridad. La comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional -estructural, psicosocial, económico, legal, judicial, político y cultural- exige desarrollar un enfoque holístico que, a

su vez, obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones (Tudela, 2008).

17. **Estrategia:** Ruta a seguir por las grandes líneas de acción contenidas en las políticas de una organización para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazo.
18. **Evaluación:** Proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos.” (UNICEF, 1991). Tiene como objetivo detectar oportunamente las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, para hacer ajustes conducentes a una gestión óptima de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía” (OECD, 1991).
19. **Factores de protección:** Asociados a delincuencia, violencia e inseguridad, son aquellas situaciones que impiden, inhiben o disminuyen la comisión de un delito o suceso violento. Como factores de protección pueden identificarse las situaciones contrarias a las definidas como factores de riesgo (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).
20. **Factores de riesgo:** Asociados a delincuencia, violencia e inseguridad, se identifican un conjunto de situaciones o características que aumentan el riesgo tanto de que una persona infrinja la ley como que resulte ser víctima de un delito. Entre los factores de riesgo identificados -que tienen relación con aspectos individuales, familiares, sociales, económicos, culturales y de contexto- se encuentran variables como pobreza y desempleo, deserción escolar, exclusión social (especialmente en el caso de los jóvenes), familias disfuncionales, padres negligentes, violencia intrafamiliar, discriminación y exclusión, degradación del medio urbano y de los lazos sociales, vigilancia inadecuada de lugares y disponibilidad de bienes fáciles de transportar y reducir (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).
21. **Focalización:** Proceso mediante el cual se concentran los esfuerzos y recursos en un determinado objeto o población, dada la existencia de factores socio-ambientales -como la pobreza, la cesantía, la marginalidad- y la desigual cobertura de servicios de justicia y policía, se debe procurar la intervención y concentración de los esfuerzos preventivos, atendiendo a variables tanto sociodemográficas y espaciales como en segmentos en mayor riesgo, por ejemplo, en sectores sociales con un menor acceso a la justicia o más vulnerables a la acción criminal e inseguridad -como ocurre en el caso de las mujeres, las personas de más edad, los jóvenes, entre otros (Tudela, 2008).
22. **Gestores locales:** Actores que llevan a cabo la política de prevención en el territorio. Deben poseer conocimiento del área, liderazgo y capacidad de convocatoria en el sector; ser capaces de conciliar miradas, posturas e intereses locales y saber traducir la política de prevención a la realidad inmediata.
23. **Gobernabilidad:** Este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno” de procesar eficazmente demandas realizadas al sistema político por parte de la ciudadanía, de una manera considerada como legítima en el marco de un estado de derecho y democrático. Comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones, mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus legítimos derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.
24. **Gobernanza:** Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (RAE, 2009). El concepto se utiliza, por tanto, para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad (Bar Cendón, A., 2001).
25. **Historia Local:** Nivel de aproximación de la ciencia histórica situada entre el nivel familiar y el regional o nacional. La Historia Local se ve como parte del continuo que representa el devenir del hombre por el itinerario del tiempo, por tanto tiene como objeto de estudio relatos acerca de vivencias explicadas por sus propios protagonistas. Esta aproximación histórica contribuye a reforzar la identidad y a revitalizar la ciencia histórica, explicando la realidad con las contradicciones económico-sociales, que permanentemente potencian el movimiento de los sujetos en pos del cambio, otorgándoles una marcada historicidad.
26. **Institucionalizar:** Incorporación de prácticas, costumbres y valores a una estructura pública, que permite la internalización de éstas en sus acciones cotidianas y cultura organizacional.
27. **Mapeo del Crimen:** Técnica de análisis que se basa en el examen de la distribución de los delitos en un territorio, en función de variables criminológicas, reconociendo áreas de mayor incidencia de delito o focos delictuales, llamadas “hot spots” o “zonas calientes”. En la actualidad existen programas informáticos, conocidos como SIG (sistema de información geográfico), que facilitan la georreferenciación de sucesos vinculados a la inseguridad y que se emplean en la elaboración de diagnóstico, el diseño y la evaluación de políticas de prevención.
