



Violencia y delincuencia en barrios: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

ALEJANDRA LUNECKE, ANA MARÍA MUNIZAGA Y JUAN CARLOS RUIZ, EDITORES.



FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE DERECHO

Esta publicación forma parte de un trabajo coordinado entre Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado. El contenido de este documento se ha logrado gracias a la gentil colaboración de los autores que participan de él y a las instituciones que representan. Nuestros agradecimientos a: Alejandra Lunecke, Alejandra Rasse, Alfredo Rodríguez, Ana María Munizaga, Caroline Moser, Cathy McIlwaine, Cecilia Tijmes, Ezio Mosciatti, Francisco Sabatini, Francisca Werth, Franz Vanderschueren, Ignacio Eissmann, Juan Carlos Ruiz, Martha Sepúlveda, Natalia Lizana, Paula Rodríguez, Paz Barrientos, Rodrigo Salcedo, Rosa María Olave, Sebastián Fernández y Ximena Salas.

I.S.B.N: 978-956-7435-17-3

Editores:

Alejandra Lunecke, Ana María Munizaga y Juan Carlos Ruiz.

Coordinadora ejecutiva:

Ana María Munizaga.

Traductor:

Gustavo Muñoz.

Fotografías:

Alejandra Lunecke, Ana María Munizaga, Cristián del Canto, Ezio Mosciatti, Juan Carlos Ruiz, Paz Barrientos, Rosa María Olave y Roxana Morales.

Diseño y diagramación:

Roxana Morales.

Impresión:

Imprenta Gráfika.

Primera edición:

Santiago, 4 noviembre de 2009.

ÍNDICE

SOBRE LOS AUTORES	2
PRÓLOGO	6
<i>FRANCISCA WERTH.</i>	
CAPÍTULO I: ENFOQUES DE ABORDAJE	11
La violencia urbana en Latinoamérica como problema de desarrollo	12
<i>Caroline Moser y Cathy McIlwaine.</i>	
Exclusión social, tráfico de drogas y vulnerabilidad barrial	40
<i>Alejandra Lunecke.</i>	
Violencia y capital social en Santiago:	
Notas para entender los barrios vulnerados y los barrios críticos	53
<i>Juan Carlos Ruiz.</i>	
Criminalidad, control social e individualismo:	
Reflexiones en torno a los cambios culturales en el habitar popular	67
<i>Rodrigo Salcedo, Francisco Sabatini y Alejandra Rasse.</i>	
Breve revisión de la experiencia comparada en prevención local del delito	82
<i>Ana María Munizaga.</i>	
CAPÍTULO II: VIOLENCIA. DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS LOCALES	95
Victimización y temor en barrios urbanos pobres	96
<i>Paz Barrientos, Martha Sepúlveda y Cecilia Tijmes.</i>	
Mejoramiento de barrios y prevención de la violencia:	
¿Qué ha pasado en Chile?	116
<i>Juan Carlos Ruiz y Natalia Lizana.</i>	
Hacia la elaboración de modelos de diagnósticos integrales	133
<i>Ignacio Eissmann.</i>	
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y MODELOS DE INTERVENCIÓN	149
La prevención en barrios vulnerables:	
La experiencia de los patios culturales en La Florida	150
<i>Sebastián Fernández.</i>	
Experiencias de reducción del temor en sectores vulnerables de la Región Metropolitana:	
Algunos aprendizajes para políticas de prevención local	161
<i>Rosa María Olave y Ezio Mosciatti.</i>	
Revitalización y reconversión de La Legua	177
<i>Ximena Salas, Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez.</i>	
Prevención local del delito:	
Aprendizajes de la experiencia desde la sociedad civil	189
<i>Ana María Munizaga.</i>	
CONCLUSIONES FINALES	204
<i>Franz Vanderschueren.</i>	

SOBRE LOS AUTORES...

ALEJANDRA LUNECKE

Licenciada en Historia y Ciencia Política y Magíster en Desarrollo Urbano y Estudios Territoriales por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora de FLACSO y Coordinadora del Proyecto Consorcio Global de Seguridad. Especialista en temas de violencia urbana, participación y seguridad ciudadana.

ALEJANDRA RASSE

Socióloga, Magíster en Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile y estudiante de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales e investigadora del Programa Pro Urbana, ambos pertenecientes a la Universidad Católica.

ALFREDO RODRÍGUEZ

Arquitecto de la Universidad Católica de Valparaíso. Magíster en City Planning por la Universidad de Yale. Director ejecutivo de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Profesor de la Academia de Humanismo Cristiano y profesor asociado del Programa de estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador.

ANA MARÍA MUNIZAGA

Trabajadora Social y Magíster por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomada en Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina por la Universidad de Chile. Becaria en Seguridad Ciudadana, Israel. Investigadora en Fundación Paz Ciudadana. Especializada en prevención local del delito, seguridad ciudadana y gobiernos locales.

CAROLINE MOSER

Antropóloga, especialista en políticas sociales, pobreza urbana, derechos humanos, protección social, género y desarrollo y violencia urbana. Ha sido profesora en London School of Economics y actualmente es directora del Global Urban Research Centre (GURC), University of Manchester. Reino Unido.

CATHY MCLLWANE

BA en Geografía y MA en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Liverpool. Doctora/PhD. en Geografía de London School of Economics. Especialista en las áreas de género, pobreza, sociedad civil y violencia urbana principalmente en América Latina (Costa Rica, El Salvador, Colombia y Guatemala) en Filipinas

y Botswana. Actualmente investiga sobre el tema de migración internacional con migrantes de bajos ingresos en Londres y con la comunidad latinoamericana en Londres. Además desarrolla su actividad académica en Queen Mary, University of London.

CECILIA TUMES

Psicóloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora en Fundación Paz Ciudadana. Encargada de programa de prevención de la violencia escolar, Paz Educa. Especializada en prevención de la violencia escolar, prevención situacional del delito, análisis de experiencia comparada en materia de justicia juvenil y reinserción social.

EZIO MOSCIATTI

Arquitecto y Diplomado en Administración Cultural por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Colaborador en el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Coordinador de proyectos de desarrollo social, de seguridad y recuperación de espacios públicos.

FRANCISCO SABATINI

Sociólogo, Doctor en Planificación Urbana por la Universidad de California, Los Ángeles. Director de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y Director asociado del Programa Pro Urbana, ambos pertenecientes a la Universidad Católica. Ha sido asesor del ministro de la Vivienda y Urbanismo y miembro del Consejo Consultivo Nacional del Medio Ambiente de Chile.

FRANCISCA WERTH

Abogada por la Pontificia Universidad Católica, Magister London School of Economics. Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana. Especialista en las áreas de justicia, delincuencia juvenil, reforma penal adolescente y prevención del delito.

FRANZ VANDERSCHUEREN

Doctor en Sociología de la Universidad de París, Sorbonne, Francia. Director del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Consultor internacional en temas de seguridad urbana y prevención. Ha sido coordinador del Programa 'Ciudades más Seguras' de la Agencia Hábitat de Naciones Unidas.

IGNACIO EISSMANN

Sociólogo por la Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Políticas Sociales y Magíster en Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Director Ejecutivo de la Corporación Moviliza. Docente en la Universidad Alberto Hurtado y Andrés Bello. Participó en el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado apoyando intervenciones del Programa Barrio más Seguro.

JUAN CARLOS RUIZ

Sociólogo y Magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente y coordinador de proyectos del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Especialista en participación urbana, espacios públicos, recuperación de barrios deteriorados y políticas de prevención para la violencia en barrios.

MARTHA SEPÚLVEDA

Ingeniero Informático, analista delictual y miembro activo de International Association of Crime Analysts, Estados Unidos. Directora del Área Prevención del Delito en Fundación Paz Ciudadana. Especialista en temas de sistemas de información delictuales, estadística y análisis criminal, encuestas de victimización, y en perfeccionamiento y modernización de la gestión en las Policías.

NATALIA LIZANA

Trabajadora Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Participación en la implementación del Programa Quiero mi Barrio en barrio Santa Elena 2. Investigadora en el proyecto URB-AL "Espacios públicos y cohesión social", coordinado por la Municipalidad de Peñalolén.

PAULA RODRÍGUEZ

Licenciada en Artes por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Comunicación y Sociedad por FLACSO-Ecuador. Investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Profesora e investigadora de la Maestría en Sociología que imparte la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

PAZ BARRIENTOS

Socióloga y Diplomada en Seguridad Ciudadana por la Universidad Alberto Hurtado. Becaria en Seguridad Ciudadana, Instituto internacional Histadrut, Israel. Jefa de proyectos en Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Coordinadora del equipo de intervención en barrios correspondiente al Programa Quiero mi Barrio en Villa Cousiño, Peñalolén.

RODRIGO SALCEDO

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster y Doctor en Ciencias Políticas mención política urbana en la Universidad de Illinois, Chicago. Diplomado en Estudios de Género y Diplomado en Metodología de la Enseñanza de las Ciencias Sociales, ambos en la Universidad de Illinois. Analista en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y profesor en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica.

ROSA MARÍA OLAVE

Psicóloga. Coordinadora de proyectos del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Realiza actividades de docencia e investigación. Ha participado en proyectos de prevención en barrios, en temas de violencia, seguridad y salud mental.

SEBASTIÁN FERNÁNDEZ

Psicólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro Remolinos de ONG Cordillera. Entre 2001 y 2006 fue Director del proyecto Patios Culturales de la misma ONG. Especializado en reparación a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial e intervención promocional con infancia y adolescencia desde un enfoque comunitario.

XIMENA SALAS

Geógrafa, Diplomada en Proyectos y Gestión Urbana PUC, Diplomada en Sistemas de Información Geográfica U Chile. Estudiante de Magíster en Desarrollo Urbano PUC. Investigadora SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Ha realizado investigaciones en SUR Corporación relacionadas con los ámbitos urbanos, de la salud, migratorios, e indicadores socio territoriales.





PRÓLOGO

PRÓLOGO

VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN BARRIOS: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

FRANCISCA WERTH

Directora Ejecutiva

Fundación Paz Ciudadana

6

Existe consenso respecto de que la violencia y la delincuencia perturban la vida de las personas. El grado de afectación difiere de acuerdo a una serie de elementos, tales como el haber sido víctima de un delito, si -en caso de ser víctima- se trató de un delito violento, y de los medios de los que se dispone para tomar resguardos y buscar la reparación y protección que se estima necesaria para recobrar los espacios que se ven afectados. Pese a los mitos que existieron durante muchos años, que afirmaban que la delincuencia era un tema que preocupaba principalmente a las personas que tenían un mejor nivel socioeconómico, la evidencia acumulada ha demostrado, enfáticamente, precisamente lo contrario.

Hoy se sabe que la victimización es mayor en los sectores de las ciudades en los que existen altos índices de pobreza y donde -junto a la violencia y la delincuencia- coexisten otros problemas urbanos y sociales que afectan dramáticamente la calidad de vida de las personas que viven allí. Asimismo, se ha demostrado que la percepción de inseguridad es mucho mayor también en aquellos barrios o sectores de las ciudades en los que viven personas en condición de pobreza y exclusión.

Gracias a la investigación desarrollada, se ha podido desestimar también el mito que unía a la pobreza y a la delincuencia en una relación causal y permitía la estigmatización de quienes, enfrentados a importantes obstáculos en su vida, no habían podido desarrollar todas sus capacidades y potencialidades. Hoy se sabe que la pobreza es un importante factor de riesgo en el desarrollo de trayectorias delictivas, pero que se trata más bien de un factor mediato, que influye sobre otros factores de riesgo con mucha más incidencia sobre la delincuencia.

La presentación de este libro, en el que se recopilan diversas experiencias y el trabajo realizado por los autores en el tema de la violencia y la delincuencia en barrios, pretende ser una mirada del presente, de manera de visualizar el futuro de posibles intervenciones y políticas públicas que se desarrollen en esta materia. Probablemente la realidad que se vive en muchos barrios o sectores de nuestro país es producto -directo o indirecto- de una mirada parcial o segmentada de los problemas que afectan a una localidad. En muchas ocasiones, la mala planificación y ausencia de capacidad para adelantarse a los problemas que el desarrollo de un nuevo barrio en cierto territorio podría ocasionar, resulta hoy en la consecuencia de que los niveles de violencia y delincuencia que afectan a ciertos sectores condicionen el desarrollo de la comunidad que vive en ellos. Con esta recopilación, pretendemos instalar el concepto de que, para avanzar en el desarrollo de soluciones al problema de la violencia y la delincuencia, es necesario mirar integralmente los datos que existen, las experiencias y los programas ya implementados y la realidad de ciertos sectores, para así construir un futuro diferente.

Fundación Paz Ciudadana ha sostenido que para avanzar en el control de la delincuencia, logrando una disminución del delito en Chile, es crucial trabajar en prevención. Una correcta visión de sistema incluye el desarrollo paralelo de políticas públicas que desplieguen intervenciones efectivas en prevención, control y reinserción y rehabilitación de las personas que cometen delitos. Sólo así se podrá disminuir la violencia y la delincuencia en el país.

Un punto central a considerar respecto de la violencia y la delincuencia, es que cada delito comprende una amplia gama de hechos -todos

diferentes entre sí- en cuanto a autores, víctimas y circunstancias, y respecto del tipo de bien o derecho afectado. Por esto, la reducción de la delincuencia y la violencia depende necesariamente del diseño e implementación de estrategias locales, diseñadas para responder a cada problema específico.

Por lo anterior, este libro tiene una especial significación. No sólo permite recopilar las experiencias y el trabajo de muchas instituciones, sino también presentar en conjunto, las investigaciones y proyectos que se ha desarrollado en paralelo en la última década. Es importante, también, porque permite analizar en un contexto global, que la delincuencia es sólo parte del problema y, aunque nadie cuestiona su importancia, debe ser abordada de manera integral y con un sentido de urgencia.

Finalmente, esta recopilación de trabajos y experiencias es importante para la Fundación Paz Ciudadana y para Universidad Alberto Hurtado, porque entrega una oportunidad de encontrar, en este libro, consensos respecto de la importancia del tema para las personas que viven en medio de la violencia y la delincuencia en los barrios.

Agradecemos especialmente a cada uno de los autores, por el aporte que significa su trabajo. Aunque las opiniones que se reflejan en cada artículo corresponden a los autores de los mismos, estamos ciertos de que su análisis conjunto refleja dos importantes acuerdos: la importancia que tiene este tema y la premura con que debe enfrentarse esta realidad desde el desarrollo de políticas públicas que consideren la evidencia y promuevan las soluciones.

El libro en su primer capítulo “Enfoques de Abordaje”, revisa la situación de la violencia urbana en Latinoamérica, a través del artículo de Caroline Moser y Cathy McIlwaine. Se señala que, pese a que existe acuerdo respecto de que la violencia urbana es un grave obstáculo para el desarrollo en Latinoamérica, no existe consenso respecto de sus costos, causas ni maneras de abordarla. Por esto, a partir de la experiencia de ciertos países y la investigación, propone un marco general que permite explicar la violencia urbana y entrega instrumentos metodológicos para facilitar intervenciones integrales. A continuación, la socióloga Alejandra Lunecke revisa la relación que existe entre exclusión social, tráfico de drogas y vulnerabilidad barrial. En su artículo, la autora desarrolla referencias conceptuales respecto de cómo se construyen procesos de exclusión social y las diferentes dimensiones –económicas, socioculturales, y espaciales- en que se desarrollan, afectando directamente las condiciones en que las personas enfrentan los efectos que esta exclusión produce. Se analiza también cómo se construye el concepto de vulnerabilidad barrial y los efectos de la exclusión social en los barrios y cómo la política pública debe orientarse al fortalecimiento de los activos propios de cada sector de manera integral.

El trabajo en diversos barrios, así como los estudios y diagnósticos sociales realizados por Juan Carlos Ruiz, sirven de contexto para el análisis que se efectúa en el capítulo “Violencia y capital social en Santiago: Notas para entender los barrios vulnerados y barrios críticos”. A través de su artículo, el autor revisa la relación que existe entre la violencia y el capital social acumulado en Santiago y hace una propuesta de análisis que incorpora la distinción entre barrios vulnerados y críticos para evaluar los barrios pobres de Santiago.

El artículo sobre “Criminalidad, control social e individualismo: Reflexiones en torno a los cambios culturales en el habitar popular” de Rodrigo Salcedo, Francisco Sabatini y Alejandra Rasse, de la Universidad Católica de Chile, entrega una reflexión sobre la construcción de barrios populares seguros en un contexto de creciente individualismo y privatización de la vida cotidiana. Se debate sobre el control social y la criminalidad, las transformaciones culturales que han tenido lugar en los sectores populares y la forma en que estos cambios han ido reduciendo el control social que los propios vecinos ejercen sobre su territorio. El análisis que se realiza deriva de *focus groups* y entrevistas realizadas por los autores en barrios de Maipú, Puente Alto, Las Condes y Peñalolén.

Como una forma de iluminar la discusión que ha tenido lugar desde el contexto nacional, Ana María Munizaga de Fundación Paz Ciudadana, revisa la experiencia comparada en prevención local del delito. Aunque la investigadora reconoce las diferencias culturales, económicas y sociales en que muchas de ellas se han desarrollado, el aporte que realizan se refiere a la posibilidad de identificar elementos comunes y avances de otros países en estas materias.

El siguiente capítulo denominado “Violencia: diagnóstico y políticas locales”, presenta un análisis realizado por Paz Barrientos (Universidad Alberto Hurtado), Martha Sepúlveda y Cecilia Tijmes (Fundación Paz Ciudadana), sobre la victimización y temor en barrios urbanos pobres. Se detallan 4 diagnósticos realizados en diferentes sectores de la Región Metropolitana en torno a los conceptos de victimización, temor y desorden social. Junto con definirlos, el artículo entrega información desagregada sobre los principales problemas que afectan a las personas en un territorio específico. Como se ha señalado, la especificidad de las intervenciones y la capacidad que tengan de focalizar aquellos problemas prioritarios de las personas, es clave para abordar eficientemente la delincuencia en un territorio. Y para lograr esto, es crucial contar con la información necesaria, tal como se desprende del análisis realizado por las autoras.

A continuación, se presenta el trabajo realizado por Juan Carlos Ruiz y Natalia Lizana, del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. A partir de la revisión de dos programadas implementados en Chile –Barrio Seguro y Quiero Mi Barrio– se estudia la convergencia de las políticas públicas dirigidas hacia los barrios, respecto de los conceptos de mejoramiento físico-urbano y de las condiciones de seguridad, todo ello a la luz de los aprendizajes latinoamericanos.

En su artículo, Ignacio Eissmann, de la Corporación Moviliza, revela la complejidad que implica la tarea de realizar un diagnóstico integral acerca de la violencia y delincuencia en un barrio o territorio. Especifica que, al menos, un diagnóstico debe contemplar la delimitación del territorio a evaluar, un análisis que integre otras variables aparte de la violencia y el delito y la definición y ejecución de una metodología pertinente derivada del diagnóstico realizado, que permita el desarrollo de una estrategia integral de prevención y control de delito en el barrio.

En el tercer capítulo del libro llamado “Análisis de experiencias y modelos de intervención” se encuentra la experiencia de los patios culturales en la Florida. En él se describe el trabajo de la ONG Cordillera, a partir del diseño de un modelo de intervención centrado en la promoción de condiciones y recursos de fortalecimiento del desarrollo de la población infanto-juvenil de las comunidades y en la prevención de situaciones de mayor complejidad que afectan a los niños y jóvenes de estos lugares. La experiencia desarrollada por la ONG, le permite al autor reflexionar sobre los elementos fundamentales de una estrategia que busca intervenir en comunidades de alta complejidad y niveles de vulnerabilidad social.