28. **Maras:** Término que proviene de marabunta, un tipo de hormigas que vive en colonias y construye grandes nidos. Nombre popular de las pandillas de jóvenes centroamericanos que tuvieron su origen en la ciudad estadounidense de Los Ángeles (LA) como defensa contra otras pandillas de origen étnica diferente. Estas pandillas, derivadas inicialmente de las pandillas conocidas como Salvatrucha y Calle 18, al ser deportadas desde EEUU a sus países de origen, han controlado un conjunto de pandillas juveniles locales centroamericanas organizándolas en “clickas” (células de la pandilla) que operan principalmente en los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Tres características de las maras las diferencian de las pandillas juveniles tradicionales. Por una parte su origen de la migración y deportación forzada desde LA. (Smutt M., 1998; Cruz J. M., 2005). En segundo lugar su expansión más allá del barrio a nivel regional o nacional e internacional y con ella la extensión de su red de actividades delictivas. A partir de esta expansión (Triángulo del Norte y en forma menor sur de México y Nicaragua) se transfiere la pertenencia e identidad barrial que tradicionalmente definen las pandillas a un referente étnico y a otros simbólicos como el tatuaje, la vestimenta o los tags o graffiti. En tercer lugar, el nivel organizacional más vertical que aquel de la pandilla tradicional y funcional a la actividad delictiva que asumen (narcotráfico,

delincuencia urbana). Esta última característica ha ido reforzándose a raíz de la estigmatización y represión policial extrema desde 2003 (“mano dura”, “supermano” dura, tolerancia cero, etc.) y el pasaje de muchos “mareros” por la cárcel, lo que radicaliza la dimensión “criminal” de estas pandillas y les configura características de organización casi clandestina para evitar la represión policial (Cruz J.M., 2005).

29. **Monitoreo:** “Seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución” (UNICEF, 1991).
30. **Objetivo:** Descripciones objetivas y concisas de que se pretende alcanzar con la intervención que se está planeando o ejecutando. Los objetivos están orientados a determinar la “meta” que se quiere lograr en un determinado tiempo, por tanto, deben ir acotados a una realidad y tiempo determinados.
31. **Observatorio municipal de seguridad:** Institución que se dedica a la investigación operativa que permita soluciones concretas a los problemas de convivencia ciudadana en materia de seguridad al interior del territorio del municipio y en colaboración con él.
32. **Pandilla o gang de jóvenes:** “Es una asociación voluntaria de pares, unidos por intereses comunes, con un liderazgo identificable y una organización interna, que actúa colectivamente o como individuos para lograr algunos objetivos inclusive actividades ilegales y el control de un territorio, equipamiento o negocio” (Miller, 1992: 21).
Las pandillas suelen agrupar a jóvenes que se reúnen para defender el barrio contra la pandilla contraria, participar en actividades delictivas que reditúan en ganancias para la pandilla (generalmente usadas para el consumo de drogas o para entretenimiento) o simplemente para “pasarla bien” y ser parte de un colectivo que, para muchos de ellos, representa su verdadera familia. Todo ello tiene lugar en un espacio que se circunscribe al barrio, la colonia o la comunidad en la que habitan los jóvenes de las ciudades modernas.
33. **Planificación:** “Proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo. Implica conocer el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que puedan realizarse y escoger la mejor, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos” (Jiménez, 1982).
34. **Presupuesto participativo:** Instrumento de decisión y gestión democrática del uso de los recursos públicos o estatales. En la práctica se emplea como un trabajo orientado hacia y para la comunidad, mediante el cual los vecinos deciden, con su propia iniciativa o voto, en qué invertir una parte de los recursos municipales. Representa, por tanto, un mecanismo de fortalecimiento de las relaciones Municipalidad - Comunidad, para la co-producción de la seguridad y otras problemáticas.
35. **Política:** Declaración verbal, escrita o implícita que orienta la toma de decisiones, permitiendo que distintas personas (empleados, funcionarios, etc.) adopten cursos de acción semejantes cuando afrontan en forma independiente situaciones parecidas (Diccionario de Administración Pública Chilena, 2002).
36. **Política, Diseño de:** Generalmente se identifican 5 etapas en la formulación y ejecución de una política: 1) La definición del problema; 2) La formulación de las alternativas de solución; 3) La elección de una alternativa; 4) La implantación de la alternativa elegida y, finalmente, 5) La evaluación de los resultados obtenidos (Tudela, 2008).
37. **Política de prevención:** Lineamientos generales para el desarrollo de programas orientados al combate de los factores, causas y efectos que inciden en el aumento y desarrollo de la delincuencia y la violencia.