También a partir de experiencias concretas, Rosa María Olave y Ezio Mosciatti, del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado e Ideograma Ltda., respectivamente, analizan los aprendizajes obtenidos en programas que buscaban reducir el temor en sectores



vulnerables, reconociendo la importancia que este factor ha tenido en la seguridad ciudadana en el país y en el desarrollo de políticas públicas en esta área. Por medio de la presentación de dos proyectos implementados en las comunas de La Pintana y Lo Prado en el marco del programa Chile + Seguro, del Ministerio del Interior, los autores presentan los aprendizajes de los equipos e instituciones involucradas durante la implementación de estas iniciativas, los que deben ser considerados en futuros diseños de programas y políticas de prevención social.

SUR Corporación realiza un análisis, en el artículo siguiente, sobre los escenarios de reconversión y revitalización del sector de la Legua. Ximena Salas, con la colaboración de Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, resumen las principales conclusiones del diagnóstico y propuestas realizados por la investigación que realizó SUR, por mandato de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Haciendo una reseña a la historia de la Legua y su contexto socio-espacial, se realiza una propuesta de reconversión y rehabilitación del sector, describiendo tres escenarios posibles, planteando áreas de intervención diferenciadas –físico-urbana, educacional y laboral- pero que, como enfatizan los autores, deben ser abordadas de forma integral y con participación de los vecinos.

La importancia de prevenir la delincuencia y desarrollar estrategias locales en barrios vulnerables es el concepto que se desarrolla en el tercer artículo de Ana María Munizaga. La autora narra la experiencia de Fundación Paz Ciudadana en su trabajo con diferentes gobiernos locales y la importancia de contar con instrumentos de diagnóstico que permitan elaborar planes de intervención específicos. Demuestra, a través de la experiencia en terreno, que un factor crítico para reducir la violencia y la delincuencia es la aplicación de una estrategia basada en un conjunto de acciones descentralizadas con la activa participación de la comunidad, policías, las autoridades municipales y las organizaciones sociales locales. Finaliza con un conjunto de preguntas claves respecto de la realidad nacional, cuya respuesta es fundamental en el desarrollo de una política exitosa en prevención del delito en barrios.

El breve resumen de cada artículo realizado en esta introducción, muestra la riqueza del análisis que efectúan los autores sobre la violencia y la delincuencia en barrios en Chile. Estas páginas son un verdadero aporte para el futuro desarrollo de las políticas públicas de prevención y control de la delincuencia a nivel local.



Capítulo I: ENFOQUES DE ABORDAJE.

LA VIOLENCIA URBANA EN LATINOAMERICA COMO PROBLEMA DE DESARROLLO: HACIA UN MARCO PARA REDUCIR LA VIOLENCIA

CAROLINE MOSER

Global Urban Research Centre, University of Manchester.

CATHY MCLL WAINE

Queen Mary, Universidad de Londres, UK.

© 2005 Elsevier Ltd. Todos los derechos reservados.

Este artículo fue publicado en inglés en *World Development* Vol. 34, No.

1. Esta publicación se realiza con el generoso permiso de las autoras.

Traducción: Gustavo Muñoz.

PALABRAS CLAVES:

Violencia, urbano, intervenciones para reducir la violencia, Latinoamérica, Colombia, Guatemala.

12

Resumen: A pesar del creciente reconocimiento de que la violencia urbana es un serio obstáculo para el desarrollo en Latinoamérica, existe discusión sobre su clasificación, sus consecuencias, los costos y las causas subyacentes, además de las soluciones para reducir la violencia. Este artículo busca contribuir a una mejor comprensión de la complejidad de la violencia cotidiana en las comunidades urbanas pobres, en términos de debates analíticos actuales, tanto como de soluciones operacionales. Basándose en literatura de investigación, así como en recientes evaluaciones de participación urbana sobre violencia en Colombia y Guatemala, además de pautas sobre reducción de la violencia en América Central, este artículo desarrolla un marco para explicar la naturaleza integral de la violencia y proporcionar instrumentos metodológicos, operacionalmente relevantes, que faciliten intervenciones transversales para reducirla.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es contribuir a una mejor comprensión de la violencia como problema de desarrollo en Latinoamérica, tanto en términos de discusión analítica, como en soluciones operacionales centradas en políticas. Junto con una creciente prevalencia de la violencia cotidiana en ciudades de toda

la región, existe una discusión general con respecto a las clasificaciones, las causas, los costos y las consecuencias de la violencia, además de debates con respecto al éxito comparado de intervenciones específicas. Con esto, se releva el hecho de que todavía es un área nueva de investigación de desarrollo. Este artículo busca contribuir al debate, mediante la introducción de un marco transversal para reducir la violencia, que incluya no sólo la evidencia de investigadores profesionales, sino también las percepciones de las mismas personas pobres, obtenidas por medio del uso de evaluaciones de participación urbana (PUAs).

En áreas urbanas de Latinoamérica, la violencia es cada vez más omnipresente (Torres-Rivas, 1999, p. 287) como fenómeno "endémico", "común" o "cotidiano" (Scheper-Hughes, 1992) que se impregna en la vida diaria, en especial en la de los pobres (Koonings, 1999; Poppovic y Pinheiro, 1995). Aunque la definición, la naturaleza y la amplitud varíen entre los países y dentro de ellos¹, Latinoamérica, como región, tiene un nivel de violencia bastante alto en comparación con otras regiones, definido por tasas de homicidio. Aunque estas tasas sólo proporcionan un poder para los niveles de violencia, la tasa de homicidios en Latinoamérica aumentó en 50% desde principios de la década de los años 80 hasta mediados de los años 90, con incrementos marcados en Panamá, Perú y Colombia (Fajnzylber, Lederman, y Loayza, 2000). Aunque el promedio global en el año 2000 fue una tasa de homicidio de 5 por 100.000 habitantes, el promedio estimado para Latinoamérica fue de 27,5, el más alto entre todas las regiones en el mundo (OMS, 2002).

Aunque la violencia medida en términos de tasas de homicidio más recientemente ha declinado en algunas ciudades² (Mockus, 2001), investigadores han identificado que para muchos ciudadanos, una compleja capa de múltiples formas de violencia y sobre todo la inseguridad y miedo relacionados, se han vuelto "rutinarios" o "normales" dentro de la realidad de la vida diaria (Pecaut, 1999). Esto incluye robos en general, delitos relacionados con el con-



sumo de alcohol y drogas, violencia de pandillas y prostitución y la ya común violencia intrafamiliar.

Asimismo, el impacto económico de la violencia, así como los vínculos relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión, han sido reconocidos recientemente como un problema de desarrollo (Fajnzylber et al., 2000; OMS, 2002). En gran parte de la primera literatura sobre desarrollo de las décadas de los años 60 y 70, se consideraba la violencia como un problema individual de patología delictual. Esto se vinculaba especialmente con la rápida urbanización y la “marginalidad” de las nuevas poblaciones emigrantes (Lomnitz, 1977; Perlman, 1976). A menudo, se percibía a jóvenes emigrantes como hombres alojados en una “cultura de pobreza” (Lewis, 1966, 1969), psicológicamente incapaces de lidiar con la vida urbana y la anomia, volviéndose hacia la delincuencia y la violencia como mecanismo de enfrentamiento o como expresión de frustración. El cambio en la literatura de causas individuales a más estructurales de la violencia fue influenciada por debates neomarxistas y la teoría de la dependencia de la década de los años 70 y 80, que llevaron a reconocer que una complejidad de factores estructurales e institucionales también influyen en los niveles de violencia (Ayres, 1998).

Una vez más, se ha cuestionado el estereotipo común de que la pobreza es la principal causa de la violencia, con evidencia latinoamericana que demuestra que la desigualdad y la exclusión, relacionadas con una distribución desigual de los recursos sociales, políticos y económicos en contextos urbanos, intersectan con la pobreza para precipitar la violencia (Fajnzylber, Lederman, y Loayza, 1998, 2000).

Dichos vínculos no se relacionan simplemente con disparidades de los ingresos económicos, sino también con factores de exclusión con respecto a acceso desigual al empleo, la educación, la salud, y la infraestructura física básica. Además, la ausencia o la insuficiencia de los sistemas de justicia, políticos y protección de la seguridad del Estado afectan a

los pobres. A su vez, no pueden pagar sus propios servicios y, por lo tanto, están más susceptibles a la impunidad, la corrupción, la ineficiencia e, incluso, a la brutalidad, a menudo relacionadas con dichas instituciones.

En contextos de desigualdad grave, las condiciones de vida urbana de los pobres pueden aumentar la posibilidad de que aparezcan conflictos, delitos o violencia (Vanderschueren, 1996). Podría decirse que los efectos adversos de la globalización y la difusión relacionada con el neoliberalismo también han llevado a una polarización cada vez más social, es más probable que aquellos “desconectados” a nivel local experimenten delitos y violencia (Briceño León y Zubillaga, 2002; Willett, 2001). También, la globalización ha facilitado el desarrollo de una “economía delictual global” de drogas, armas de fuego, prostitución y extorsión (Castells, 1998). Por último, la violencia cotidiana ha tendido a seguir sin disminución en países que salen de conflictos políticos y experimentan intentos de democratización. En Latinoamérica, se podría decir que el cambio desde regímenes autoritarios hacia gobiernos democráticos, ha llevado a la democratización de la propia violencia, debido a que el uso de la fuerza ya no sigue siendo dominio exclusivo de ejércitos, guerrillas ni grupos paramilitares (Koonings, 2001; Kruijt y Koonings, 1999). Esto se refleja en la aparición de pandillas que constituyen los antiguos miembros militares, paramilitares o guerrilleros, además de una creciente industria de drogas con redes establecidas durante las épocas de conflictos (Kincaid, 2000; Pearce, 1998). Ahora se reconoce que la violencia influye negativamente en la productividad y el crecimiento, tanto micro como macro-económicos. Se estima que una típica guerra civil reduce los ingresos alrededor de 15%, y aumenta la cantidad de personas que viven en absoluta pobreza a casi 30% (Collier et al., 2003, p. 2). Por ejemplo, en Colombia, la violencia urbana y los conflictos armados entre los años 1991 y 1996 ascendieron de un total de costo neto de 18,5% del PIB, lo que representa un 3,1% del PIB al año (Trujillo Ciro y Badel Pueda, 1998, p. 25).

La violencia tiene diferentes impactos directos e indirectos. Puede socavar directamente el funcionamiento de los servicios de salud, las fuerzas de seguridad, los sistemas de justicia, los servicios sociales y de vivienda, cuando los funcionarios públicos son sobornados, intimidados o no pueden proveer los servicios de los cuales son responsables debido al miedo o la inseguridad. Indirectamente, la violencia puede resultar en mayor mortalidad y morbilidad debido a homicidios o suicidios, consumo de alcohol o drogas, y desórdenes de salud mental. El mercado laboral y la productividad intergeneracional también se ven afectados por efectos económicos multiplicadores, debido a relaciones interpersonales y la calidad de vida influenciados por efectos sociales multiplicadores (Arriagada y Godoy, 2000).

(a) La contribución de las evaluaciones de participación urbana (PUAs) a los debates sobre violencia

En la década pasada, una variedad de disciplinas académicas han realizado investigación sobre la violencia urbana, utilizando metodologías cualitativas y cuantitativas. A la fecha, se ha llevado a cabo investigación mucho menos participativa sobre violencia y seguridad, aparte de investigación sobre conflictos de recursos naturales (ver Leach, Mearns, & Scoones, 1997). Sin embargo, las metodologías de participación pueden complementar la investigación de participación (Kanbur, 2002). Sirven no sólo para identificar cómo las personas entienden y perciben la complejidad de la violencia cotidiana en sus comunidades, sino también para “entenderla” desde una perspectiva de políticas. A medida que la ubicuidad de la violencia ha cambiado hacia formas localmente más contingentes, también han emergido comunidades locales como áreas de críticas para entender la violencia. Cada vez más en conflictos contemporáneos, “la comunidad representa el nexo de la acción de conflicto... el campo de batalla de hoy es la ciudad, no el campo ni la playa” (Goodhand y Hulme, 1999, pp. 17–18).

Las metodologías de participación también pueden jugar un rol catalítico, al unir la división entre

investigadores y profesionales, como ya ha sido bien ejemplificado en recientes debates sobre la reconceptualización de la pobreza. En este caso, implicó una transición desde enfoques estáticos, cuantitativos, basados en líneas de pobreza, hasta enfoques dinámicos, cualitativos de participación (Chambers, 1995; Moser, 1998)³.

Este último llevó la llamada “voces de los pobres” a la atención de los creadores de políticas, con la “co-producción junto a los pobres de la información sobre la pobreza que refleja sus perspectivas”, lo que resultó en una convergencia entre participación, pobreza y políticas (Brock, 2002, p. 1; ver también Narayan, Chambers, Shah, y Petesch, 2000a; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher, y Koch-Schulte, 2000b; Banco Mundial, 2000).⁴

Sin embargo, deben observarse las limitaciones de la investigación de participación. No es una sustitución de la investigación etnográfica requerida para revelar las “múltiples capas de la violencia”, a menudo a lo largo de un período extenso (por ejemplo, ver a Robben y Nordstrom, 1995; Scheper-Hughes, 1992). Además, el punto hasta el cual las personas son enriquecidas de manera real a través de la metodología de participación es bastante refutado (Cornwall y Jewkes, 1995; Guijt y Shah, 1998). También existen limitaciones de los análisis de datos; los investigadores tienen que “mediar conclusiones”, tomando decisiones con respecto a qué destacar. Es necesario tener cuidado para ejercitarse y asegurarse contra “la filtración” de mensajes de políticas, ya que “ciertos mensajes desaparecen de vista” (Norton et al., 2001, pp. 16–17). Finalmente, existen riesgos de seguridad, tanto para investigadores como para miembros de la comunidad cuando trabajan en comunidades violentas.

Los datos incluidos en este artículo provienen de las evaluaciones de participación urbana (PUAs) sobre violencia realizadas en el año 1999 en 18 comunidades urbanas pobres en Colombia y Guatemala (Moser y McIlwaine, 2004). Estos datos proporcionan percepciones de mujeres y hombres, niñas y niños, cuyas vidas diarias se ven afectadas por la violencia, la inseguridad y el

miedo, en pueblos y ciudades que reflejan diferentes zonas geográficas y tipos de violencia⁵. En ambos contextos, a menudo el silencio (conocido como “la ley del silencio” en Colombia y “la cultura del silencio” en Guatemala) fue una barrera que influyó en los datos obtenidos⁶. El artículo recurre, además, a marcos previos que desarrollaron guías sobre América Central para reducir la violencia de agencias de desarrollo como el DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional) y la ASDI (Agencia de Cooperación Sueca para el desarrollo Internacional), además de violencia urbana y violencia basada en el género, del Banco Mundial⁷. Finalmente, el artículo incluye investigación reciente relacionada con la violencia en Latinoamérica, realizada por antropólogos, sociólogos, economistas y científicos políticos, así como debates centrados en políticas, como aquéllos de criminólogos y epidemiólogos.

2. UN MARCO INTEGRADO PARA REDUCIR LA VIOLENCIA

Entender la violencia cotidiana en comunidades urbanas pobres, requiere un marco integral que ponga la violencia en términos de tres componentes interrelacionados. Primero, las diferentes clasificaciones del fenómeno; segundo, los factores causales subyacentes; y tercero, los costos y las consecuencias de acciones violentas. Es la interrelación entre estos tres componentes la que proporciona la contextualización necesaria para identificar el cuarto componente, es decir, la variedad de intervenciones que ayudan a reducir la violencia.

Esta sección presenta dicho marco en términos de cada uno de estos cuatro componentes. Primero, clasifica sistemáticamente las múltiples formas de violencia, además de presentar “un mapa de la ruta de la violencia” como herramienta de diagnóstico específica al contexto; segundo, propone que se deban entender los factores causales interrelacionados que subyacen en la violencia en términos de un nexo que vincule estructura, identidad y agencia; tercero, trata los costos de la violencia con especial atención en el impacto que causa en los recursos capitales de los hogares

pobres; cuarto, concluye, resumiendo, una matriz que clasifica siete enfoques de políticas de “tipo ideal” para prevenir y reducir la violencia.

(a) Categorías de la violencia

La variedad de tipos de violencia urbana es compleja y específica al contexto. Por ejemplo, los datos de las evaluaciones de participación urbana (PUAs) en nueve comunidades urbanas pobres de Guatemala mostraron un promedio de 41 tipos de violencia, mientras que en Colombia, el promedio comparable fue de 25, con una comunidad en Bogotá, la capital del país, que distinguía entre 60 tipos. Al responder la pregunta, “¿a qué le tienes miedo?”, una niña de 13 años en Cali identificó cinco tipos de violencia (peleas, violaciones, borrachos, maltrato y pandillas), que a la vez ilustraba la fuerte relación entre miedo y armas (ver Figura 1)⁸.

El hecho de que Colombia estuviera en medio de una “guerra civil” brutal, y que Guatemala se encontrara en un contexto post-conflicto que ha surgido de 20 años de conflicto interno, planteó importantes temas de definición con respecto a la distinción entre guerra y conflicto, y violencia y delincuencia. Hasta hace poco, éstos han sido considerados como dominios distintos y separados; “guerra” se refiere usualmente a los conflictos entre países que implican formas de violencia colectiva y la movilización de grupos o fuerzas militares armados (Allen, 2000); en contraste, “delincuencia” es un acto que la ley castiga, en otras palabras, el incumplimiento de una prohibición legal. La delincuencia se vuelve violenta cuando implica cualquier acto que causa daño (Vanderschueren, 1996), por lo general a nivel de individuo (Reiss y Ross, 1993).

Recientes tendencias han tendido a eliminar dichas distinciones, y han llevado a hacer menos claros los límites. La disminución de guerras y conflictos armados interestatales, en especial desde que terminó la Guerra Fría, y el cambio hacia guerras civiles y conflictos internos han resultado en formas más híbridas de conflictos dentro y a través de las fronteras esta-

tales. A menudo, éstos se prolongan en duración, apuntalados por desacuerdos étnicos o sociales, y conducidos por los llamados empresarios del conflicto u oportunistas políticos (Duffield, 2002; Goodhand y Hulme, 1999). Además, cada vez es más difícil distinguir entre diferentes tipos de violencia, en especial violencia motivada por razones políticas como violencia no política⁹.

Figura 1. Dibujo de “¿A qué le tienes miedo?” en El Arca, Cali, Colombia (dibujado por una niña de 13 años).



Dichos problemas han resultado en el debate del concepto de “violencia” (Taussig, 1987). Aunque una definición instrumental comúnmente utilizada denota que la violencia es el uso de la fuerza física que causa lesiones a otros con el fin de imponer los deseos de uno (Keane, 1996), otras definiciones han sido ampliadas para referirse al daño psicológico, la privación material, y la desventaja simbólica (Galtung, 1985, 1996; Schröder y Schmidt, 2001). Simultáneamente, cada vez se considera más la violencia como compleja, caótica y multidimensional (Robben y Nordstrom, 1995). Así como el uso y la negociación del poder, las estructuras de la violencia están bastante sujetas a los valores y las percepciones específicas de los lugares y las horas locales. Los niveles de tolerancia difieren de una sociedad a otra y cambian a lo largo del tiempo. A medida que la violencia se vuelve “rutinaria” o “banal”, también pueden volverse así formas que antes eran inaceptables, especialmente si eran fundamentales para el fun-

cionamiento de la sociedad (Bourgois, 2001).