38. **Política Pública:** La(s) política(s) puede(n) entenderse como un conjunto de cursos de acción, programas o proyectos que se ejecutan a través de organismos públicos -del Estado que buscan intervenir en un área o espacio social en beneficio de un número significativo de personas, estableciendo incentivos para acción colectiva entre aquellos que comparten metas (gobierno y ciudadanía). En esencia, el carácter “público” de una política radica en su capacidad de abrir espacios de participación que ayudan al empoderamiento (empowerment de la sociedad civil organizada), más que en su publicitación y su capacidad de responder a un problema o demanda social extendida. (Tudela, 2008).
39. **Política de seguridad:** Conjunto articulado de criterios generales que establecen el marco de referencia para el desarrollo de una estrategia de reducción de la delincuencia y en la cual se establecen las herramientas y recursos para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
40. **Política de seguridad pública:** Lineamientos generales del gobierno para lucha contra la delincuencia, generalmente centrada en el monopolio de la fuerza y el poder de las instituciones competentes para estas funciones (fuerzas policiales, de enjuiciamiento criminal y ejecución penal).
41. **Política de seguridad ciudadana:** Nace como complemento a la visión estatista de la seguridad pública, que supone que el estado es el único agente que debe velar por la seguridad. La política de coproducción, implica la participación de múltiples actores, una aproximación multicausal a la problemática, y la construcción conjunta (gobierno-sociedad) de la seguridad sobre un determinado territorio.
42. **Presupuesto:** Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación (Ministerio de Economía de Chile, 2008).
43. **Prevención:** Por prevención del delito se entiende toda medida para atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para la comisión de éstos (ONU, 1999). Más allá de las distintas formas de clasificación, considera una significativa variedad de acciones orientadas a evitar que el delito ocurra ya sea a través del sistema formal de justicia criminal (sistema oficial) o bien por medio de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales (sistemas oficiosos). En la última década ha adquirido tanta relevancia como el control formal, por cuanto abre un espacio de actuación a diferentes actores, a la luz de la necesidad de enfoques más integrales y la aplicación de estrategias e iniciativas en diferentes frentes, y la promoción de la participación activa de diversas instituciones del Estado, junto a organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía misma (Tudela, 2008).

- 44. Prevención comunitaria:** Enfoque que postula que la comunidad también es responsable de su seguridad. De modo que las acciones deben fortalecer los mecanismos de control informal y “empoderar” a la comunidad para conseguir soluciones eficaces de sus problemas de seguridad. Experiencias de policía comunitaria, creación de comités de vigilancia, así como el involucramiento de la comunidad en proyectos de corto alcance enfocados a la prevención social o situacional, son algunos ejemplos de este tipo de prevención (Tocornal, X., 2008).
- 45. Prevención Situacional:** Es aquella aproximación que involucra un amplio conjunto de medidas no penales tendientes a impedir el acto criminal mediante la modificación de las circunstancias particulares en las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse. Este enfoque asume que el delito existe porque existen factores ambientales, hábitos y conductas que crean oportunidades para que éste ocurra. Las premisas fundamentales de esta estrategia son: Reducir la oportunidad para el crimen; incrementar el riesgo de detección y reducir los beneficios del crimen. Generalmente involucra acciones dirigidas a disminuir oportunidades principalmente mediante prácticas disuasivas o de rediseño de espacios físicos (Torrente, 2001). Proyectos de recuperación de espacios públicos, mejor iluminación, espacios deportivos, puntos de vigilancia natural o programas de patrullaje y vigilancia son algunos ejemplos.
- 46. Prevención Social:** Estrategia dirigida a reducir las causas sociales del delito y la violencia. Asume que la criminalidad posee una etiología compleja que se enraíza en profundos factores como las condiciones de vida o de trabajo, en los cambios en la organización de la vida familiar, en la pobreza y en la exclusión social. Generalmente se orienta a factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social y sobre grupos de riesgo. Programas de prevención temprana de la violencia intrafamiliar, mediación de conflictos en la escuela o programas de nutrición infantil, pueden ser algunos ejemplos de este tipo de prevención (CESC, 2004).
- 47. Prevención primaria:** Está dirigida a grupos de la población en general con el fin de reducir factores de riesgo y aumentar de los factores que protegen a las personas de ser víctimas o victimarios (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).
- 48. Prevención secundaria:** Es una estrategia de prevención destinada a evitar el desarrollo de conductas precursoras de la delincuencia y la violencia en grupos de alto riesgo de exhibir o desarrollar este tipo de conductas (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).