Bajo esta definición de violencia, el marco hace una distinción cuádruple entre violencia social, económica, institucional y política. Cada una es identificada en términos del acto físico que se utiliza de manera consciente o inconsciente para ganar o mantener poder, además se basa en la principal motivación detrás de la violencia identificada (ver Tabla 1)¹⁰. Por ejemplo, mucha violencia social, motivada por la voluntad de conseguir o mantener control y poder social, se basa en el género, y a menudo se vincula con las estructuras y las relaciones de poder de géneros creados por la masculinidad (Greig, 2000; Pickup, Williams, y Sweetman, 2001). La violencia basada en el género incluye violencia intrafamiliar, así como abusos sexuales en áreas públicas (OMS, 2002). La violencia social también se refiere a la violencia étnica, peleas entre pares, o violencia territorial o basada en identidad, vinculada con pandillas.

En contraste, la violencia económica es motivada por la obtención de ganancias materiales, que se manifiesta en la violencia relacionada con la delincuencia callejera, incluidos asaltos, robos y violencia vinculada con drogas y secuestros. Muy relacionada se encuentra la violencia institucional, perpetrada por instituciones estatales, tales como la policía y los jueces, los ministerios como el de salud y de educación, así como instituciones extra estatales como patrullas ciudadanas de limpieza social. Por último, la violencia política, conducida por la voluntad de ganar o mantener poder político, incluye guerrillas, conflictos paramilitares, y asesinatos políticos. Aunque se encuentra bastante relacionada con los conflictos y las guerras, la violencia política también ocurre durante épocas de paz. La definición de violencia es un punto de partida para aquéllos que tratan de entender la enorme complejidad del fenómeno, sin embargo tiene limitaciones considerables. Al centrarse principalmente en la violencia física, no se da la importancia necesaria a formas no físicas como la intimidación, las amenazas y otros tipos de abusos psicológicos. Asimismo, el hacer hincapié en el problema del poder quizá no sea apropiado para algunos tipos de violencia (como la violencia reactiva cuando los actos de violencia

se comenten para vengarse) o para manifestaciones violentas que no contengan claramente una dimensión de poder (como la violencia entre dos sujetos ebrios).

Además, ya que cualquier clasificación es estática, esta tipología cuádruple se concibe como un continuo interrelacionado o superpuesto con importantes interconexiones de refuerzo entre los diferentes tipos de violencia. Para los actores sociales involucrados como perpetradores o víctimas, las diferentes clasificaciones no siempre son mutuamente exclusivas; el mismo acto puede cometerse por diferentes razones según la identidad del perpetrador o de la víctima. La evaluación de participación urbana en Colombia muestra percepciones de las interrelaciones entre diferentes tipos de violencia en el diagrama de flujo causal dibujado por tres jóvenes de Bucaramanga (ver Figura 2). Ellos identificaron violencia intrafamiliar socialmente constituida como la base de otros tipos de violencia. Esto lleva a que algunos jóvenes dejen el hogar para unirse a pandillas (lo que se entien-

de como estructuras de apoyo alternativas), o se vuelvan a las drogas, que están vinculadas con la inseguridad, así como la violencia económica de robos, asaltos, delitos y delincuencia. El resultado es mayor miedo, junto con menos confianza, unidad e instituciones sociales, relacionadas con el menoscabo del capital social (ver abajo). Este diagrama de flujo causal apunta a las tensiones inherentes para diferenciar entre tipos específicos de violencia, en una realidad donde es la interrelación de estos tipos específicos la que crea una red de miedo y de inseguridad (Figura 2).

A pesar de estas limitaciones, una clasificación que diferencie entre distintos tipos de violencia es útil para varios propósitos. Alienta a que los creadores de políticas vayan desde intervenciones para reducir la violencia hacia estrategias más integradas que reconozcan los vínculos entre diferentes tipos de violencia. Además, destaca las implicaciones de las políticas de múltiples identidades y motivaciones de los perpetradores. Por ejemplo, terminar con la violen-

Figura 2. Organigrama causal de violencia intrafamiliar e inseguridad en Bucaramanga, Colombia (realizado por tres jóvenes de un centro juvenil).

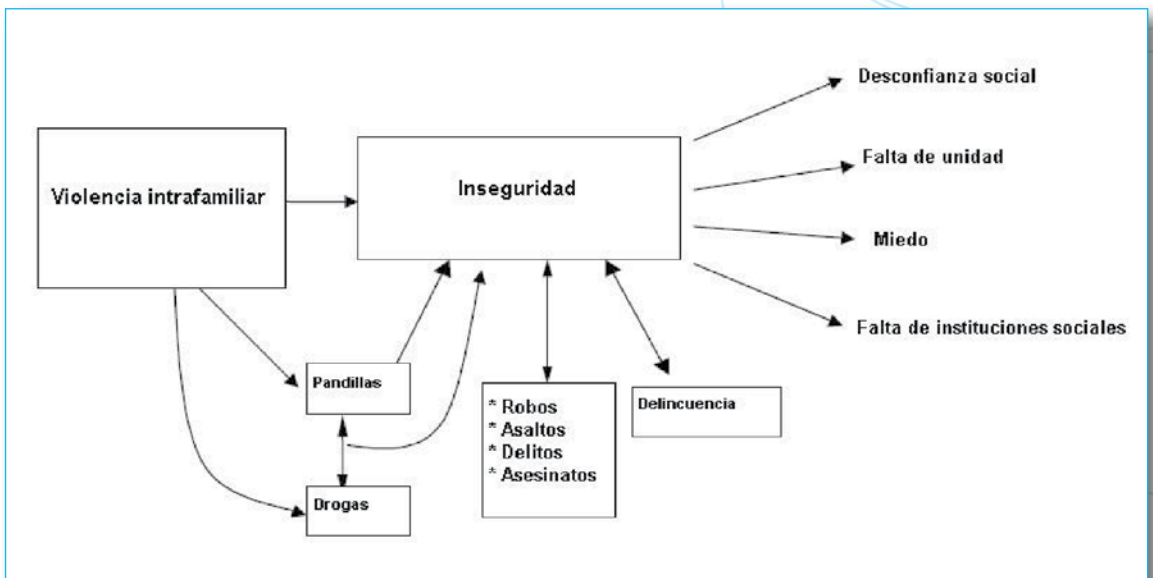


Tabla 1. Mapa de la ruta de la violencia: una herramienta de diagnóstico para identificar manifestaciones, tipos y clasificaciones específicos de la violencia.

Clasificación de violencia	Tipos de violencia según perpetradores o víctimas	Manifestaciones
Política	Violencia del estado y no del estado en situaciones de conflicto político	- Conflictos paramilitares y guerrillas - Conflictos armados entre partidos políticos - Asesinatos políticos
Institucional	Violencia del estado y otras instituciones “formales”, incluido el sector privado	- Asesinatos extra-judiciales por parte de fuerzas de seguridad - Limpieza social dirigida por la comunidad o el estado - Linchamiento - Abuso entre paciente y doctor, y entre estudiante y profesor
Económica /institucional	Crimen organizado, protección de intereses comerciales	- Secuestros - Robos armados - Tráfico de drogas - Robo de autos - Negocios de armas pequeñas - Tráfico con prostitutas - Violencia o intimidación para resolver problemas económicos
Económica	Delincuencia / robo	- Robo en la calle - Robos
Económica / social	Maras (pandillas juveniles)	Violencia colectiva de pandillas; robo
Económica / social	Niños de la calle (niños y niñas)	- Hurtos
Social	Violencia sexual y basada en el género entre adultos y parejas	- Abuso psicológico, sexual o físico
Social	Abuso y maltrato infantil: niños y niñas	- Abuso sexual y físico, en especial en los hogares
Social	Conflicto intergeneracional entre padres e hijos (tanto jóvenes como adultos)	- Abuso psicológico y físico
Social	Violencia cotidiana rutinaria e injustificada	- Falta de ciudadanía en áreas tales como el tráfico, las agresiones en la carretera, las peleas en bares y las confrontaciones en la calle

Fuente: Adaptado de Moser y Winton (2002)

cia política en países dominados por guerrillas puede necesitar tanto soluciones negociadas que traten los motivos políticos de los grupos guerrilleros como la creación de trabajos para combatientes desmovilizados, para tratar los motivos económicos detrás de tales militancias. Por último, la clasificación facilita explicaciones en respuesta a por qué las intervenciones para reducir un tipo de violencia pueden no resultar en reducciones similares en otros tipos; lo contrario también ocurre.

Un “mapa de la ruta de la violencia” proporciona una herramienta de diagnóstico útil, primero para hacer una lista de las muchísimas manifestaciones de violencia en un contexto específico, y luego clasificarlas para que los creadores de políticas puedan identificar soluciones apropiadas. La Tabla 2 proporciona un ejemplo, tomado de un proceso de consulta en Honduras, en el que se identificaron las manifestaciones, los tipos y las clasificaciones predominantes de la violencia urbana cotidiana. En un contexto donde la violencia social y económica de las maras (pandillas juveniles) fue un problema principal, tanto del Estado como de la sociedad civil, el mapa de la violencia fue una herramienta de diagnóstico importante para alentar a que los creadores de políticas también tuvieran en cuenta las varias manifestaciones de violencia institucional, así como los vínculos entre violencia institucional y de pandillas (Moser y Winton, 2002).

(b) Factores causales que subyacen en la violencia

Los factores causales relacionados con el contexto más amplio nacional, la comunidad, la familia y el sujeto se combinan para jugar un rol en la perpetración de la violencia o la victimización. Además, ningún factor explica por qué algunos sujetos se comportan de manera violenta hacia otras personas, ni cómo algunas comunidades son más violentas que otras. Tales problemas apuntan al hecho de que los factores causales que subyacen en la violencia son multidimensionales e interre-

lacionados. Consecuentemente, como con las clasificaciones de la violencia, los enfoques integrales son más útiles que aquéllos que se centran en un nivel o tipo específico de violencia.

Entre los diferentes enfoques desarrollados para tratar la naturaleza interrelacionada de la violencia, el más común es el “modelo ecológico”. Originalmente usado por Bronfenbrenner (1977) para explicar el desarrollo humano, investigadores de la violencia lo han adaptado, en especial aquellos que investigan sobre problemas de salud pública. Por ejemplo, este modelo se ha utilizado para aclarar las complejas causas del abuso infantil (Belsky, 1980), la violencia juvenil (Garbarino, 1995), la coerción sexual (Brown, 1995), la violencia intrafamiliar (Heise, 1998) y, más recientemente, por la OMS en su encuesta internacional de violencia (OMS, 2002). El modelo identifica la violencia a niveles individuales, interpersonales, institucionales y estructurales; examina la relación entre factores individuales y específicos al contexto; y considera la violencia como consecuencia de múltiples niveles de influencia en el comportamiento (OMS, 2002).

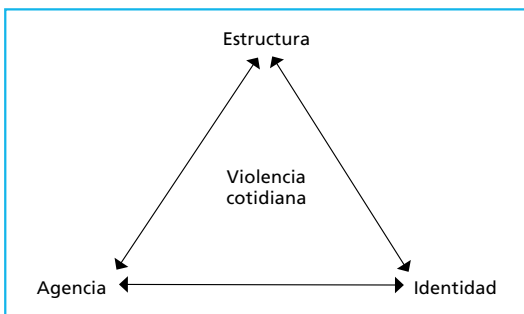
Otras interpretaciones causales también distinguen entre diferentes niveles. Mientras Turpin y Kurtz (1997) diferencian entre niveles mundiales, nacionales, colectivos e interpersonales, Arriagada y Godoy (1999) proponen un enfoque “epidemiológico multi-causal” que identifica tres conjuntos de factores contributivos relacionados con la situación familiar y social, además de factores contextuales e institucionales. En el caso de la violencia basada en el gé-

nero, se ha hecho distinción entre causas externas y estructurales tales como la pobreza, junto con influencias sociales como el patriarcado, y factores de riesgo a nivel individual (Pickup et al., 2001).

Todos estos enfoques comparten características comunes, en especial en relación con factores estructurales subyacentes. Sobre la base de debates antropológicos y sociológicos que enfatizan la necesidad de entender los fenómenos sociológicos en términos de identidad y agencia (Arce y Long, 2000; Giddens, 1991; ver Jabri, 1996 sobre violencia), este marco presenta un modelo de causalidad que identifica factores que subyacen a la violencia en términos de la interrelación entre agencia, identidad y estructura¹¹. La Figura 3 proporciona una representación de triángulo simple de estos conceptos para ilustrar cómo se interconectan.

El reconocimiento de la naturaleza específica al contexto de las experiencias de violencia de las personas no excluye un análisis de las desigualdades estructurales de poder que subyacen en estas variaciones. Éstas se relacionan con estructuras políticas y socioeconómicas más amplias, dentro de las cuales surgen realidades individuales y locales. La violencia puede incrustarse en instituciones sociales y estructuras materiales en formas que la sociedad occidental asume como normales, naturales e incluso progresistas (Foucault, 1977; Kruijt y Koonings, 1999; Robben y Nordstrom, 1995). Como se menciona anteriormente, los factores estructurales incluyen graves desigualdades en la distribución de recursos sociales, políticos y económicos, que van unidos con la pobreza y la desigualdad. Hace pocos años, dichas desigualdades han sido exacerbadas por la globalización, el ajuste estructural y la democratización.

Figura 3. Un triángulo causal: una herramienta explicativa de las causas interrelacionadas de la violencia.



La forma en que las personas experimentan la violencia depende no sólo de una variedad de estructuras subyacentes de poder, control y dominación, sino también de diferencias en la posición de su identidad. Esto se ve influenciado principalmente por el género, la edad, la etnia y la raza. Pueden existir varias identidades para un sujeto determinado. Por ejemplo, la construcción de masculinidades se vincula estrechamente con el ejercicio del poder del hombre sobre las mujeres y se manifiesta en la violencia contra ellas (Greig, 2000). Sin embargo, el discurso de que “las mujeres son víctimas y los hombres son perpetradores” no siempre es adecuado, como lo manifiesta el importante rol de mujeres combatientes durante conflictos armados (Jacobs, Jacobson y Marchbank, 2000). Asimismo, la generación y la edad son también importantes, siendo las ancianas y las jóvenes especialmente vulnerables a la violencia en formas diferentes a la población adulta general.

La identidad se relaciona, además, con la agencia individual. Los sujetos como actores sociales reaccionan ante situaciones y formulan objetivos de distintas maneras. Frecuentemente, se encuentran estereotipos que niegan la agencia individual, en especial aquéllos que vinculan a ciertos sujetos o grupos con formas particulares de violencia. Por ejemplo, los estereotipos comunes que vinculan la pobreza con tasas de mayor delincuencia indican peligrosamente que todos los pobres son violentos. Igualmente, lugares específicos dentro de las ciudades pueden ser estigmatizados, en especial aquéllos donde viven los pobres (Rodgers, 2004). En América Central, la aparición de culturas de pandillas ubicuas (las maras), fomentadas por los medios de comunicación, han llevado a una asociación global de pandillas de jóvenes y violencia. Tratar a ciertas personas o grupos como “objetos” niega su agencia y su rol de actores.

En general, es la combinación de estructura, identidad y agencia la que ayuda a entender los factores subyacentes que causan violencia. Los

resultados de las PUAs ilustran cómo este modelo de causalidad puede ser una herramienta operacional de utilidad para entender mejor los factores que subyacen a las diferentes clasificaciones de la violencia. Se proporciona un ejemplo en la Figura 4, un organigrama causal de Aguazul, Casanare, Colombia. Nueve miembros de la comunidad ilustraron su percepción de las interrelaciones causales entre tres tipos de violencia. La violencia relacionada con la política y la economía por asuntos de tierras, causada por problemas estructurales históricos a largo plazo por distribución desigual de los recursos, el desempleo y la pobreza, se interrelaciona con la violencia económica y social entre vecinos. En este caso, los problemas de agencia se identifican como más importantes incluidas algunas características individuales como la envidia, la infidelidad y el alcohol. A su vez, esto se vincula estrechamente con la violencia intrafamiliar, donde los factores que se relacionan con la identidad basada en la edad y en el género hacen que los cónyuges y los niños sean especialmente vulnerables.

Figura 4. Organigrama de violencia causal a nivel local en Aguazul, Colombia (realizado por un grupo mixto de nueve adultos). Fuente: Moser y McIlwaine (2004).



(c) Los costos y las consecuencias de la violencia

Los costos y las consecuencias de la violencia se interrelacionan estrechamente con los factores causales que la apuntalan. La mayoría de la investigación se ha centrado en la medición cuantitativa de los costos monetarios, lo que provee una métrica interpretable, común para analizar el impacto de la delincuencia en los sujetos y la sociedad. Esto puede compararse con los costos de otros problemas sociales y, por lo tanto, es una herramienta de utilidad para un análisis costo-beneficio de varias opciones de políticas (Macmillan, 2000). No obstante, medir los costos de la violencia enfrenta limitaciones considerables. Estas incluyen no sólo problemas metodológicos, sino también, en muchos contextos, falta de acceso a la información sobre cálculos de gastos relacionados con la violencia, realizados por la policía, los jueces, el sistema penal e incluso las fuerzas armadas.

Igualmente importantes, muchos de los costos indirectos y las consecuencias de la violencia son intangibles tanto para las víctimas individuales como para la sociedad (Buvinic y Morrison, 1999). Esto ha llevado a que investigadores sugieran que la dependencia de datos disponibles sobre costos de la violencia no tiene en cuenta efectos de la violencia intangibles e insidiosos sobre las vidas de las personas tales como la inseguridad, el miedo, el terror y el deterioro de la calidad de vida (Rubio, 1997). También, la violencia impacta en el bienestar de las personas en términos de seguridad de subsistencia, y en el funcionamiento de instituciones sociales locales. Por lo tanto, este marco se centra menos en los costos monetarios de la violencia y más en sus consecuencias e impactos en términos de los activos fijos que poseen los hogares pobres. Al identificar los vínculos entre seguridad, activos y violencia, la intención es complementar la investigación cuantitativa actual sobre los costos de la violencia.

Conceptos como activos fijos, capacidades y seguridad de subsistencia, fuertemente influenciados por el trabajo pionero de Sen (1981) sobre

el hambre y los derechos, ahora son utilizados comúnmente para analizar los riesgos y las vulnerabilidades que experimentan los pobres (Banco Mundial, 2000). Sin embargo, rara vez éstos se extienden a la violencia. Sin embargo, identificar cómo los pobres lidian con impactos a corto plazo y exigencias a largo plazo a través de la movilización de sus derechos o activos también ayuda a analizar los efectos de la violencia y la inseguridad en el bienestar de las personas; mientras más activos tiene la gente, menos vulnerables y seguros se sienten al enfrentar la violencia; en tanto, mientras más mermados son sus activos, mayores son la inseguridad y susceptibilidad percibidas a la violencia (Moser, 1998).

Para alcanzar resultados positivos de subsistencia, ninguna clasificación de activos es suficiente por su propia cuenta (DFID, 2000). Esto es particularmente el caso de los pobres. Con acceso limitado a cualquier activo, tienen que manejar complejos portafolios de activos. Del extensivo debate sobre este tema, existe consenso general que los cinco activos fijos más importantes de los pobres se clasifican como capitales naturales, sociales, humanos, financieros y físicos (Carney, 1998; Chambers y Conway, 1992). Al utilizar estas clasificaciones, el marco identifica cómo los costos y las consecuencias de la violencia tienen impactos directos e indirectos en los diferentes activos fijos de los pobres.