- 49. Prevención terciaria:** Consiste en las acciones orientadas a manejar los hechos criminales y violentos luego de sucedidos para tratar al delincuente, reinsertarlo socialmente, disminuir los daños producidos y evitar su reincidencia. Este tipo de prevención se realiza cuando el sujeto ya ha desarrollado una carrera delictiva, y es por ello sinónimo de “tratamiento”. La prevención terciaria también puede tener por objetivo principal una orientación a la víctima (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).
- 50. Programa:** Diseño que expresa secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos. Dichas secuencias deben especificar: metas, procedimientos, instituciones involucradas, instancias de coordinación, fuentes de financiamiento y etapas de ejecución (Soms, E. 1994b).
- 51. Proyecto:** Conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos, dentro de los límites de un determinado presupuesto y de un período dado (Vallespín, 1993).
- 52. Recursos:** Se puede entender como todo aquel insumo o bien que se disponga en un determinado momento y que pueda utilizarse en la concreción de un determinado objetivo, plan o proyecto. Estos pueden ser humanos (personas, grupos de personas), materiales (infraestructurales, geográficos, urbanos), financieros, técnicos (profesionales, oficios, experiencias), sociales (soportes o apoyos que se logran en los vínculos significativos con otras personas, organizaciones o instituciones), simbólicos (históricos, valóricos, culturales, identitarios).
- 53. Rendición de cuenta:** Traducción más plausible del concepto anglosajón “accountability”. Se relaciona a la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. Contiene dos dimensiones básicas: A) la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. B) la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, A. 1999).
- 54. Sensación de inseguridad / temor a la delincuencia:** Sentimiento de vulnerabilidad y desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. La sensación de inseguridad está compuesta tanto por un factor afectivo o emocional, el que podría denominarse temor, y otro más cognitivo y relacionado a la probabilidad de ser víctima que las personas perciben. Entre los factores que influyen sobre la percepción de inseguridad o delincuencia se puede citar: la experiencia directa, indirecta (vicaria), los medios de comunicación y las características socio-demográficas y económicas de la población y la percepción de protección por parte de las autoridades locales.
- 55. Sustentabilidad:** Capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (ONU, 1987). Existen distintos tipos de sustentabilidad, entre las más conocidas está la ambiental, financiera, políticas y organizacional.
- 56. Tasa de victimización:** Porcentaje de la población que declara haber sido víctima de un delito en un lapso determinado de tiempo. Se llega a conocer a través de una encuesta cara a cara y su cálculo da un conocimiento estimado de la envergadura de delitos que afectan a un número de hogares circunscritos a una población en un territorio.
- 57. Violencia:** Acción deliberada que atenta contra la integridad tanto física como psicológica y moral de cualquier persona o grupo de personas. La violencia comporta múltiples dimensiones como la física, la institucional, simbólica, entre otras. Y esta no es siempre penalizada jurídicamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, H. 2005. La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. En: DAMMERT, L. y PAULSEN, G. (Ed.), Ciudad y Seguridad en América Latina. URB – Al, p. 133-150.
- ACERO, H. 2008. Una estrategia nacional de convivencia y seguridad ciudadana. Ponencia en Santiago de Chile sobre seguridad y policía. No publicado.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. 2004/2007. Del miedo a la esperanza. Alcaldía de Medellín, Colombia.
- ALDA, E. y BELIZ, G. 2007. ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- ARRIAGADA, I. y HOPENHAYN, M. Octubre 2000. Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina. CEPAL, Serie Políticas Sociales N°41.
- ARRIAGADA, I. y GODOY, L. 1999. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa. Serie de políticas sociales, N° 32, Santiago de Chile, CEPAL.
- BAR CENDÓN, A. 2001. El libro Blanco, la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión. Madrid.
- BARUDY, J. 2000. Maltrato Infantil. Ecología Social: Prevención y Reparación (2ª Ed.). Galdoc, Chile.
- BEATO, C. 2005. Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana. Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina del Banco Mundial. Washington D.C.
- BID. Oficina de Evaluación. 1994. “Hacia la transformación del sistema de evaluación”, documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- BID. Oficina de Evaluación. 1997. Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- BORJA, J. 2005. Espacio público y espacio político. En DAMMERT, L. (Ed.) Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. URB – Al, p.18-58.
- CAMIÑAS, L. y DÍAZ, G. 2007. Estudio de las condiciones socio-estructurales para la coproducción exitosa de la seguridad en territorios marginales: el caso de la favela Cavalão. Mimeo Universidad Alberto Hurtado y ONU-HABITAT ROLAC, Río de Janeiro.
- CARRIÓN, F. 2005. La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En: DAMMERT, L. (Ed.) Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. URB – Al, p. 211-235.
- CARRIÓN, F. y NUÑEZ-VEGA, J. 2006. La inseguridad en la ciudad: Hacia una comprensión de la producción social del miedo. En: Revista EURE, Santiago de Chile, Vol. XXXII, N° 97, p. 5-16.
- CEJA – Estudio BID – P. Tudela, 2006
- CELADE. 1998. Boletín Demográfico N° 62. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2004. La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias, Santiago de Chile.
- CEPAL, 2007. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Disponible en: HYPERLINK “http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007/esp/index.asp”
- CEPAL. 2008. Panorama Social de America Latina. Santiago.
- CEPAL y ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (OIJ). 2008. Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar. CEPAL OIJ.
- CESC, Centro de estudios en Seguridad Ciudadana. 2005. +Comunitaria +Prevención. Boletín N° 2. CESC, Santiago de Chile.
- CLARKE, R. 1992. Situational crime prevention. Harrow and Heston, New York.
- CIMA - BARÓMETRO IBEROAMERICANO. 2007. Barómetro de Gobernabilidad Latinoamericano y de la Península Ibérica. Disponible en: HYPERLINK “<http://www.cimaiberoamerica.com/>”
- COHEN y FELSON. 1979. Social change and crime rate trends. A routine activity approach. En: Washington D.C. American Sociological Association. American Sociological Review N° 44, p. 588-608.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. 2002. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (OECD). 1991. Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo. OECD, Paris.

- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2007. Informe Latinobarómetro 2007. Banco de Datos en Línea HYPERLINK “<http://www.latinobarometro.org>” www.latinobarometro.org, Santiago de Chile.
- CRUZ, J. M. (edit.). 2006. Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada Volumen IV, UCA Editores, El Salvador.
- CSIR, NATIONAL CRIME PREVENTION CENTRE. 2000. A manual for Community Based Crime Prevention. Pretoria, África del Sur. Disponible en: HYPERLINK “<http://www.csir.co.za>” www.csir.co.za
- DAMMERT, L. (Ed.). 2005. Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. URB – AI.
- DAMMERT, L. y PAULSEN, G. (Eds.). 2005. Ciudad y seguridad en América Latina. URB – AI.
- DAMMERT, L. y ARIAS, P. 2007. El desafío de la delincuencia en América latina: diagnóstico y respuestas de políticas. En: DAMMERT, L. y ZÚÑIGA, L. (Eds.) Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía. FLACSO, p. 21-66.
- DE LUCA MIKI, R. 2007. Diadema promoviendo la cultura de la paz. En: Ciudades seguras para convivir. PNUD, San Salvador, p. 169-186.
- DI TELLA, R., GALIANO, S. y SCHARGRODSKY, E. 2004 “Crimen, protección y distribución del ingreso: ¿Quiénes son las principales víctimas del aumento de la criminalidad?”. En Canavese, A., Cornblit, O. y Schargrotsky, E. (eds.) Corrupción, Crimen y Violencia. Ediciones La Crujía, 2004.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. 2004. Maras y pandillas en Centroamérica: pandillas y capital social Volumen II UCA Editores, El Salvador.
- ESBENSEN, F. A., 2002, Preventing Adolescent Gang Involvement. Juvenile Justice Bulletin Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), US Department of Justice.
- EWALD, U. 2000. Criminal victimization and social adaptation in modernity: fear of crime and risk perception in the new Germany. En: HOPE, T. and SPARKS, R. (Eds.). Crime, risk and insecurity, Routledge, London, p. 166-199.
- FERNÁNDEZ, C. 2008. “Actores en la construcción de espacio públicos”. Work in progress, Proyecto URB – AI “Espacios públicos y cohesión social.”
- FERNÁNDEZ, I. 2007. Informe sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja. CIPC y Universidad A. Hurtado. Mimeo.
- FERNÁNDEZ VILLAZALA, T. 2008. La medición del delito en la seguridad pública. Dykinson, Madrid.
- FORO DE EXPERTOS EN SEGURIDAD CIUDADANA. 2004. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA (FESU). 2008. Guía sobre las auditorías locales de seguridad. Sécurité Publique, Canadá.