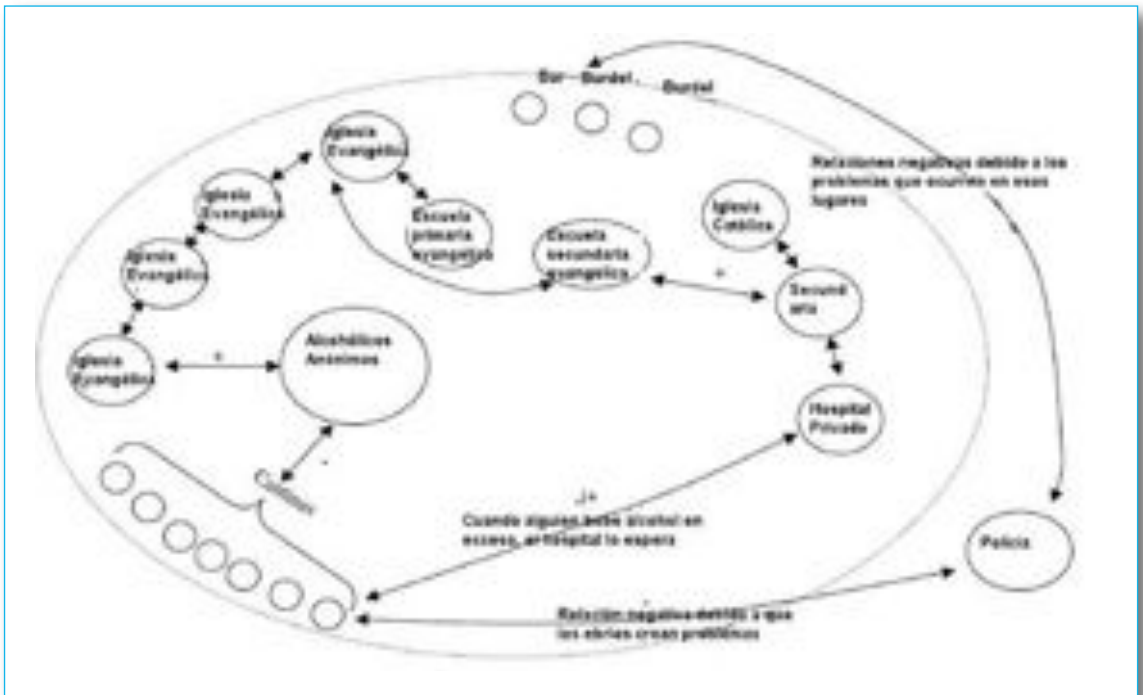
Por ejemplo, el capital financiero y físico consta de las reservas de plantas, equipos, infraestructura y otros recursos productivos que poseen los sujetos, los sectores públicos y comerciales, así como recursos monetarios disponibles para las personas (tales como ahorros y créditos). Los costos de la violencia incluyen el agotamiento de los ahorros y las pérdidas en las ganancias de los recursos destinados para reducir o controlar el fenómeno. Cuando los hogares y las empresas no pueden controlar el aumento de la delincuencia violenta y pueden darse el lujo de los costos, a menudo confían en empresas de seguridad privada para que controlen o prevengan la violencia (Arriagada y Godoy, 2000). No obstante, en algunos contextos, como en pueblos pequeños en la PUA de Co-

lombia, las poblaciones locales no tienen ninguna otra opción más que aprender a vivir con la extorsión por parte de diferentes actores armados, tanto guerrillas izquierdistas como grupos paramilitares derechistas. Varios grupos de discusión de comunidades en Casanare comentaron que los grupos paramilitares y las guerrillas tienen que ver con las llamadas “vacunas” (impuestos legales). Por ejemplo, los choferes de taxi tenían que pagar US\$19 al día para poder trabajar; los carniceros tenían que pagar US\$62 cada 3 ó 4 meses, mientras que los ganaderos pagaban US\$1 por cabeza de ganado al mes.

Los activos fijos humanos se refieren a las inversiones individuales en educación, salud y nutrición, que afectan la habilidad de las personas para utilizar su trabajo y la naturaleza de los

beneficios de su trabajo. Una importante consecuencia directa de la violencia es el aumento de gastos en salud. La violencia basada en el género tiene graves consecuencias asociadas para los activos fijos humanos. Éstas incluyen los impactos de las heridas que experimentan las mujeres (en especial si se encuentran embarazadas), heridas a niños, embarazo no deseado o temprano (debido a una violación o falta de control sobre la contracepción), el contagio de ETS (por ejemplo, VIH), así como consecuencias psicológicas tales como el suicidio y problemas de salud mental (Heise, Pitanguy y Germain, 1994). La violencia basada en el género puede también socavar la productividad económica de las mujeres y contribuir a un aumento de la pobreza. Los niños que viven en situaciones violentas se ven afectados en términos de salud, con mayor investigación que

Figura 5: Mapa institucional de Limoncito, San Marcos, Guatemala (preparado por dos zapateros de 28 y 50 años). Fuente: Moser y McIlwaine (2004).



muestra que es más probable que utilicen violencia dentro de sus propias relaciones, y tengan pérdidas de capital humano a largo plazo a través de un menor rendimiento educacional (Pickup et al., 2001).

El capital natural incluye las reservas de activos que entrega el medioambiente tales como la tierra, la atmósfera, los bosques, el agua y los pantanos. En comunidades rurales, el activo productivo crítico para los pobres es la tierra, mientras que en áreas urbanas es la tierra para el albergue. Como se muestra en la Figura 4, la violencia por asuntos de tierra en Colombia rural ha creado problemas, fundamentalmente en sustentos de hogares rurales y ha resultado en el desplazamiento y la migración hacia comunidades urbanas donde se realizó la PUA.

El capital social es el activo intangible más comúnmente citado, así como el más refutado (Bebbington, 1999). Esto ha sido definido como “las reglas, las normas, las obligaciones, la reciprocidad y la confianza incrustadas en las relaciones sociales, las estructuras sociales y los acuerdos institucionales de la sociedad, que permiten a sus miembros alcanzar sus objetivos a nivel individual y comunitario” (Narayana, 1997, p. 50). El capital social es generado y proporciona beneficios a través de la calidad de ser miembro en estructuras o redes sociales a diferentes niveles, que van desde el hogar hasta el mercado y el sistema político (Portes, 1998)¹². Cada vez más, los efectos excluyentes del capital social son reconocidos, junto con un análisis más sofisticado de la relación entre la violencia y el capital social (McIlwaine y Moser, 2001)¹³. La violencia hace perder el capital social en términos de que reduce la confianza y la cooperación dentro de las comunidades, o lo reconstituye en diferentes formas (Colletta y Cullen, 2000).

Cuando la capacidad de gobernar de instituciones formales se pierde por causa de la violencia, afecta las tasas de impunidad y las violaciones a los derechos humanos (Turshen, 2001). La igualdad de acceso a las instituciones de seguridad, comunicación, salud, educación y justicia también se ve reducida cuando éstas no pueden funcionar de una manera transparente. Las organizaciones informales a nivel comunitario también se ven afectadas

por la inseguridad y la seguridad personal, que influyen en la naturaleza de cohesión entre los miembros. Las mujeres juegan un rol voluntario crucial en las organizaciones informales. Cuando las mujeres tienen miedo a salir de casa, la función de las organizaciones informales puede verse afectada fundamentalmente. Al mismo tiempo, en contextos de conflictos armados extremos, las organizaciones dominadas por mujeres pueden jugar un rol crucial para reconstruir el capital social durante los procesos de paz (Coral, 2001).

La distinción analítica entre capital social productivo y perverso es de especial importancia para la investigación sobre violencia (Rubio, 1997)¹⁴. Diferentes percepciones de la confianza de una comunidad en instituciones sociales en las PUAs colombianas y guatemaltecas mostraron que la violencia hace perder el capital social y lo reconstituye en formas específicas al contexto. En Guatemala, por ejemplo, el conflicto armado ha dejado un legado de fragmentación social general con poca confianza entre los habitantes del país. La PUA identificó una gran cantidad de organizaciones sociales, principalmente relacionadas con los servicios; las escuelas, los hospitales, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales internacionales tales como Médicos Sin Fronteras y Visión Mundial. Sin embargo, había muchísimas menos organizaciones de miembros locales, lo que refleja la pérdida de éstas durante el largo conflicto armado.

La Figura 5, creada por dos zapateros de San Marcos, Guatemala, muestra cómo el conflicto armado hizo perder el capital social. Destaca una grave falta de diversidad institucional en esta comunidad (con pocas organizaciones de miembros), lo que identifica tanto lazos positivos entre diferentes escuelas evangélicas, escuelas y hospitales, y los lazos negativos entre cantinas, Alcohólicos Anónimos, burdeles y la policía. Los resultados cuantitativos comparativos de la PUA en Colombia mostraron que una de cada cuatro instituciones de miembros generaba capital social perverso, y que las organizaciones de miembros relacionadas con la violencia tales como guerrillas y grupos paramilitares eran los que contaban con menos confianza, seguidos por instituciones policiales y del sistema judicial.

En las PUAs de Colombia y Guatemala, organizaciones de mujeres basadas en la comunidad local fueron identificadas como las instituciones sociales que contaban con la mayor confianza. Dicha confianza, de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos, se relacionaba con la naturaleza horizontal de su organización, su lugar físico dentro de la comunidad, y sus funciones no amenazantes dentro de la comunidad.

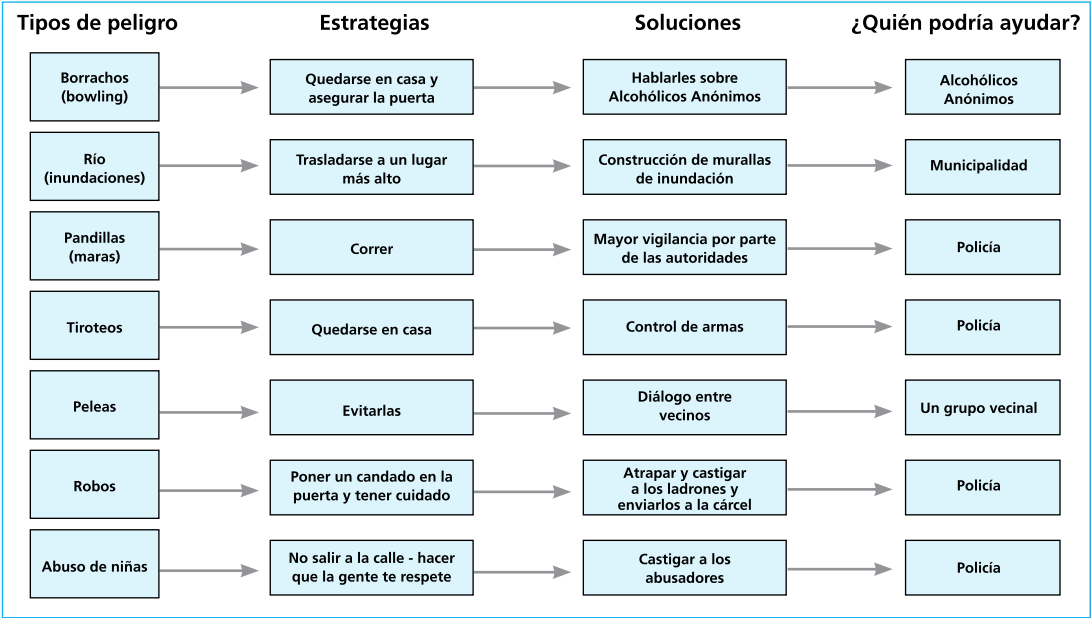
(d) Enfoques de políticas para reducir la violencia

A medida que se identifica, cada vez más, la violencia como problema de desarrollo sin soluciones esenciales, el vacío entre teoría y práctica ha crecido, aunque se ve más marcado en algunas disciplinas que en otras. Las disciplinas bien establecidas que se centran en la violencia, como la criminología y la epidemiología, cuyos métodos de investigación han sido tradicionalmente basados en metodologías cuantitativas formales "etic", han desarrollado soluciones relacionadas con sus enfoques particulares del problema¹⁵. En

contraste, otras disciplinas, en especial aquellas basadas en metodologías "emic", que enfatizan la violencia como de experiencia y variada, desafían las clasificaciones prácticas de los creadores de políticas (Halbmayer, 2001). Por lo tanto, debaten "de quién es la narrativa y la visión del mundo que puede ser considerada más persuasiva o 'válida'" (Arce y Long, 2000, p. 3, 21).

Lo que tiende a surgir es una división dualista entre la investigación académica, que enfatiza la complejidad de la violencia, y el análisis centrado en políticas, que busca clasificar los tipos de violencia, mide los costos e identifica las consecuencias en términos de tasas de victimización y homicidio. No obstante, en última instancia, la capa "emic" de varias formas de violencia que afectan a los pobres urbanos, debe conciliarse con las necesidades "etic" de los creadores de políticas para simplificar la realidad. Sólo de esta manera pueden proponerse intervenciones sustentables. Por lo tanto, probablemente, el mayor desafío se relacione con la identificación de un marco de políticas que pueda conciliar la complejidad de

Figura 6: Diagrama de intervenciones para reducir la violencia en Villa Real, Esquipulas, Guatemala (identificada por una mujer adulta de 38 años).



la violencia, identificada por personas del lugar, con las soluciones específicas a la violencia o el sector que proponen los creadores de políticas.

La PUA proporciona entendimiento que puede informar dicho marco. Por ejemplo, la Figura 6 presenta una representación diagramática de intervenciones que reducen la violencia en un pueblito de Guatemala, identificada por una mujer adulta. Ella creó una lista de tipos de peligros junto con soluciones y estrategias relacionadas. Además, clarificó la distinción entre estrategias para evitar el problema adoptado por las mismas personas, y las variedades de instituciones formales e informales cuya ayuda fue esencial para confrontarlo, una recomendación que coincide con los resultados cuantificados de la PUA¹⁶. Al mismo tiempo, identificó soluciones que iban desde la justicia penal hasta la creación de capital social a través de grupos vecinales.

Una mayor preocupación por la violencia en toda la región ha resultado en una gran cantidad de intervenciones directas e indirectas. Así como el análisis de la violencia, las intervenciones han tendido a compartimentarse en enfoques de políticas por separado, vinculados con una disciplina profesional relacionada. Cada enfoque, usualmente, identifica un tipo específico de violencia y tiene como objetivo un grupo particular con distintas políticas que se centran en violencia política, institucional, social y económica como dominios separados. Sin embargo, este paradigma está cambiando lentamente junto con el creciente reconocimiento de las interrelaciones entre diferentes tipos de violencia y conflicto (Turpin y Kurtz, 1997).

En las últimas dos décadas, las iniciativas para reducir la violencia se han transformado desde aquellas que buscan controlar la violencia hasta aquellas que se concentran en la prevención (Buvinic y Morrison, 1999). Aunque algunas tienen como objetivo tratar las causas estructurales subyacentes del fenómeno, otras responden prácticamente para mejorar problemas específicos al contexto. Igualmente, algunas “apoyan” a las víctimas mientras que otras “castigan” a los perpetradores (Pickup et al., 2001). Al mismo tiempo,

la reducción de conflictos armados enfatiza cada vez más la negociación de una resolución pacífica de conflictos, así como la aplicación legal de la ley para reducir conflictos a través del fomento de los derechos humanos (Collier et al. 2003). Otras perspectivas han introducido enfoques más integrales que combinan un enfoque deductivo sobre seguridad ciudadana o renovación estructural, junto con estrategias inductivas de desarrollo dirigidas por la comunidad para fortalecer o reconstruir niveles de capital social. Al resumir estos debates de nuevas políticas, esta sección esboza de manera muy breve una herramienta de diagnóstico final, una matriz que clasifica siete enfoques de políticas de “tipo ideal” para prevenir y reducir la violencia¹⁷. Esto se informa en la investigación de las PUAs y la literatura sobre violencia internacional (ver Tabla 3).

(i) Justicia penal

En la evaluación de participación urbana (PUA) de Colombia, los miembros de la comunidad local destacaron la importancia principal del sistema de justicia penal para controlar la violencia, pero mencionaron, además, las graves limitaciones de éste mismo. Por ejemplo, en Bucaramanga, donde la Casa de Justicia a nivel local había sido instalada para proporcionar conciliación accesible y servicios legales para personas de escasos recursos económicos, un miembro de la comunidad local mencionó que: “nadie confía en la Casa de Justicia... es igual que la policía; juega el mismo rol.” En la PUA de Guatemala, las comunidades estuvieron más preocupadas de la fuerza policial que del sistema judicial, en especial los cambios a la reforma policial implementados como parte de los Acuerdos de Paz del año 1996 (Call, 2000). Una mujer de San Marcos comentó que la antigua policía era peor que los delincuentes y los ladrones que se suponía que tenían que atrapar. “Pasan por la comunidad en estado de ebriedad, disparando de manera indiscriminada”.

De hecho, la justicia penal es uno de los enfoques establecido más ampliamente para reducir la violencia (Hirschi, 1994; Reiss y Roth, 1993). Al tratar

Tabla 2. Una matriz de enfoque de políticas de “tipo ideal” para prevenir y reducir la violencia

Enfoque	Objetivo	Clasificación de violencia tratada	Intervención
Justicia penal	<i>Disuasión y control</i> de la violencia a través de mayores tasas de condenas, arrestos	Económica, institucional	Fortalecimiento deductivo de los sistemas judiciales, penales y de la policía y sus instituciones asociadas
Salud pública	<i>Prevención</i> de la violencia a través de la reducción de factores de riesgos individuales	Económica, social	Vigilancia deductiva; identificación de factores de riesgo; modificación de comportamientos resultantes; ampliación de intervenciones exitosas
Transformación de conflictos	<i>Resolución</i> de conflictos no violentos a través de términos negociados entre las partes en conflicto	Política, institucional, social	Negociaciones deductivas o inductivas para reducir conflictos entre diferentes actores sociales
Derechos humanos	<i>Aplicación legal de la ley</i> de los derechos humanos por parte de los Estados y otros actores sociales	Política, social, institucional	Aplicación deductiva legal de la ley, reforzada por una participación inductiva y organizaciones no gubernamentales que ejerzan presión
Seguridad ciudadana	Conjunto compuesto de medidas para <i>prevenir y reducir</i> la violencia	Económica, social	Enfoque deductivo dirigido por un gobierno de varios sectores
CPTED*	<i>Reducción</i> de las oportunidades de violencia a través de intervenciones espaciales, medioambientales	Económica, social	Intervenciones deductivas de nivel municipal para mejorar infraestructura física a nivel comunitario
Capital social / desarrollo dirigido por la comunidad	<i>(Re)formar</i> la confianza y el capital social a través de instituciones sociales formales e informales de nivel comunitario	Política, económica, social, institucional	Evaluación inductiva de participación; creación de mapas institucionales; medidas de reducción a nivel comunitario

Fuente: Adoptado de Moser et al. (2000) y Moser y Winton (2002).

* CPTED: Prevención de la delincuencia a través del diseño medioambiental
(ii) Salud pública

los síntomas de la violencia de manera deductiva, se centra en la disuasión y el control de la violencia a través de mayores tasas de arresto, condena y castigo, facilitadas por la reforma penal, judicial y de políticas. A menudo, es conocida entre los políticos que buscan solucionar a corto plazo los síntomas de la violencia. No obstante, en lugares donde los sistemas de justicia y de políticas están constituidos por elites masculinas, se tiende a excluir el acceso a grupos según género, edad o etnia. Crear estereotipos basados en el género de los perpetradores de delitos significa igualmente que hombres jóvenes están más susceptibles a ser arrestados y condenados. El enfoque de la justicia penal ha tenido más éxito reduciendo violencia económica que social, en especial violencia basada en el género (Morrison y Biehl, 1999), y rara vez se ha utilizado como mecanismo para reducir violencia institucional o política. Sin embargo, innovaciones recientes han buscado hacer que el sistema de justicia penal esté más atento al género y que sea de un acceso mayor basado en la comunidad. El establecimiento de las Estaciones de Policía de Mujeres, tales como las de Sao Paulo, Brasil, es un buen ejemplo (Mesquita de Rocha, 1999), mientras que recientes proyectos de justicia del Banco Mundial en países como Brasil, Colombia, Perú, Chile, Venezuela y Argentina se centran en el acceso a la justicia a nivel comunitario, con intervenciones que incluyen mecanismos alternativos de resolución de disputas que reducen costos, ayuda legal y tribunales para controversias de cuantía menor (Dakolias, 1996)

El más popular y comúnmente implementado es el enfoque de salud pública. Al centrarse principalmente en violencia social y económica, tiene como objetivo prevenir la violencia mediante la reducción de factores de riesgos individuales que pueden gatillar violencia. De hecho, en los dos países donde se realizaron PUAs, los miembros de la comunidad mencionaron la importancia que tenían los programas de rehabilitación de alcohol y drogas para reducir la violencia dentro del hogar. Por ejemplo, un profesor de origen indígena de Chinautla, Guatemala, señaló que: “necesitamos programas educacionales y de rehabilitación en nuestra comunidad para reducir

el alcoholismo, pero éstos son difíciles de organizar, porque la gente no está motivada”.

(ii) Salud pública

Al recurrir al modelo ecológico (ver la discusión sobre factores causales más arriba), el enfoque de salud pública implica desarrollar estrategias de protección y de reducción de riesgos para modificar el comportamiento individual, además del medioambiente físico y social. Para reducir el homicidio, se examinan no sólo los factores de riesgo individuales, sino también los factores de riesgo y de protección a nivel de sociedad, comunidad y familia (Heise, 1998; Reiss y Roth, 1993; OMS, 2002). Además, identifica grupos objetivos específicos “en riesgo” según género, etnia o edad en términos de su propensión a cometer delitos y violencia. Un buen ejemplo de este enfoque es el Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) establecido por la Alcaldía de Cali, Colombia, en el año 1992. Siguiendo un estudio de patrones de homicidio, se identificaron los principales factores de riesgo: el consumo de alcohol, la posesión de armas y el tiempo libre. Luego, el programa restringió la venta de alcohol e inició un programa de desarme. Junto con la formación de los Consejos Municipales de Seguridad, DESEPAZ tuvo bastante éxito reduciendo tasas de homicidio (Guerrero, 1997).

(iii) Transformación de conflictos

En la PUA de Colombia, se identificó una iniciativa de paz a nivel local en Medellín desde el año 1994 al 1999, que implicó una extensa negociación entre pandillas armadas con bases territoriales y guerras militares en la ciudad. Utilizando a ex miembros de guerrillas y pandillas como negociadores, se logró conseguir calma relativa en poco tiempo. Esto es un ejemplo, a nivel local, del enfoque de transformación de conflictos, donde es importante mencionar la brecha entre transformación de conflictos a nivel nacional, regional y local. A menos que la violencia a nivel nacional se resuelva, los logros locales siempre estarán en peligro (Guitierrez y Jaramillo, 2004).

El enfoque de transformación de conflictos se basa profundamente en la experiencia de reducir conflictos armados y la construcción de la paz; aunque cada vez se ha ampliado más, para incluir todos los tipos de violencia. Se ve fuertemente influenciado por el trabajo de Galtung (1985), así como por pequeños grupos pacifistas, tales como los Quakers. Hace poco, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas también han comenzado a tratar la violencia política, utilizando técnicas de resolución de conflictos que se centran en la negociación entre las partes, que a menudo dependen de la mediación de un tercero. Aunque en general tiene éxito, el riesgo de este enfoque es que ciertos grupos pueden excluirse de negociar mesas o conversaciones de paz.

(iv) Derechos humanos

En la PUA de Guatemala, grupos indígenas mostraron preocupación por sus derechos humanos como resultado de las negociaciones de paz y quisieron continuar utilizando el marco basado en los derechos introducido por las Comisiones de Verdad, patrocinadas por las Naciones Unidas. Así, un indígena de Huehuetenango, Guatemala, afirmó que cuando un acontecimiento violento ocurría “vamos a la organización de derechos humanos, que investiga el delito, o a veces a la policía, que hace un seguimiento de la denuncia a través del Ministerio Público.” De modo interesante, varios grupos no indígenas en Ciudad de Guatemala también mencionaron la importancia que tienen los derechos humanos para solucionar la violencia intrafamiliar, ya que perciben este tipo de violencia como abuso de los derechos. Esto indica que, a nivel local, se ha integrado un enfoque de derechos humanos en las percepciones de la comunidad con respecto a la resolución de conflictos.

Un enfoque de derechos humanos para reducir la violencia es parte de un cambio creciente hacia un enfoque basado en los derechos para el desarrollo (Eyben, 2003). Aplicado a la reducción de la violencia, un enfoque de derechos humanos se centra en el rol del Estado y la comunidad internacional para proteger los derechos de los ciudadanos de ser libres de amenazas o de ser víctimas

de la violencia. Al contar con varias convenciones internacionales de derechos humanos, este enfoque se centra en conflictos armados y violencia social y política. Aunque, inicialmente, esta perspectiva se dirigía a gobiernos que violaban los derechos humanos, actualmente ha incluido a todos los actores sociales que niegan o abusan de los derechos, incluidos grupos paramilitares o guerrillas. Las instituciones de la sociedad civil juegan un rol central en el debate de los derechos, en especial para aquellas poblaciones excluidas del proceso de políticas públicas (UNDP, 2000).

Teniendo en cuenta estos enfoques de un solo sector, algunos creadores de políticas se están dirigiendo gradualmente a enfoques más integrados. Aunque esto en parte refleja mayor sofisticación de las respuestas sobre políticas, también se basa en un entendimiento con matices de la multiplicidad de violencia y la pluralidad de actores involucrados, ya sea como perpetradores o como víctimas.

(v) Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es un enfoque integrado, en este caso une la reducción de la violencia y la prevención de la protección (a través de políticas de salud pública) con el control de la violencia (a través de políticas de justicia penal). La necesidad de dicha integración fue identificada en la PUA, como se muestra en la Tabla 4, donde las medidas de Alcohólicos Anónimos para reducir la violencia relacionada con el alcohol fue tan importante como la intervención policial para controlar armas.

En la década pasada, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló una cartera de interés de programas a nivel urbano y nacional para promover “la paz y la seguridad y coexistencia ciudadana”. En vez de abordar las causas subyacentes de la violencia, el objetivo es aumentar la seguridad a través de la reducción de la delincuencia y la violencia. Las intervenciones tienden a ser deductivas, e incluir el fortalecimiento institucional, la prevención de la violencia juvenil, programas de relaciones entre la policía y la comunidad y programas de rehabilitación y conciencia social (BID, 2000; Shaw, 2000). A nivel mundial,

Tabla 3. Ejemplo de un marco integrado para reducir la violencia

Tipo de violencia		Nivel de intervención	Tipos de solución					
Clasificación	Manifestaciones e instituciones		Reducir la violencia		Mejorar la seguridad ciudadana		Aumentar el capital social comunitario	
			Corto plazo	Mediano o largo plazo	Corto plazo	Mediano o largo plazo	Corto plazo	Mediano o largo plazo
Violencia institucional	Por instituciones formales e informales	Política estatal a nivel regional						
		Política estatal a nivel nacional						
		Programas estatales centrales						
		Programa estatal local						
		Proyectos y programas de sociedad civil						
Violencia económica	Crimen organizado	a						
	Pandillas	a						
	Delincuencia/robos	a						
Violencia social	Niños de la calle	a						
	Violencia intrafamiliar	a						
	Abuso de niños	a						
	Conflicto intergeneracional	a						
	Violencia injustificada al azar	a						

Fuente: Adaptada de Moser y Winton (2002).
a = rango similar de intervenciones para aquellas identificadas en el caso de violencia institucional

30

la seguridad ciudadana forma la base de la estrategia del Programa Ciudades Más Seguras del PNUAH (PNUAH, 2002), mientras que en Bogotá, Colombia, un programa de coexistencia y seguridad ciudadana ha mejorado el acceso a la justicia, el control del consumo de alcohol y los accidentes de tránsito, la ayuda a grupos vulnerables tales como jóvenes en riesgo y la recuperación de espacios públicos tales como los parques. No obstante, las amenazas de secuestro y una escasez crítica de viviendas continúan representando problemas para la coexistencia y seguridad ciudadana (Wilson, 2002).

(vi) Prevención de la delincuencia a través del diseño medioambiental (CPTED)

En la PUA, el miedo y la inseguridad relacionados con la violencia fue lo más visible en los mapas de la comunidad que identificaron diferentes concentraciones y manifestaciones espaciales. En los dos países, lugares peligrosos se vincularon con drogas y pandillas. Las esquinas, las canchas de básquetbol y los bancos de ríos fueron los mencionados con mayor frecuencia. Las niñas y las mujeres temían en especial a los bancos de ríos debi-

do al peligro adicional de ser violadas en lugares apartados. Por ejemplo, un mapa comunitario de El Arca, Cali, identificó como insegura gran parte del barrio y la estación de policía fue percibida como un lugar al que las personas le temían también. En La Merced, Ciudad de Guatemala, otro mapa mostró cómo diferentes pandillas estaban vinculadas con espacios particulares. Ya que muchas áreas peligrosas identificadas fueron creadas originalmente para ser áreas recreacionales (tales como las canchas de fútbol), esto tuvo implicaciones para los creadores de políticas.

Basado en una preocupación espacial, similar por la violencia, otro enfoque transversal es la “prevención de la delincuencia a través del diseño medioambiental” (CPTED), basada en el fundamento de que “el medioambiente físico se puede cambiar para influir el comportamiento criminal de forma que reduzca la incidencia y el miedo a la delincuencia y mejore la calidad de vida” (Cooke, 2003). Al centrarse en los entornos delictuales más que en los perpetradores, el enfoque se concentra en reducir las oportunidades de perpetrar violencia en espacios específicos de la comunidad, a través de un mejoramiento de la infraestructura física y una renovación medioambiental. Esto puede implicar intervenciones municipales para mejorar instalaciones de transporte, instalaciones de sanidad comunitaria y sistemas de iluminación en espacios públicos abiertos, con apoyo de escuelas, hospitales, sistemas de transporte, compañías telefónicas y parques públicos (Departamento de Policía de Vancouver, 2000). La CPTED trata las manifestaciones físicas de la violencia cotidiana social y económica más que sus causas subyacentes, en este caso se centra en reducir la oportunidad de que potenciales delincuentes cometan un delito (Kruger, Landman y Liebermann, 2001).

(vii) Capital social / desarrollo dirigido por la comunidad

En las PUAs de Colombia y Guatemala, los miembros de la comunidad local afirmaron en reiteradas oportunidades que la paz sustentable podría construirse sólo mediante la generación de confianza y unidad dentro de las comunidades, facilitada por las organizaciones comunitarias.

Como señaló una mujer de Bogotá: “la paz no es lanzar recursos sin construir proyectos desde abajo, desde las familias y las organizaciones comunitarias”. En esta misma línea, una mujer de Nuevo Horizonte, Ciudad de Guatemala, explicó: “tenemos que organizarnos y crear conciencia en la comunidad para reducir la violencia”, mientras que una mujer de Esquipulas, Guatemala, explicó “la necesidad de generar diálogo y formar un grupo de vecinos que cuiden la comunidad”.

Al reflejar esta preocupación, un enfoque final es el enfoque de capital social dirigido por la comunidad (Moser y Holland, 1997). Éste se centra directamente en reconstruir cohesión social dentro de las comunidades, a través del fortalecimiento de instituciones formales e informales tales como las familias, las pandillas y las organizaciones comunitarias. Basado en procesos inductivos de participación, tiene como objetivo crear confianza, al centrarse en la identificación de necesidades que tiene la comunidad, además se focaliza en las fortalezas y los activos de las comunidades afectadas por la violencia.

Aunque estos enfoques de políticas han sido discutidos como “tipos ideales” por separado, en realidad coinciden parcialmente con programas que a menudo combinan perspectivas innovadoras con tradicionales. De hecho, cada vez se reconoce más como esencial un marco de intervención integrado o transversal, si los creadores de políticas reconocen la naturaleza múltiple, endémica de la violencia cotidiana, así como la agencia y las identidades de diferentes actores sociales involucrados. Un ejemplo breve, entre muchos, para ilustrar es “Homies Unidos”, una organización sin fines de lucro de prevención e intervención contra la violencia de pandillas en San Salvador, El Salvador (Homies Unidos, sin fecha). Dirigido por ex miembros de pandillas, el programa combina un enfoque de salud pública sobre educación y rehabilitación de drogas y un enfoque de resolución de conflicto hacia el diálogo y la mediación pacífica. Los dos están integrados en un enfoque de capital social comunitario que entrega a las pandillas la propiedad del proyecto para transformar su capacidad organizacional negativa en una fuerza pro-

ductiva. Se provee apoyo para apoyar este proceso mediante capacidad de desarrollo de liderazgo en asesoría por pares, de no violencia, y construcción de habilidades.

Por último, cualquier enfoque operacional de intervención puede diseñarse de una manera específica al contexto. Según su nivel de objetivo, el marco puede emprenderse a nivel de ciudad, región o país. Sin embargo, es esencial incluir todos los tipos de violencia y cuando sea posible destacar las interrelaciones entre ellos. Dicho marco también tiene que crear un mapa efectivamente de las intervenciones actuales, identificar vacíos críticos, y priorizar recursos limitados en términos de llenar omisiones imprescindibles.

Como ejemplo, la Tabla 4 muestra un marco integrado preliminar de intervención desarrollado en un taller de consulta, de participación en Honduras¹⁸. Además, identificó tres clasificaciones de violencia, distinguidas entre intervenciones para reducir la violencia, mejorar la seguridad ciudadana y aumentar el capital social de la comunidad, nombró cinco niveles de intervención (desde políticas estatales a nivel regional hasta proyectos y programas de sociedad civil) y, finalmente, distinguió entre medidas con diferentes trayectorias de tiempo (diferenciando entre corto plazo y mediano o largo plazo). Tal ejercicio de estrategia resaltó tipos de violencia menos visibles, tales como la violencia intrafamiliar, y subrayó el hecho de que la violencia relacionada con el crimen organizado requería reformas institucionales relacionadas con la fuerza policial, el sistema de justicia, el sistema penal y la impunidad. Además, ayudó a identificar el equilibrio apropiado de intervenciones en un contexto de limitaciones de recursos, lo que demostró cuánto se necesitan medidas cortas de alto perfil para complementar estrategias de larga duración.

3. CONCLUSIÓN

El marco integrado desarrollado en este artículo reconoce la compleja naturaleza endémica de la violencia urbana, enfatizada en gran parte de la literatura académica sobre violencia, así como en reciente evidencia empírica de las PUAs de Colombia y Guatemala. Ninguna fuente es exhaustiva ni global. La PUA proporciona nuevo entendimiento sobre la violencia. Reconoce la agencia y la identidad de actores sociales que experimentan esto diariamente; acentúa la importancia de formas menos visibles, tales como la violencia social intrafamiliar; y enfatiza la interrelación entre diferentes tipos de violencia que hacen necesario tratar el fenómeno como un problema transversal. Sin embargo, los datos de percepción tienen limitaciones bien conocidas.

Por lo tanto, los puntos de vista combinados de personas externas “objetivas” y personas internas “subjetivas” proporcionan un entendimiento más sólido de la violencia, el miedo y la inseguridad que dominan las vidas diarias de muchos pobres latinoamericanos que viven en áreas urbanas. Juntos, estos puntos de vistas informan el desarrollo de un marco integrado de intervención. Éste incluye una clasificación sistemática de varias formas de violencia, con un mapa relacionado como herramienta de diagnóstico específico al contexto, un modelo causal de los factores que subyacen en la violencia, un análisis basado en los activos de los costos y las consecuencias bases de la violencia, y una matriz que clasifica siete enfoques de políticas predominantes para la violencia. Tales herramientas “teóricas” requieren poner a prueba en “práctica” en un marco integrado de reducción.

Obviamente, este marco puede sólo proveer una guía preliminar. Ya que ésta es una nueva área de preocupación, aún se requiere mayor elaboración. Esto incluye mayor investigación de PUAs que incorpore más herramientas específicas a la violencia. También necesita pruebas operacionales específicas al contexto de dicho marco. Sobre todo, requiere del desarrollo de evaluaciones adecuadas (o indicadores de línea base) de interven-

ciones diseñadas y la capacidad institucional relacionada que implementa instituciones¹⁹. A pesar de dichas limitaciones, se espera que las lecciones aprendidas y las soluciones propuestas en este artículo alienten una mayor investigación centrada en políticas en Latinoamérica y otros contextos del mundo donde los gobiernos, la sociedad civil y también el sector privado prioricen cada vez más la violencia como problema de desarrollo (Sachs, 2005).

NOTAS

1 Diferencias a nivel de ciudad en los niveles de homicidio van desde 6,4 en Buenos Aires hasta 248 en Medellín (Piquet Carneiro, 2000). Ciudades como Río de Janeiro, Sao Paulo, Ciudad de México, Lima y Caracas representan más de la mitad del total de los homicidios nacionales en sus países (Briceno León y Zubillaga, 2002). Los datos del Latinobarómetro muestran que la tasa de crecimiento ciudadana es un mayor indicador de las tasas de delito que el tamaño de la ciudad (Piquet Carneiro, 2000); por lo tanto, no se puede asumir que se experimente la violencia del mismo modo en diferentes ciudades, incluso dentro del mismo contexto nacional. Dentro de las ciudades, áreas más prósperas sufren de delitos violentos, aunque en general la violencia grave se concentra en áreas de estratos socio-económicos más bajos (Gaviria y Pages, 1999).

2 Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, las tasas de homicidio disminuyeron en un 50% en seis años durante 1995 y 2000, en gran medida debido a un programa de seguridad ciudadana apoyado por el Alcalde, Anatas Mockus (Mockus, 2001).

3 El enfoque “objetivo”, “convencional” se basa en los ingresos y consumos como el mejor representante de la pobreza, usualmente medido a través de encuestas de hogares por muestreo al azar. Los enfoques subjetivos de “participación”, que rechazan el punto de vista sobre reduccionismo de profesionales de desarrollo, utilizan varios indicadores de pobreza identificados por los propios pobres, recopilados a través de técnicas de participación (Chambers, 1992, 1995).

4 Dentro del Banco Mundial, las evaluaciones de participación sobre pobreza han sido integradas en las evaluaciones de pobreza de un país (Norton, Bird, Brock, Kakande, y Turk, 2001).