- FRÜHLING, H. 2007. “Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso”. En Alda, E. y Beliz, G. (Edit.) ¿Cuál es la salida?, New York, BID, pp.281-310.
- FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. 2005. Consumo de drogas en detenidos. Santiago. Fundación Paz Ciudadana.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. 2003. Tratado de criminología. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GOFFMAN, E. 1970. Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Amorrortu, Buenos Aires.
- GOUBAUD, E. 2008. Maras y pandillas en Centroamérica. URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 4, Mayo, pp. 35 – 46.
- GRUPO WHOQOL. 1994. “¿Por qué calidad de vida?” En Foro mundial de la salud, Ginebra, OMS.
- HAGEDORN, J.M. 2007. Gangs in late Modernity in Hagedorn (ed.) Gangs in The Global City. Alternatives to Traditional Criminology, University of Illinois Press, p.295-318.
- HERNÁNDEZ LORES, M. 2006. Los observatorios de la seguridad en los municipios y las políticas de seguridad. En: ARNAUDO y MARTÍN (Eds.) Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Formación y práctica. URB – AI y Región Toscana, p. 88-105.
- HOPE, T. and SPARKS, R. 2000. Crime, risk and insecurity. Routledge, London.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO (IIN). 2003. La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia sexual. Montevideo, Uruguay.
- JAGORY. 2007. ¿Is this our city?: mapping safety for women in Delhi. New Delhi.

- KATZMAN, R. 2001. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. En: Revista de la CEPAL N° 75, p. 171-189.
- KESSLER, G. 2004. Sociología del delito amateur. Paidós, Buenos Aires.
- KLIKSBURG, B. 2001. El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente. Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Disponible en: HYPERLINK “http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_creci.htm” http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_creci.htm
- KRAUSKOPF, D. 2003. “Juventud, riesgo y violencia”. En: Dimensiones de la violencia, Programa sociedad sin violencia, PNUD, p. 165-190.
- LALAMA, G. 2007. Información y seguridad local: la experiencia de Quito. En: Ciudades Seguras para convivir. PNUD San Salvador, p. 187-214.
- LARRAÍN, S. 2007. Violencia de género: el desafío de la prevención. En: ALDA, E. y BELIZ, G. (Eds.) ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. BID, p. 149-187.
- LEIVA ROMERO, V. 2005. Conceptos de Planificación para la gestión regional – local, No publicado, Santiago de Chile.
- LONDONO, J. L. 1998 Epidemiología económica de la violencia urbana. BID Epidemiología económica de la violencia urbana. Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, 14 de marzo de 1998.
- MAINTZ, R., HOLM, K. y HÜBNER, P. 1975. Introducción a los métodos de la sociología. Alianza editorial, Madrid.
- MANSO, B., FARIA, M., GALL, N. 2005. “Diadema do Faroeeste para a vida civilizada na periferia de São Paulo”. En Dammert, L. y Paulsen, G. (edit.) Ciudad y seguridad en América Latina, Santiago, FLACSO – URB – Al, pp.109- 132.
- MARCUS, M. y BUFFAT, J.P. 2004. “Políticas de reducción de la seguridad en Europa”. En Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Santiago. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Chile. BID y Universidad A. Hurtado.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, A.1991. “Para repensar la cuestión de la Gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto.” Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. 2ª época N°1.
- MILLER, W.B. 1992. Crime by Youth Gangs and Groups in the United States, OJJDP, Washington.
- MOCKUS, A. 2007. Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. En: Ciudades seguras para convivir. PNUD, San Salvador, p. 117-168.
- MOKATE, K. 2003. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington D.C.
- MOSER, C. y WINTON, A. 2002. Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction. Overseas Development Institute. London, UK.
- NACIONES UNIDAS. 1987. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) Nuestro Futuro Común.
- NACIONES UNIDAS. 1999. Prevención eficaz del delito: Adaptación a las nuevas situaciones. Documento de trabajo preparado por la Secretaría del X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
- NACIONES UNIDAS. 2000. Informe del X Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente N° 3.
- OECD. COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO. 1991. Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo. OECD, París.
- OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION (OJJDP). 1999. Comprehensive Gang Model. Lessons Learned from five Urban Sites, Washington D.C.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). 2006. Informe mundial sobre drogas.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD). 2008. Informe mundial sobre drogas.
- ONUDD. 2007. Informe mundial sobre las drogas. New York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- ONUDD & UNICRI. 2005. Trends in crime and justice. Work in progress, Viena, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen.