5 Bajo una metodología originalmente desarrollada en un estudio sobre violencia en Jamaica (Moser y Holland, 1997), las PUAs fueron realizadas en Colombia y Guatemala por los autores junto con ocho equipos de 40 investigadores locales. Un total de 1.414 personas participaron grupos de discusión en Colombia y 1.860 en los de Guatemala. Los grupos de discusión incluyeron diferentes grupos de género y edad, así como diferentes grupos étnicos, especialmente en Guatemala.

Esta investigación fue parte del “Programa de Paz Urbana”, dirigido por Caroline Moser al momento de ser Especialista Líder para el Desarrollo Social, en el Departamento de Desarrollo Sustentable Social y Medioambiental de la Región de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial. Fue financiado por la ASDI (Agencia de Cooperación Sueca para el desarrollo Internacional). En Colombia, las PUAs se realizaron en tres comunidades de Bogotá y una, respectivamente, en Cali, Medellín, Bucaramanga, Girón, Yopal, y Aguazul. En Guatemala, se llevó a cabo investigación en cuatro comunidades de Ciudad de Guatemala, y una investigación, respectivamente, en Huehuetenango, San Marcos, Esquipulas, Santa Cruz del Quiché, y Santa Lucía Cotzumalguapa (ver a Moser y McIlwaine, 2000, 2001).

6 Se adoptaron ciertas estrategias para tratar esto. Por ejemplo, en Guatemala, a menudo los jóvenes estaban más dispuestos a discutir sobre violencia porque eran bastante jóvenes como para haber experimentado la guerra civil (que oficialmente terminó en el año 1996). En Colombia, a menudo los investigadores hicieron citas con miembros de la comunidad para conversar con ellos en “horas seguras”, sin peligro de interferencias paramilitares o guerrillas (ver a Moser y McIlwaine, 1999).

7 Ver a Moser y Winton (2002), Moser, Winton, y Moser (2005), y Moser y Moser (2003).

8 En un total de 244 dibujos de niños de las comunidades colombianas, dos tercios representó una relación entre miedo y armas, siendo hombres los principales perpetradores (80%), y la mayor cantidad de violencia ocurría en las calles (82% de los casos).

9 En Colombia, Pecaú (1999) identifica el problema de distinguir confrontación armada contra grupos de guerrilla tales como el ejército, paramilitares y traficantes de drogas, chantajes por parte de la milicia urbana, operaciones de limpieza social, asesinatos políticos, crimen organizado y delitos menores, así como entre guerras de pandillas, peleas en las calles, y ataques por venganza (ver también a Meertens, 2001; para Perú, ver a González-Cueva, 2000).

10 Es importante mencionar que esta clasificación cuádruple no es completamente consistente de manera lógica. Aunque la división económica, social y política se basa en motivos (y se utilizó para clasificar los múltiples tipos de violencia que miembros de la comunidad local identificaron en las PUAs colombianas y guatemaltecas), la violencia institucional se basa en la personalidad del perpetrador o en los medios de violencia. Esta contradicción se ve aminorada por la importancia de llamar la atención de violencia estatal que frecuentemente no es visible.

11 “El concepto de agencia implica volición, voluntad libre y elección moral por parte del sujeto. “Agencia” se refiere al poder de los actores para operar de manera independiente las limitaciones determinantes de la estructura social” (McDowell y Sharp, 1999, p. 3)

12 El concepto de capital social se basa en el trabajo teórico de Boudieu (1993), Coleman (1990), y Putnam (1993). Ver a Portes y Landolt (2000) para el uso en el contexto de desarrollo.

13 El reconocimiento de la exclusión es parte de una crítica más amplia del concepto, que ha cuestionado si constituye “capital”, y cómo sirve ideologías neoliberales del “consenso de Washington” (Fine, 1999).

14 Rubio (1997) distingue entre capital social “productivo” como el que puede generar cambios institucionales y favorecer el crecimiento; y capital social “perverso” como las redes y los sistemas legales y de recompensa que fomentan la actividad delictual y el comportamiento que no espera vivir de rentas o trabajos. Por lo tanto, el capital social productivo genera resultados favorables tanto para sus miembros como la comunidad en general. En contraste, el capital social “perverso” tiene beneficios positivos para sus miembros pero no incluye resultados negativos para comunidades más amplias.

15 Los métodos de investigación formales “etic” miden los puntos de vista de los resultados utilizando información cuantitativa, que puede estar sujeta a pruebas estadísticas formales de significancia. En contraste, los métodos de investigación formales “emic” exploran los puntos de vista del actor utilizando métodos cualitativos para documentar percepciones, actitudes, preferencias y prioridades (Moser, Gatehouse y García, 1996)

16 En Colombia, tres cuartos de los miembros de la comunidad identificaron estrategias de evasión, mientras que en Guatemala la cantidad comparable fue sólo la mitad.

17 Esta lista no tiene como fin incluir todos los tipos de políticas, ya que esto sería demasiado largo.

18 Junto con consultas en Nicaragua, esto fue un componente de un proyecto fomentado por el DFID y el ASDI para desarrollar un marco integrado para reducir la violencia en América Central. El hecho de que el taller de Honduras contara con alrededor de 100 representantes de la sociedad civil y el gobierno, incluido el Presidente de aquel entonces, demuestra la importancia atribuida a la violencia como problema de desarrollo (ver Moser y Winton, 2002).

19 Por ejemplo, a pesar de la gran cantidad y variedad de iniciativas que tratan la violencia juvenil en la región, queda poco análisis o control de su impacto en la reducción de la violencia (Banco Mundial, 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, T. (2000). A world at war. In T. Allen & A. Thomas (Eds.), *Poverty and development into the 21st century*. Oxford: Open University Press in Association with Oxford University Press.
- Arce, A., & Long, N. (2000). Reconfiguring modernity and development from an anthropological perspective. In A. Arce & N. Long (Eds.), *Anthropology, development and modernities*. London: Routledge.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Social Policy Series No. 32. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (2000). Prevention or repression? The false dilemma of citizen security. *CEPAL Review*, 70, 111–136.
- Ayres, R. L. (1998). Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: A framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, 27(12), 2021–2044.
- Belsky, J. (1980). Child maltreatment: An ecological integration. *American Psychologist*, 35(4), 320–335.
- Bourdieu, P. (1993). *Sociology in question*. London: Sage Publications.
- Bourgois, P. (2001). The power of violence in war and peace: Post Cold War lessons from El Salvador. *Ethnography*, 2(1), 5–34.
- Briceño Leon, R., & Zubillaga, V. (2002). Violence and globalization in Latin America. *Current Sociology*, 50(1), 19–38.
- Brock, K. (2002). Introduction: Knowing poverty: Critical reflections on participatory research and policy. In K. Brock & R. McGee (Eds.), *Knowing poverty: Critical reflections on participatory research and policy*. London: Earthscan.
- Bronfenbrenner, U. (1977). Toward an experimental ecology of human development. *American Psychologist*, 32(5), 13–31.
- Brown, S. (1995). Gender stereotypes and sexual coercion. In L. Heise, K. Moore, & N. Toubia (Eds.), *Sexual coercion and reproductive health*. New York: Population Council.
- Buvinic, M., & Morrison, A. (1999). Technical note: Violence prevention. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Call, C. T. (2000). Sustainable development in Central America: The challenges of violence, injustice and insecurity. Central America 2020 Working Paper No. 8. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Carney, D. (1998). Implementing the sustainable rural livelihood approach. In D. Carney (Ed.), *Sustainable rural livelihoods: What contributions can we make?* London: DFID.
- Castells, M. (1998). The information age: Economy, society and culture. End of millennium (Vol. III). Malden and Oxford: Blackwell.
- Chambers, R. (1992). Rural appraisal: Rapid, relaxed and participatory. Discussion Paper No. 311. Brighton: Institute of Development Studies.
- Chambers, R. (1995). Poverty and livelihoods: Whose reality counts? *Environment and Urbanization*, 7(1), 173–204.
- Chambers, R., & Conway, G. (1992). Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper No. 296. Brighton: IDS.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colletta, N. J., & Cullen, M. L. (2000). Violent conflict and transformation of social capital: Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala, and Somalia. Washington, DC: World Bank.
- Collier, P., Elliot, L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.
- Cooke, G. R. (2003). CPTED makes a comeback. Available from www.vcnet.com/expert/library/cpted_gc.html.
- Coral, C. I. (2001). Social organizations: From victims to actors in peace-building. In C. Moser & F. Clark (Eds.),

- Victims, perpetrators or actors? Gender, armed conflict and political violence. London: Zed.
- Cornwall, A., & Jewkes, R. (1995). What is participatory research? *Social Science and Medicine*, 41(12), 1667–1676.
- Dakolias, M. (1996). The judicial sector in Latin America and the Caribbean: Elements of reform. World Bank Technical Paper No. 319. Washington, DC: World Bank.
- DFID (UK Department for International Development) (2000). Sustainable livelihood guidance sheet. Available from www.livelihoods-connect@ids.ac.uk.
- Duffield, M. (2002). Social reconstruction and the radicalisation of development: Aid as a relation of global liberal governance. *Development and Change*, 33(5), 1049–1071.
- Eyben, R. (2003). The rise of rights: Rights-based approaches to international development. IDS Policy Briefing Issue 17. Sussex: Institute of Development Studies.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (1998). Determinants of crime rates in Latin America and the world: An empirical assessment. Washington, DC: World Bank.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2000). Crime and victimization: An economic perspective. *Economia*, 1(1), 219–278.
- Fine, B. (1999). The developmental state is dead: Long live social capital? *Development and Change*, 30, 1–19.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Pantheon.
- Galtung, J. (1985). Twenty-five years of peace research: Ten challenges and some responses. *Journal of Peace Research*, 22(2), 145–146.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means*. London: Sage Publications.
- Garbarino, J. (1995). *Raising children in a socially toxic environment*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gaviria, A., & Page's, A. (1999). Patterns of crime and victimization in Latin America. IDB Working Paper No. 408. Washington, DC: IDB.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity Press.
- González-Cueva, E. (2000). Conscription and violence in Peru. *Latin American Perspectives*, 27(3), 88–102.
- Goodhand, J., & Hulme, D. (1999). From wars to complex political emergencies: Understanding conflict and peace-building in the new world disorder. *Third World Quarterly*, 20(1), 13–26.
- Greig, A. (2000). The spectacle of men fighting. *IDS Bulletin*, 31(2), 28–32.
- Guerrero, R. (1997). Prevención de la violencia a través del control de sus factores de riesgo. Reunión sobre El Desafío de la Violencia Criminal Urbana. State of Rio de Janeiro/IDB: Rio de Janeiro, Brazil, March 2–4.
- Guijt, I., & Shah, M. K. (Eds.) (1998). *The myth of community: Gender issues in participatory development*. London: Intermediate Technology Publications.
- Gutierrez, F., & Jaramillo, A. M. (2004). Crime, (counter-)insurgency and the privatization of security—the case of Medellín, Colombia. *Environment and Urbanization*, 16(2), 17–30.
- Halbmayer, E. (2001). Socio-cosmological contexts and forms of violence: War, vendetta, duels and suicide among the Yukpa of North-Western Venezuela. In B. E. Schmidt & I. W. Schröder (Eds.), *Anthropology of violence and conflict*. London: Routledge.
- Heise, L. (1998). Violence against women: An integrated, ecological model. *Violence against Women*, 4(3), 262–290.
- Heise, L., Pitanguy, J., & Germain, A. (1994). Violence against women: The hidden health burden. World Bank Discussion Paper No. 255. Washington, DC.: World Bank.
- Hirschi, T. (1994). *Towards a general theory of crime*. Berkeley: University of California Press.
- Homies Unidos (n.d.). Available from www.homies-unidos.org; www.changemakers.net.

Inter-American Development Bank (IDB) (2000). *Boletín de la Red de Alcaldes Contra la Violencia*. Programa de Prevención de la Violencia, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social, No. 2, Washington, DC.

Jabri, V. (1996). *Discourses on violence: Conflict analysis reconsidered*. Manchester: Manchester University Press.

Jacobs, S., Jacobson, R., & Marchbank, J. (Eds.) (2000). *States of conflict: Gender, violence and resistance*. London: Zed.

Kanbur, R. (Ed.) (2002). *Qual-quant; qualitative and quantitative methods of poverty appraisal*. Delhi: Permanent Black.

Keane, J. (1996). *Reflections on violence*. London: Verso.

Kincaid, A. D. (2000). Demilitarization and security in El Salvador and Guatemala: Convergences of success and crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(4), 39–58.

Koonings, K. (1999). Shadows of violence and political transformation in Brazil: From military rule to democratic governance. In K. Koonings & D. Kruijt (Eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. London: Zed.

Koonings, K. (2001). Armed actors, violence and democracy in Latin America in the 1990s: Introductory notes. *Bulletin of Latin American Research*, 20(4), 401–408.

Kruijt, D., & Koonings, K. (1999). Introduction: Violence and fear in Latin America. In K. Koonings & D. Kruijt (Eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. London: Zed.

Kruger, T., Landman, K., & Liebermann, S. (2001). *Designing safer places: A manual for crime prevention through planning and design*. CSIR: Pretoria. 110 WORLD DEVELOPMENT

Leach, M., Mearns, R., & Scoones, I. (1997). *Environmental entitlements: A framework for understanding the institutional dynamics of environmental change*.

IDS Discussion Paper No. 359. Brighton: IDS.

Lewis, O. (1966). The culture of poverty. *Scientific American*, 215, 19–25.

Lewis, O. (1969). The significant characteristics determining the character of squatter settlements. *América Latina*, 12, 44–86.

Lomnitz, L. (1977). *Networks and marginality*. New York: Academic Press.

Macmillan, R. (2000). Adolescent victimization and income deficits in early adulthood: Rethinking the costs of criminal violence from a life course perspective. *Criminology*, 31(1), 553–587.

Mcllwaine, C., & Moser, C. (2001). Violence and social capital in urban poor communities: Perspectives from Colombia and Guatemala. *Journal of International Development*, 13(7), 965–984.

McDowell, L., & Sharp, J. P. (Eds.) (1999). *A feminist glossary of human geography*. London: Arnold. Meerens, D. (2001). Facing destruction, rebuilding life: Gender and the internally displaced in Colombia. *Latin American Perspectives*, 28(1), 132–148.

Mesquita de Rocha, M. (1999). Dealing with crimes against women in Brazil. In A. Morrison & M. L. Biehl (Eds.), *Too close to home: Domestic violence in the Americas*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Mockus, A. (2001). *Seguridad y Convivencia en Bogotá: Logros y Retos 1995–2000*. Mimeo. Bogotá.

Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1–19.

Moser, C., Gatehouse, M., & Garcia, H. (1996). *Urban poverty research sourcebook: Module I: Sub-city level household survey*. Urban Management Paper No. 5. Washington, DC: World Bank.

Moser, C., & Holland, J. (1997). *Urban poverty and violence in Jamaica*. Washington, DC: World Bank.

Moser, C., Lister, S., Mcllwaine, C., Shrader, E., & Tornqvist, A. (2000). *Violence in Colombia: building sustainable peace and social capital*. Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit Report No. 18652-CO. Washington, D.C.: World Bank.

- Moser, C., & Mcllwaine, C. (1999). Participatory urban appraisal and its application for research on violence. *Environment and Urbanization*, 11(2), 203–226.
- Moser, C., & Mcllwaine, C. (2000). Urban poor perceptions of violence and exclusion in Colombia. Washington, DC.: World Bank.
- Moser, C., & Mcllwaine, C. (2001). Violence in a post-conflict context: Urban poor perceptions from Guatemala. Washington, DC.: World Bank.
- Moser, C., & Mcllwaine, C. (2004). Encounters with violence in Latin America: Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala. London: Routledge.
- Moser, C., & Moser, A. (2003). Gender-based violence: A serious development constraint. Background paper for the World Bank Gender Unit. Washington, DC: World Bank.
- Moser, C., & Winton, A. (2002). Violence in the Central American region: Towards an integrated framework for violence-reduction. ODI Working Paper No. 171. London: ODI.
- Moser, C., Winton, A., & Moser, A. (2005). Violence, fear, and insecurity and the urban poor in Latin America. In M. Fay (Ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Morrison, A., & Biehl, M. L. (Eds.) (1999). *Too close to home: Domestic violence in the Americas*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Narayan, D. (1997). Voices of the poor: Poverty and social capital in Tanzania. *Environmentally and socially sustainable development studies and monograph* (Vol. 20). Washington, DC: World Bank.
- Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. K., & Petesch, P. (2000a). *Voices of the poor: Crying out for change*. New York: World Bank.
- Narayan, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000b). *Voices of the poor: Can anyone hear us?* New York: World Bank.
- Norton, A., Bird, B., Brock, K., Kakande, M., & Turk, C. (2001). *A rough guide to PPAs: Participatory poverty assessments*. London: Overseas Development Institute.
- Pearce, J. (1998). From civil war to civil society': Has the end of the Cold War brought peace to Central America? *International Affairs*, 74(3), 587–615.
- Pecaut, D. (1999). From the banality of violence to real terror: The case of Colombia. In K. Koonings & D. Kruijt (Eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. London: Zed.
- Perlman, J. (1976). *The myth of marginality: Urban politics and poverty in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Pickup, F., Williams, S., & Sweetman, C. (2001). *Ending violence against women: A challenge for development and humanitarian work*. Oxford: Oxfam.
- Piquet Carneiro (2000). *Violence Crime in Latin American Cities: Rio de Janeiro and São Paulo*, University of Sao Paulo: Department of Political Science.
- Poppovic, M., & Pinheiro, P. S. (1995). How to consolidate democracy? A human rights approach. *International Social Science Journal*, 143, 75–89.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *American Review of Sociology*, 24(1), 1–24.
- Portes, A., & Landolt, P. (2000). Social capital: Promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, 32, 529–547.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Robben, A., & Nordstrom, C. (1995). The anthropology and ethnography of violence and sociopolitical conflict. In C. Nordstrom & A. Robben (Eds.), *Fieldwork under fire*. Berkeley: University of California Press.
- Reiss, A., & Roth, J. (Eds.) (1993). *Understanding and preventing violence*. Washington, DC: National Academy Press.
- Rodgers, D. (2004). Disembedding the city: Crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua. *Environment and Urbanization*, 16(2), 113–123.

Rubio, M. (1997). Perverse social capital: Some evidence from Colombia. *Journal of Economic Issues*, 31(3), 805–816.

Sachs, J. (2005). *The end of poverty*. London: Penguin.

Scheper-Hughes, N. (1992). *Death without weeping: The violence of everyday life in Brazil*. Berkeley: University of California Press.

Schroder, I. W., & Schmidt, B. E. (2001). Introduction: Violent imaginaries and violent practices. In B. E. Schmidt & I. W. Schroder (Eds.), *Anthropology of violence and conflict*. London: Routledge.

Sen, A. (1981). *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

Shaw, M. (n.d). The role of local government in community safety. International Centre for the Prevention of Crime: Montreal.

Taussig, M. (1987). *Shamanism, colonialism and the wild man*. Chicago: Chicago University Press.

Torres-Rivas, E. (1999). Epilogue: Notes on terror, violence, fear and democracy. In K. Koonings & D.

Kruijt (Eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. London: Zed.

Trujillo Ciro, E., & Badel Puela, M. E. (1998). *Los Costos Económicos de la Criminalidad y la Violencia en Colombia: 1991–1996*. Archivos de Macroeconomía, Bogotá: Departamento de Planeación.

Turpin, J., & Kurtz, L. R. (1997). Introduction: Violence—the micro–macro link. In J. Turpin & L. R. Kurtz (Eds.), *The web of violence: From interpersonal to global*. Chicago: University of Illinois Press.

Turshen, M. (2001). The political economy of rape: An analysis of systematic rape and sexual abuse of women during armed conflict in Africa. In C. Moser & F. Clark (Eds.), *Victims, perpetrators or actors? Gender, armed conflict and political violence*. London: Zed.

UNDP [United Nations Development Programme] (2000). *Human Development Report 2000: Human rights and human development*. New York: Oxford University Press.

UN-Habitat [United Nations Habitat] (2002). *Safer cities approach*. Available from www.unhabitat.org/programmes/safercities/approach.asp.

Vancouver Police Department (2000). *Crime prevention through environmental design (CPTED)*. City of Vancouver: Vancouver.

Vanderschuere, F. (1996). From violence to justice and security in cities. *Environment and Urbanization*, 8(1), 93–112.

Willett, S. (2001). Insecurity, conflict and the new global disorder. *IDS Bulletin*, 32(2), 35–47.

Wilson, S. (2002). Bogota: An island in a land at war. In *The Washington Post*, 6 September 2002: Washington, DC.

World Bank (2000). *World development report 2000/2001: Attacking poverty*. Oxford and New York: Oxford University Press.

World Bank (2002). *Caribbean youth development: Issues and policy directions*. Draft for discussion, mimeo. Washington, DC: World Bank.

WHO [World Health Organisation] (2002). *World report on violence and health*. Geneva: WHO.

EXCLUSIÓN SOCIAL, TRÁFICO DE DROGAS Y VULNERABILIDAD BARRIAL

ALEJANDRA LUNECKE.
FLACSO-Chile.

PALABRAS CLAVES:

Exclusión social, violencia urbana, tráfico de drogas, vulnerabilidad barrial, factores de protección.

INTRODUCCIÓN

40 Durante la última década diversos barrios en el país han sido objeto de intervención social, policial y urbana por parte del Estado¹. Con ello, se han puesto en el debate y en la preocupación pública, las difíciles condiciones de vida que enfrentan vecinos de sectores más empobrecidos producto de la violencia instalada en el espacio público.

Así lo han evidenciado diversos estudios realizados en el marco de estos programas públicos² que dan cuenta de los altos niveles de violencia y delincuencia existentes en el espacio público de los vecindarios. Junto a bajos niveles de ingreso por hogar, desocupación juvenil y bajos niveles de escolaridad entre otros, es posible observar problemas vinculados al alto consumo de alcohol, la existencia de conflictos vecinales, robos a vecinos, lesiones y riñas callejeras. Sin embargo, la principal característica de muchos territorios es la presencia de la violencia organizada que se vincula a redes y bandas dedicadas al tráfico de drogas. Este tipo de violencia ha impulsado una espiral de miedo entre los pobladores, producto de la presencia de balceras por parte de miembros de bandas rivales y que hoy son parte de la cotidianidad de los vecinos.

Los efectos de este tipo de violencia son múltiples. A nivel individual, uno de los efectos más directos es el alto grado de temor de sus habitantes. Este temor influye más en la vida diaria de las personas que el propio delito y hace que las personas modifiquen la forma en que realizan sus actividades cotidianas para evitar exponerse a ella: el abandono de determinados espacios públicos y la reclusión en el domicilio es una de las formas más extendidas de mantener seguras a las familias. Por otra parte, el deseo cambiar de lugar de residencia es visto como el principal recurso, por parte de los vecinos, para encontrar una salida a su permanente sensación de inseguridad personal y familiar.

El daño que causa la violencia se expresa también en el tejido social. La participación de adultos y jóvenes en delitos y violencia relacionada con el tráfico de drogas genera una serie de desconfianzas interpersonales entre los vecinos de la comunidad. En muchos casos, la percepción permanente -de los vecinos- de sentirse víctimas y de estar impedidos de ocupar los espacios vitales de su vida cotidiana, genera una sensación de pérdida del propio entorno y de desconfianza en la socialización con los otros.

En muchos casos, el temor inmoviliza para participar y para asociarse, arraigándose un sistema de desconfianzas mutuas, cuyo principal contenido está dado por prejuicios, estereotipos y sospechas más o menos fundadas hacia los otros vecinos del barrio.

Otro de los efectos que es posible identificar en el nivel comunitario es la renuencia a denunciar por temor a represalias, lo que se agudiza por la desconfianza que existe hacia la policía, la que en

1 Entre 2003 y 2007, el Ministerio de Interior – Programa Barrio Seguro- focalizó una serie de estrategias de carácter policial y social en diversos barrios del país. Asimismo, a partir de 2006, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo- Programa Quiero mi Barrio- ha realizado una intervención orientada a recuperar 200 vecindarios, contemplando una serie de inversiones en materia social y físico- urbana.

2 Los estudios refieren a análisis diagnósticos de carácter cualitativo y cuantitativo.



muchos barrios simboliza la presencia del Estado en el nivel micro local. A lo anterior se suma la dependencia económica de determinadas familias y sujetos al mercado de la droga. La falta de oportunidades que enfrentan familias de barrios vulnerados refuerza el vínculo de los sujetos, y en algunos casos, del grupo familiar, con las redes de venta de drogas.

Sin duda, todo lo anterior contribuye y agudiza la condición de vulnerabilidad de estos vecindarios y exagera, por otra parte, la mirada nostálgica que los mismos vecinos y otros actores sociales y políticos tienen del pasado respecto de su propio vecindario. La tradicional organización de los vecinos, la capacidad para enfrentar las dificultades, la capacidad de movilizarse colectivamente y lograr mejores condiciones sociales y económicas, son algunas de las imágenes de la historia local que se han instalado y que contrastan con la percepción de deterioro y de abandono actual.

Frente a esta realidad cabe hacerse la pregunta ¿cómo y por qué es posible el arraigo de este tipo de violencia en determinados territorios?, ¿qué condiciones y/o factores explican su instalación y desarrollo? y ¿cómo es posible mitigar y/o erradicar este tipo de violencia de los vecindarios?

El estudio de muchos territorios empobrecidos nos evidencia que no todos los barrios en condiciones de vulnerabilidad han sido afectados de la misma forma por la violencia y la criminalidad. Condiciones físicas, humanas, sociales y materiales de los sujetos, de las familias o de las instituciones comunitarias inciden sobre el grado de desarrollo y arraigo de la violencia organizada y no organizada en el espacio público.

Este artículo tiene por objeto dar cuenta de referencias conceptuales que, enmarcadas en las matrices teóricas de la exclusión social, pueden ayudar

a comprender este fenómeno, los factores que lo explican y cuáles son las condiciones que aumentan o disminuyen la vulnerabilidad (factores de protección) de un barrio en materia sociodelictual.

1. REFERENCIAS CONCEPTUALES: PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y VULNERABILIDAD BARRIAL

La relación entre delito, violencia y drogas ha sido estudiada por diversas disciplinas (ECOSOC, 2003). Existen hoy diversas teorías que explican esta relación destacando aquellas que centran la atención en el individuo (y que buscan explicar la relación entre el consumo y la agresión) y aquellas que centran la atención en factores sociales y culturales (García Pablos, 2003). Las explicaciones centradas en factores sociales y culturales, provienen de diversas disciplinas como la criminología, la sociología, la política, la economía, la historia, la antropología y los estudios culturales. Estas disciplinas han estudiado de diversas formas la relación entre los grupos sociales y el uso indebido de drogas y la delincuencia específica de un contexto.

Desde este cuerpo teórico, la relación entre estos fenómenos es abordada desde un enfoque integral, dentro de las cuales destacan aquellas explicaciones que examinan los efectos de la distribución del ingreso, las privaciones relativas y la marginación de grupos sociales diferentes. Por otra parte, diversos estudios dan cuenta de la importancia de estudiar la criminalidad dentro de contextos geográficos específicos. Existe una larga historia de investigación que muestra que el crimen y la violencia varían sistemáticamente de comunidad en comunidad, frecuentemente de manera conjunta con las características socio económico y ecológico de estos territorios (Sampson, 2003:39).

La vulnerabilidad socio-delictual de barrios empobrecidos ha sido abordada desde aproximaciones teóricas centradas en factores relacionados al concepto de exclusión social. Desde este enfoque, las causas que inciden sobre el incremento de la violencia y la criminalidad en este tipo de barrios refieren a la marginalidad, el abandono y aislamiento de grupos sociales en materia económica, social y cultural. La precariedad del empleo, el bajo nivel educacional, la mala calidad de la vivienda, entre otras, son condiciones en las que viven muchos pobres en América Latina y producen altas frustraciones sociales que inciden sobre el desarrollo de una cultura de violencia y son mayores las probabilidades de que emerjan conflictos y crimen (Vanderschueren, 1996).

La exclusión social - como concepto y como enfoque - se ha venido desarrollando para entender de mejor forma los fenómenos relativos a la pobreza; entrega un marco explicativo a sus causas, características y posibilidades de superación, o bien, su mantención (Estivill, 2003). La exclusión no apunta a un concepto estático, sino que dice relación con procesos que se van dando en el tiempo, y se van acumulando a medida que convergen, y que generan una disminución de las condiciones de vida de personas o grupos, con respecto al resto de la sociedad (Barros, De Los Ríos y Torche, 1996). Estos procesos se desarrollan e interactúan con los distintos contextos socioeconómicos y socioculturales, así como con los sujetos que son parte de ellos. De este modo, se entiende que los sujetos, tanto individual como colectivamente, son capaces de participar e incidir en los procesos que les afectan, y no son sólo sujetos que reciben condiciones predeterminadas e inmodificables.

Por otra parte, cabe considerar que la exclusión social es multidimensional. Es decir, no se puede mirar desde un enfoque puramente económico, sino que por el contrario, considera distintas dimensiones, las cuales algunos autores sintetizan en tres: económico, social y cultural. La dimensión económica de la exclusión social se refiere a la relación de los sujetos con el sistema económico en general y al tipo de vínculo que susten-

tan esta relación. La dimensión social alude a la ruptura de los lazos existentes entre los sujetos y las instituciones y otros grupos sociales. En tanto que la dimensión cultural, se refiere a la falta de socialización e integración a mapas de normas y valores vigentes en la sociedad (Estivill, 2003; MIDEPLAN, 2003; Barros, De Los Ríos y Torche, 1996; Ruiz Tagle, 1999).

Este conjunto de dimensiones, constituyen una serie de procesos que van configurando las condiciones de vida de los grupos y van aumentando las desventajas y desigualdades existentes. Como señala Estivill (2003) "la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e "inferiorizando" a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes".

En este sentido, señala Saravi "la exclusión como enfoque, invita a centrar el análisis no en situaciones puras de exclusión, sino en situaciones de vulnerabilidad caracterizadas por procesos más o menos intensos de acumulación de desventajas" (Saravi, 2006:22).

Dimensión económica de la exclusión

Respecto al vínculo funcional entre el individuo y el sistema, uno de los más determinantes es el que se establece con el mercado del trabajo, ello porque este no sólo significa la fuente de ingreso sino que además, representa su familia de pertenencia, es fuente de status e integración al sistema social (Sunkel, 2003). En este ámbito, una primera forma de exclusión se refiere a personas que estando activas en el mercado del trabajo se encuentran sin empleo, o bien, en condiciones de precariedad laboral (informalidad y/o sin protección). El principal efecto del debilitamiento de estos vínculos, es el proceso de aislamiento que se genera de los sectores más empobrecidos respecto a sectores medios y ricos de la población. A esto Rubén Katzman le ha llamado, segmentación, es decir, un proceso de reducción de las

oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos, que implica una fuerte limitación en términos de movilidad social (Katzman, 2001).

Dimensión socio cultural de la exclusión

En segundo lugar, la dimensión social de la exclusión alude a la ruptura de los lazos existentes entre los sujetos y la sociedad producto de la ineficacia para integrarlos por parte de las instituciones de socialización y o por falta de vínculos con otros grupos sociales. Las sociedades actuales generan estructuras predominantes que engendran procesos de socialización que excluyen a los sujetos de las principales fuentes, como la familia, escuela y la comunidad presentes en el barrio. En la actualidad, el nacer en un tipo de familia marca significativamente la suerte que corre un individuo. En este sentido, el nacer en una familia pobre, incide en el riesgo de exclusión de sus miembros y a medida que el grado de fragmentación familiar aumenta, se agudizan las condiciones de vulnerabilidad. Ello, porque disminuye la capacidad de los hogares pobres de dar orientación y supervisión a los hijos y transmitir y canalizar conocimientos, aprendizajes y recursos sociales a los hijos. En esto, sin duda, también tiene una alta incidencia el nivel educacional de los padres (Katzman, Filgueira y Rodríguez, 2005).

Asimismo, otro de los vínculos que establece el individuo en el nivel social, es con el sistema educacional, que es el encargado de proporcionar las habilidades básicas para desenvolverse en el mundo laboral y desempeña un papel de gran importancia en la socialización de normas y valores. La escuela constituye un espacio normativo donde se transmite un conjunto de códigos que muchas veces difieren de los que existen en el núcleo familiar de niños y jóvenes en contextos de vulnerabilidad y pueden actuar como entornos de socialización positiva. Sin embargo, en contextos de exclusión, las escuelas muchas veces no tienen la capacidad de cumplir con su rol educador y tampoco socializador (Lunecke y Vanderschueren, 2004).

Por otra parte, el barrio podría compensar las deficiencias socializadoras de inclusión que no cumplen la familia y la escuela. Sin embargo, también puede actuar como un factor de exclusión, dependiendo de su organización (capital social existente) y de su nivel de segregación residencial y estigmatización social.

Dimensión físico espacial de la exclusión

Los procesos de exclusión no sólo responden a sujetos y grupos humanos, sino que también en muchos casos alcanzan a territorios, los cuales son marginados, y van asumiendo la figura de “gueto” (Katzman, 2005). Estos territorios se caracterizan principalmente por involucrar a familias que viven en desventaja frente al resto de la sociedad, son víctimas de una estigmatización y se encuentran segregados espacialmente. Saravi (2006) al respecto agrega que la segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive en la ciudad, sino el sistema de relaciones sociales que se entretienen por y sobre el espacio urbano, es decir, ella aplica la fragmentación socio espacial de la interacción social, y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad.

Al respecto uno de los fenómenos más destacados en el debate sobre la transformación de las ciudades en América Latina ha sido la agudización de la segregación residencial y sus implicancias negativas sobre los territorios más pobres. Los estudios sobre este fenómeno han constatado que la configuración de las ciudades se produce por dos fuerzas de localización en las ciudades: una que es voluntaria y otra que es forzada. La primera, se produce por la agregación de intereses y elecciones individuales en materia de localización que, por lo general, llevan a impactos positivos para los individuos (preservación costumbres, por ejemplo). La segunda, refiere a la localización de aquellos grupos sociales que no tienen capacidad de elegir su residencia debido a los factores de carácter sistémico (mercado de suelos, políticas de vivienda social y erradicaciones forzosas), lo que genera impactos de desintegración y malignidad social. De esta forma, los grupos más pobres y o discriminados son excluidos de determinados espacios urbanos y son forzados a aglomerarse en las peores áreas de la ciudad (Peach, 2005).

Así se va configurando una realidad en que los grupos excluidos van siendo apartados, incluso físicamente, de los contextos en los cuales se entregan cuotas de capital social reforzándose el desarraigo y la desintegración social con respecto al resto de la ciudad. En este sentido, Katzman (2001) señala que “dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobres” (Katzman, 2001:173). Estos territorios se caracterizan por ser el resultado de procesos de expulsión hacia la periferia; por tener una población laboralmente activa con bajas probabilidades de ingresar de forma permanente a puestos de trabajos estables y no precarios; desarrollar una desesperanza y falta de expectativas respecto de la movilidad social ascendente. En este contexto, “la concentración espacial históricamente inédita de personas con aspiraciones propias de la vida urbana, con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos (...) suscita fuertes sentimientos de privación relativa. Bajo estas circunstancias, se favorece la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo hacen, lo que va dejando una población residual, que vive en condiciones cada vez más precarias y se encuentran crecientemente distanciada de las personas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea” (Katzman, 2001:181).

De esta forma, en muchos contextos urbanos la privación está determinada por la desigualdad, entendida ésta no solamente en términos de ingresos económicos, sino que también por la falta de accesos a servicios básicos, al sistema de protección social, a educación de calidad, al sistema laboral, causas que terminan excluyendo a los más pobres al acceso de oportunidades que mejoren sus condiciones de vida (Briceño León, 2002).

De manera retroactiva, el crimen y la violencia afectan al capital físico, humano y social de una comunidad determinada; erosiona la capacidad de los más pobres para acceder a oportunidades y disminuye las probabilidades de inversión pri-

vada en los territorios limitando la capacidad de las instituciones públicas para gobernarlos (Moser y Shrader, 1999). Por ello, a su vez, el crimen incide negativamente sobre la capacidad de desarrollo y crecimiento económico de estos territorios, agudizando las condiciones de vulnerabilidad y de exclusión social territorial (Katzman, 2001). En territorios donde es posible observar altos niveles de inequidad, se identifican también bajos niveles de control social informal y altos niveles de violencia y criminalidad, muchas veces asociada al tráfico de drogas (Sampson, 2003; Moser y McIlwaine, 2006).

Respecto a la violencia asociada al tráfico de drogas en barrios excluidos, Naciones Unidas explicita que las comunidades afectadas por altas tasas de desempleo e inseguridad social son los principales sitios en los que se infiltran las bandas de drogas que ofrecen fuentes alternativas de ingresos (ECOSOC, 2003). Las oportunidades económicas que los mercados de drogas ilícitas proporcionan a los grupos delictivos amplían el ámbito para la violencia, ya que los delincuentes compiten por esos mercados; esto, a su vez, puede tener costosas consecuencias para la comunidad local. Las rivalidades o “guerras territoriales” entre traficantes y vendedores de drogas locales pueden degenerar en violentas confrontaciones en lugares públicos o cerca de ellos y, en consecuencia, esos lugares se convierten en “zonas vedadas” para la población en general (ECOSOC, 2003).

Vulnerabilidad barrial

Frente a los procesos de exclusión, los vecindarios empobrecidos presentan condiciones poco favorables para enfrentar sus efectos. La vulnerabilidad de estos territorios, entendida como un “proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001:8), se agudiza por los efectos de los procesos de exclusión. En este sentido, José Antonio Corraliza señala que “la expresión barrio vulnerable ha sido acuñado

para referirse a aquellos barrios en los que se hace especialmente urgente la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a combatir los procesos de degradación urbana y exclusión social” (Corraliza, 2000:71).

La noción de vulnerabilidad asume que ésta se produce en la interacción de factores internos y externos de un individuo, hogar o comunidad. A su vez, puede asumir distintos niveles de manifestación, pero en general se puede hablar de tres: a nivel del bienestar físico; emocional; y bienestar social (Corraliza, 2000). Los rasgos de vulnerabilidad pueden ser identificados a partir de la relación del contexto de los individuos, hogares y/o comunidades, con sus capacidades de hacer frente a este contexto. Esta capacidad de respuesta se observa tanto en los capitales existentes como en las estrategias de uso que se haga de ellos. En este sentido, Busso (2001) señala “el portafolio o conjunto de activos que poseen los hogares pobres puede ser usado de diferentes maneras, definiendo, de este modo, estrategias para responder a cambios en el conjunto de oportunidades del entorno, básicamente entendido como el mercado, el Estado y la sociedad.