- ONU-HABITAT. 2007a. Global Report on human settlements, enhancing urban safety and security.

- ONU-HABITAT. 2007b. Local Crime Prevention Toolkit. Nairobi, Kenia.
- ONU-HABITAT. (2008) State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities. London, Earthscan.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). 1998. La violencia juvenil en las Américas. Washington D.C.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). 2005. Situación de salud en las Américas, indicadores básicos. Washington D.C.
- PAULSEN, G. 2005. Claves para el buen gobierno de la seguridad. En: DAMMERT, L. y PAULSEN, G. (Eds.) Ciudad y seguridad en América Latina. Valparaíso, Red 14 / URB – Al / I. Municipalidad de Valparaíso / FLACSO, p. 189-198.
- PEREA, C. M. 2008. Pandillas: muerte y sentido. URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 4, Mayo, pp. 23 – 34.
- PNUD, 2006. El costo económico de la violencia en Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala. Disponible en: HYPERLINK "<http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Costos%20Econ%C3%B3micos%20de%20la%20Violencia.pdf>" <http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Costos%20Econ%C3%B3micos%20de%20la%20Violencia.pdf>
- PORTÓN, D. 2004. Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito. En: DAMMERT, L. (Ed.) Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso, Red 14 / URB – Al / I. Municipalidad de Valparaíso, p. 353-373.
- PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA (PGU). 2002. Municipios enfrentando la violencia contra las mujeres. Quito, Ecuador.
- PORTES, A., ROBERTS, B. y GRIMSON, A. (2005) Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Prometeo, Buenos Aires.
- PULERWITZ J., BARKER G., SEGUNDO M., NASCIMENTO M. 2007. Promovendo normas e comportamentos equitativos de gênero entre homens jovens como estratégia de prevenção do HIV/AIDS, Horizons Final Report, Population Council, Washington D.C.
- RAE (Real Academia Española). 2009. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición. Disponible en: HYPERLINK "<http://www.rae.es/>" <http://www.rae.es/> Tomado el 12 de enero de 2009.
- RAINERO, L. 2006. Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género. Centro de intercambios y servicios cono sur Argentina (CISCSA).
- RAMOS, S. 2006. Juventud y la policía. Boletín de seguridad y ciudadanía. Centro de Estudio en Seguridad Pública y Ciudadanía (CESeC). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- RAU, M. 2007. Prevención situacional en América latina y el Caribe. En: ALDA, E. y BELIZ, G. (Eds.), ¿Cual es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. BID, p. 311-339.
- REGUILLO, R. 2008. Las mutiles fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos: entre la precarización y el desencanto, Pensamiento iberoamericano, no 3, Madrid, CeAlci- Fundación Carolina.
- RODRÍGUEZ, E. 2005. Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes: estado del arte en América latina 1995-2004. Texto preparado en el marco del proyecto "Fomento del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia", implementado por la OPS y la GTZ en Seis Países de América Latina. Disponible en: HYPERLINK "<http://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/sa-politicas.pdf>" <http://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/sa-politicas.pdf>
- ROJAS, F. 1994. Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática. En: TOMASINI (Ed.) ¿Qué espera la sociedad del gobierno? Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación chilena de Ciencia Política, Santiago de Chile.
- RUIZ, J. C. 2008. Violencias en barrios críticos en Santiago. Tesis para optar al Grado de Magíster en Desarrollo Urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- RUIZ, J. C. y VANDERSCHUEREN, F. 2007. Base conceptual de la seguridad. En: ARNAULDO, R. y MARTIN, L. (Eds.) Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Red 14 / URB – Al, Región Toscana, p. 10-34.
- SALAZAR, A. 2007. La seguridad y convivencia en el escenario municipal: el caso de Medellín. En: Ciudades seguras para convivir. PNUD, San Salvador, p. 215-230.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO, SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD. 2007. Experiencias y desafíos en Bogotá: Fortaleciendo la seguridad desde lo local, Bogotá, Colombia.
- SEN, A. y KLIKSBERG, B. 2007. Primero la gente. Deusto, Barcelona.
- SHAW, MARGARET. 2001. The role of local government in community safety. US Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, and CIPC.

- SMAOUN, S. 2000. Violencia urbana contra la mujer: análisis del problema desde la perspectiva de género. Programa de Gestión Urbana, ONU-HABITAT.
- SMUTT, M. y MIRANDA, J. 1998. El fenómeno de las pandillas en El Salvador, UNICEF, FLACSO.
- SUÁREZ, A. 2002 “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”. Paper VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal.
- TILLEY, N. (Ed.). 2002. Evaluation for the Crime Prevention, Criminal Justice Press; Monsey, NY.
- TORRENTE, D. 2001. Desviación y Delito. Editorial Alianza, Ciencias Sociales, Madrid.
- TUDELA, P; LENZ, A. y CAMPOS, J. 2003. Taller sobre usos y aplicaciones de sistemas de información georreferenciado (SIG) en Chile y Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- TUDELA, P. 2005. Propuesta de Marco Conceptual para el Estudio de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065), Banco Interamericano del Desarrollo, Washington. Disponible en: HYPERLINK “<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=911756>” <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=911756>
- TUDELA, P. 2006. Naturaleza y magnitud de los problemas de violencia delictual e inseguridad en América Latina y el Caribe. Taller “La Violencia en América Latina y el Caribe. Lecciones y Perspectivas”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 11 septiembre de 2006. Disponible en: HYPERLINK “<http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=901347>” <http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=901347>
- TUDELA, P. 2008. Componentes para el diseño e implementación de políticas de seguridad: Valorización de la experiencia internacional. Estudios Policiales. Revista de la Academia Superior de Estudios Policiales N° 2. Policía de Investigaciones de Chile, Santiago de Chile, p. 41-60.
- UNICEF. 1991. Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?, UNICEF, Oficina de Evaluación, New York.
- UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, 2006. Primer informe nacional de violencia en el ámbito escolar. Ministerio del Interior - UAH. Inédito.
- USAID. 2006. Central America and Mexico Gang Assessment. Disponible en: HYPERLINK “http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs.html” http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs.html
- VANDERSCHUEREN, F. 2007a. Lecciones canadienses de prevención de la criminalidad. En: Revista Persona y Sociedad, Vol. XXI, N° 2, agosto 2007. Universidad A. Hurtado, Santiago de Chile, p. 81-113.
- VANDERSCHUEREN, F. 2007b. Juventud y violencia en América latina. En: ALDA, E. y BELIZ, G. (Eds.) ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. BID, p. 189-238.
- VANDERSCHUEREN, F; LUNECKE, A. y EISSMAN, I. 2007c. Modelos democráticos de prevención del delito: Análisis de experiencias exitosas. Colección Derecho y Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- VAN DIJK, J. 2006 The ICVS and Beyond : Developing a comprehensive set of Crime Indicators. Disponible en: HYPERLINK “<http://www.tilburguniversity.nl/intervict/news/06-06-19-speech.pdf>” <http://www.tilburguniversity.nl/intervict/news/06-06-19-speech.pdf>
- VELÁSQUEZ, E. 2007. La governance de la seguridad ciudadana. En: ARNAULDO, R. y MARTIN, L. (Eds.) Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. URB – AI, Región Toscana, p. 60-87.
- WAILSELFISZ, J. 2005. Mortes matadas por armas de fuego 1979-2003. UNESCO, Brasilia, DF.
- WALMSLEY, R. 2005. World Prison Population List (sixth edition). Londres, International Centre for Prison Studies, King's College London – School of Law.

Esta Guía, elaborada en colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT, y la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Chile, es una herramienta para las personas u organizaciones que implementan o deseen implementar, complementar o ajustar políticas y programas relacionados con la prevención -en particular de la delincuencia- y la promoción de una cultura orientada a la cohesión social y seguridad ciudadana, en los países y ciudades de América Latina.

La Guía está orientada para su aplicación a nivel de los gobiernos locales, en particular desde los municipios. Se considera el enfoque local como una condición de éxito que debiera involucrar al conjunto de actores de la sociedad civil, del Estado y del municipio.

HS/1055/085
ISBN: 978-92-1-132050
ONU-HABITAT
P.O. Box 30030-00100, Nairobi, Kenya.
Tel: 254-20-762 3706
Fax: 254-20-762 4263
email safercities@unhabitat.org
www.unhabitat.org

Universidad Alberto Hurtado
Almirante Barroso 6, Santiago, Chile.
Tel: 56-2-692 0404 / 692 0413
email seguridadciudadana@uahurtado.cl
www.uahurtado.cl
<http://derecho.uahurtado.cl/seguridad.urbana/html/index.html>

Impreso en Chile.