La relación dialéctica entre el enfoque micro centrado en las estrategias familiares de movilización de sus activos y el enfoque macro que enfatiza en el conjunto de oportunidades (Mercado, Estado y sociedad) es uno de los aportes que pretende incorporar el análisis de la vulnerabilidad social para abordar los problemas relativos a la heterogeneidad, producción y reproducción de la pobreza y las desventajas sociales” (Busso, 2001:10).

Así, individuos, hogares y/o comunidades pueden hacer frente tanto a los efectos de los procesos de exclusión, como a sus características de vulnerabilidad mediante el acceso a las oportunidades del entorno y usando sus activos o capitales de forma eficiente. Respecto a lo anterior, “la noción de conjunto de oportunidades se entiende principalmente como la posibilidad de acceso a los mercados de bienes y servicios para realizar intercambios y transacciones, con la posibilidad de acceder a empleo, protección so-

cial y a derechos de ciudadanía que permitan a los individuos, hogares y comunidades alcanzar un nivel de bienestar, por lo menos, no descendente. Los activos (por su parte) conjuntamente con las estrategias, condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades” (Busso, 2001:13). Los activos, desde la perspectiva de vulnerabilidad, deben ser analizados, señala Busso (2001), enfatizando en la cantidad, calidad y diversidad de ellos. En términos generales, se reconocen cuatro tipos de activos:

- **Activos físicos:** Incluye medios de vida como la vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar, etc., usados para mantener y reproducir la vida en el hogar; también los medios de producción, como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes.
- **Activos financieros:** Incluye ahorro monetario, créditos disponibles, acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal.
- **Activos humanos:** Incluye los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.
- **Activos sociales:** Son intangibles que se instalan en relaciones, a diferencia de los recursos humanos que están en las personas y de los recursos físicos que se centran en derechos. Son una forma y un atributo colectivo que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales.

La presencia o ausencia de estos activos o recursos determina la capacidad de un vecindario y de sus familias para enfrentar la vulnerabilidad y elementos de malignidad social asociada a la pobreza urbana.

En la misma línea, Katzman agrega, a esta tipología de activos, dos categorías: una de carácter fí-

sico y una de carácter cultural. Para Katzman esta capacidad de resistencia estaría dada por el cómo se presenta y evolucionan a lo largo del tiempo: la calidad y cobertura de infraestructura física del barrio; el grado de madurez de las instituciones vecinales; los activos en capital físico, humano y social que disponen sus hogares y el barrio y la presencia o ausencia de mapas normativos y valóricos marginales (Katzman, 2005). A su vez Wacquant y Castel agregan que otro factor que incide sobre el grado de “resistencia que tengan los barrios” frente a la desintegración social es el grado de penetración del Estado en el vecindario, es decir, la cobertura y calidad de servicios públicos capaces de responder a las demandas sociales (Wacquant, 2007; Castel, 2006).

Estos aspectos, dan cuenta a su vez de cómo afectan los procesos de exclusión social a un vecindario determinado, o bien, la forma en que inciden en la capacidad de resistencia de los procesos de exclusión que producen, a su vez, procesos de desintegración social.

Entonces, dependerá de la presencia, calidad y arraigo de los siguientes activos, el grado de malignidad social presente en un barrio:

- ✓ La calidad y cobertura de infraestructura física del barrio, refiere a las condiciones de urbanización, conectividad, calidad de sus espacios público, que facilitan o no, la apropiación del espacio público (social y físico) y que permiten la construcción de redes y vínculos horizontales entre los vecinos. Actuando así como un factor de protección o de resistencia frente a la agudización de procesos de malignidad social.
- ✓ El grado de madurez de las instituciones vecinales, da cuenta de la capacidad de la comunidad local para organizarse y enfrentar colectivamente problemas o desafíos que imponen los procesos de exclusión social y de canalizar las demandas locales al sistema político y social.
- ✓ Los activos, en materia de capital físico, humano y social que disponen los hogares, dan cuenta

del “portafolio” de recursos que un barrio posee para integrarse a la sociedad ya sea a través del mercado laboral, sistema educativo o con el sistema institucional.

- ✓ Presencia de culturas marginales, refiere a la presencia de mapas valóricos y de normas propias del vecindario y que no comulgan con las reglas y normas del resto de la sociedad. En este sentido, se refiere a aquellas normas y valoraciones que organizan la vida comunitaria de una forma distinta al resto de la sociedad y que son propias de contextos marginados.
- ✓ Grado de penetración del Estado, refiere a la oferta social y pública que permite a los residentes de un vecindario vincularse a otros grupos sociales, superar dificultades económicas y enfrentar los procesos de marginación social.

2. EFECTOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL BARRIO

Cuando un vecindario se encuentra en situación de vulnerabilidad, los resultados de la exclusión afectan directamente en la calidad de vida y el bienestar de las personas. El Banco Mundial (2000) señala que “la discriminación y el aislamiento- elementos distintivos de la exclusión social- tienen un profundo impacto negativo en la calidad de vida de vecindarios. Esta relación tiene dos aspectos. En primer lugar, ser pobre puede llevar a la estigmatización y marginación de las instituciones, lo que conduce a una mayor pobreza. En segundo lugar, la exclusión social no siempre lleva a la pobreza económica, pero sí está vinculada con la exclusión de instituciones de la sociedad y siempre produce una sensación de menor bienestar” (Banco Mundial, 2000: 229). En relación a ello, se agrega que los pobres permanecen en la pobreza porque están excluidos del acceso a los recursos, oportunidades, información y conexiones que tienen los menos pobres.

En estas condiciones, el espacio público de un barrio puede presentar tres formas negativas: (Sarvi, 2004) primero cuando constituye un espacio de aislamiento y segregación; segundo cuando es un espacio de violencia y crimen que empuja a los vecinos a recluirse a sus reductos privados; y finalmente, cuando opera como nicho de normas y valores opuestos a los de la sociedad mayor.

Así uno de los efectos de estos procesos en el nivel barrial, lo constituye el desarrollo de una amplia gama de actividades ilegales, que van desde las apuestas y los asaltos, el tráfico callejero y la venta de mercadería robada, hasta los atracos, el robo a mano armada, la prostitución y el tráfico de drogas" (Bauman, 2004:64).

Estas condiciones determinan, en muchos casos, una manera de organización económica y social del barrio o de grupos de él, diferente al resto de la sociedad y que deviene de la privación económica de las familias. Así por ejemplo, en análisis realizados en territorios guetizados, Wacquant señala que: "el gueto está organizado de manera diferente, en respuesta a la urgencia permanente que imponen la apremiante necesidad económica, la inseguridad social generalizada, la hostilidad racial sin respiro y la estigmatización pública" (Wacquant, 2007:69).

Asimismo, estudios sobre la nueva pobreza urbana dan cuenta del aumento de este tipo de fenómenos en territorios excluidos, especialmente en "aquellos vecindarios donde es posible observar una conversión de los antiguos asentamientos precarios de población trabajadora en concentración de población desempleada o sub empleada, políticamente marginales y en los cuales se potencian problemas sociales como el negocio de la droga, la delincuencia, la deserción escolar, el bajo rendimiento escolar y el embarazo adolescente – todos elementos de desintegración social" (Sabatini, 2003:12).

En estos contextos, el surgimiento de mafias delinuenciales es un fenómeno frecuente de observar. Más allá de la motivación económica que congrega a los individuos para obtener beneficios

económicos, lo que se observa también es la existencia de redes de protección en torno a las actividades ilegales (Gambetta, 1993).

Este tipo de organizaciones criminales - especialmente aquellas vinculadas al tráfico de drogas - se mueven más que por las lógicas del mercado, por la lógica del poder y como lo destaca Krauthausen, cada agrupación ejerce el control sobre todas las actividades ilícitas que se desarrollan en su ámbito de circunscripción territorial" (Krauthausen, 1994:114). Por ello, el uso de la violencia es manifiesto en estos vecindarios.

Estas características de malignidad social ha hecho que para el resto de la sociedad estos territorios se conviertan- en no go areas - sumándose a las condiciones antes descritas, el estigma que reciben. Esta estigmatización está sujeta a condicionamientos de orden subjetivo y cultural, que dan cuenta de cómo los habitantes tienden a construir una imagen de sí mismos o de su barrio de acuerdo a la percepción que el resto de la sociedad tiene de ellos. Se traduce en efectos directos en la vida social y pone de relieve la relación entre la realidad delictual de un sector determinado y los procesos de exclusión e integración social (Lunecke y Eissmann, 2005; Goffman, 1963).

En los sectores vulnerables, la violencia y la delincuencia producen un alto grado de estigmatización social, en cuanto refuerza la autopercepción de marginalidad de los vecinos de un barrio. Esto tiende a generar una sensación de frustración en el imaginario social y a motivar el abandono del sector. "Un penetrante estigma territorial recae firmemente sobre residentes de esos barrios de exilio socioeconómico y suma su peso a la mala fama de la pobreza" (Bauman, 2004: 178). La estigmatización de los territorios agudiza las condiciones de aislamiento y distanciamiento social interno en el territorio, disminuyendo la confianza interpersonal y minando la solidaridad local (Wacquant, 2007).

Por último, otro elemento de malignidad social que evidencian barrios empobrecidos y que acom-

paña la estigmatización territorial, es una pronunciada disminución del sentido de comunidad que en muchos casos solía caracterizar a las antiguas localidades obreras. En la actualidad, el barrio ya no presenta un escudo contra las inseguridades y las presiones del mundo exterior, un paisaje familiar y reafirmante imbuido de significados y formas de mutualidad colectivos. Se ha convertido en un espacio vacío, que es de competencia y conflicto, un campo de batalla lleno de peligros para la lid diaria de supervivencia: "Este debilitamiento de los lazos comunitarios con la base territorial alimenta, a su vez, una retirada a la esfera del consumo privatizado y las estrategias de distanciamiento que socavan aún más las solidaridades locales y confirman las percepciones despreciativas del barrio" (Bauman, 2004:179).

3. PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y DIFERENCIAS TERRITORIALES

Sin embargo, no todos los barrios pobres han sido afectados en un mismo grado por los procesos de exclusión social y ello se relaciona con presencia de estos activos o factores de protección existentes en el nivel barrial. En América Latina, por ejemplo, es posible apreciar barrios que – por su origen y desarrollo - evidencian perfiles diversos, aún cuando todos ellos se inscriban en contextos de pobreza (Katzman, 2005). Es decir, bajo formas igualmente frágiles de inserción en el mercado laboral y en el sistema social, algunos barrios presentan mejores formas de organización, tienen más lazos con el Estado y/o sus vecinos presentan un importante portafolio de activos y recursos que residentes de otros territorios más vulnerados.

Las grandes ciudades suelen así presentar un mosaico de barrios pobres con distintas estructuras sociales definidas por las condiciones socioeconómicas que le dieron origen y que promovieron su expansión. Estas condiciones socioeconómicas refieren principalmente a los mecanismos de movilidad social, individual o colectiva que presentaba el territorio y que gatillaron su misma formación. Así, si en un momento lo emblemático de la terri-

torialidad de la pobreza urbana fueron los barrios obreros, o los vecindarios de migrantes, hoy bajo las nuevas modalidades de crecimiento y los cambios en las instituciones sociales, lo emblemático de la territorialidad de la nueva pobreza son los barrios con características de guetos urbanos (Katzman, 2005:7).

Los vecindarios de migrantes encuentran su origen en la migración campo ciudad y que se produjo a mediados de siglo XX. Dicho período se caracterizó por el crecimiento de la actividad económica de las ciudades que produjo la expansión de empleos y ampliación de la cobertura de servicios que proveía el Estado. En este contexto, las ciudades ofrecían mejores oportunidades a los emigrantes rurales y muchas familias dejaron el campo para instalarse en la ciudad. Estas oportunidades eran en términos de acceso a servicios básicos, mejores condiciones de vivienda e infraestructura, mayor esparcimiento y, especialmente, mejores oportunidades de empleo. Muchos de estos emigrantes provenían del campo con baja capacidad de articulación y organización social y muchos de ellos se concentraron en áreas periféricas de las ciudades producto de la generación de múltiples actividades informales dada la incapacidad que tuvo la economía de absorber todo la mano de obra que llegó a la ciudad. Estos barrios crecieron bajo el alero de las expectativas de movilidad social que generaba el modelo económico.

Un segundo tipo de barrio es el barrio obrero, es decir, aquel que se configuró en torno a la actividad industrial que caracterizó al mismo período. Estos vecindarios se conformaron por familias de trabajadores de las industrias, empresas mineras, empresas de construcción e infraestructura que vivían en sectores aledaños a ellas. Ejemplos de ellos son los barrios existentes alrededor de frigoríficos, fábricas, talleres de ferrocarriles, etc. Estos sectores configuraron una identidad social significativa para sus vecinos y presentaban importantes niveles de organización social. Ello, producto del conjunto de valores y actitudes que emergían de la comunidad laboral y que regulaban los espacios de sociabilidad entre los vecinos y que fortalecían su capacidad de organización interna. En

estos casos, la homogeneidad social de los barrios se convirtió en un recurso que fortalecía los mecanismos de movilidad social colectiva.

En tercer lugar se identifican aquellos barrios urbano populares, que se han conformado por la confluencia de asalariados formales e informales de baja calificación, de trabajadores independientes, artesanos de pequeños talleres, micro empresarios y pequeños empresarios industriales. Estos son vecindarios más heterogéneos en su composición y su formación responde a procesos de mayor expansión económica con nichos de mercado no cooptadas por el gran capital, permitían el florecimiento y estabilidad de microempresas familiares, que incluso sirven a sus mismos vecinos. Estos vecindarios favorecen la movilidad social individual.

Finalmente, otro tipo de barrio que es posible identificar en la morfología social de las ciudades y hoy más extendidamente en América Latina es el barrio en proceso de guetización (Sabatini, Campos, Blonda, Cáceres, 2006).

Aún cuando no existe consenso en el debate académico respecto a la especificidad del concepto de gueto y tampoco respecto a los elementos particulares que determinan su condición, en diversos análisis sobre la realidad urbana se utiliza este concepto para referir a un territorio que evidencia cierto grado de homogeneidad social en el espacio y que presenta además condiciones desfavorables de desarrollo económico, social y urbano (Marcuse, 1997; Peach, 2005). Para Marcuse (1997), un ghetto es un territorio que concentra personas que han sido segregadas por el resto de la sociedad, ya sea por su condición étnico-racial, socioeconómica o por su nacionalidad. Este grupo a su vez es 'inferiorizado' por las clases dominantes. Así, "expresado sintéticamente, en cuanto tipo ideal el gueto puede caracterizarse como una formación socioespacial restringida, racial y/o culturalmente uniforme, fundada en la relegación forzada de una población negativamente tipificada, como los judíos en la Europa medieval y los afroamericanos en la Norteamérica moderna (...)" (Wacquant, 2007: 43).

En la actualidad, la segregación residencial de carácter involuntario está determinada por diversas lógicas que inciden sobre la localización de los grupos en el territorio urbano. Para Bauman (2004), y específicamente en el caso del gueto negro, estas lógicas responden principalmente a los procesos económicos que han expulsado del sistema económico a amplios sectores de la población y que son relegados a vivir en territorios segregados. Estos territorios son los vertederos en los que se localizan los 'residuos humanos' que genera la sociedad de consumo. "Ha devenido un mecanismo unidimensional de pura relegación, un almacén humano en cuyo seno se desechan aquellos segmentos de la sociedad urbana que se antojan vergonzosos, desprovistos de valor y peligrosos" (Bauman, 2004:84).

Las principales lógicas económicas que inciden sobre esta relegación son aquellas que suceden en el mercado laboral, a través del aumento del desempleo y la desproletarización que conllevan a situaciones de precariedad económica generalizada para los habitantes de este tipo de vecindarios. Junto a ello se suma, el retroceso que tiene el Estado social para contener o revertir estos procesos a través de políticas de mayor protección social (Castel, 2006). Con ello, el gueto – en palabras de Wacquant – "opera como uno de los principales instrumentos de exclusión" (Wacquant, 2007:64).

CONSIDERACIONES FINALES

En páginas anteriores se ha dado cuenta de uno de los principales problemas que enfrentan los vecinos de numerosos barrios empobrecidos en Chile: la violencia vinculada al accionar de grupos organizados dedicados al tráfico de drogas.

Durante la última década, esta violencia ha generado una alta percepción de inseguridad en la población, temor que modifica las rutinas, actividades, expectativas y relaciones interpersonales en los vecindarios. En muchos casos, estas redes controlan el territorio y lo defienden, a través del uso de la

violencia, teniendo una lógica y estructura organizativa que les permite sustentar el negocio en base también a relaciones de alta confianza entre sus miembros y vínculos de amistad con los vecinos.

El desarrollo de este tipo de fenómeno ha sido abordado desde aproximaciones que dan cuenta de los factores de exclusión social presentes en un territorio. Estos factores dicen relación con la dimensión social, económica y cultural de los procesos de exclusión que han incidido sobre el grado de integración que tienen las familias a la sociedad, especialmente de manera funcional, físicoespacial y sociocultural. La criminalidad y la violencia han crecido en comunidades empobrecidas, en vías de exclusión y con problemas de convivencia. A su vez el incremento del delito ha agudizado los procesos de segmentación y segregación social. Por ello, hacerse cargo de la violencia y del tráfico de drogas en las poblaciones no significa solamente hacer más eficaz la respuesta policial, endurecer las penas y/o reforzar el sistema de justicia criminal.

Como ha quedado evidenciado, el grado de deterioro social y físico de muchos territorios

desaventajados disminuye a medida que aumentan los recursos físicos, materiales, sociales y culturales de los sujetos, sus familias y vecindarios. Para ello, la acción del Estado y de políticas integrales es fundamental. Es necesaria la articulación de las respuestas públicas en materia económica, social y urbana siendo proyectada en el mediano y largo plazo.

En este sentido, junto al necesario trabajo policial debe existir un plan de recuperación urbana, económica y social integral, que aborde las causas de la violencia, delincuencia y del narco y microtráfico. Desde esta perspectiva, los alcances de cualquier intervención física urbana por sí sola son limitados y también lo son las estrategias con énfasis sólo en lo policial. Éstas sólo frenan el deterioro ulterior de la población, pero sus efectos son de corto plazo, porque el narco tráfico tiene la suficiente capacidad de reconstruirse, de desplazarse y de replicar sus lógicas a los diferentes espacios comunitarios. Así, luego del necesario trabajo policial, la estrategia debe orientarse a integrar social y económicamente a las familias y debe focalizarse a intervenir sobre los mapas normativos y culturales presentes en los barrios más vulnerados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Z. (2004). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Madrid: Ed. Paidós.
- Bauman, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Ed. Arcadia.
- Briceño león, R. (2002). La nueva violencia urbana en América Latina. En Briceño-León, R. *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. CEPAL/CELADE. Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- Castel, R. (2006). *La Inseguridad Social*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Castells, M. (1974). *La Cuestión Urbana*. Madrid: Ed. Siglo XXI.
- Corraliza, J. A. (2000). Vida urbana y exclusión social. En Revista *Intervención Psicosocial*, 9(2) 169 – 183.
- ECOSOC (2003). *Drogas, Violencia y Delincuencia: los efectos a nivel micro social*. Mimeo.
- Eissmann I. y Lunecke A. (2005). Violencia en barrios vulnerables. Una aproximación desde la exclusión social. En Revista *Persona y Sociedad*, 19(19) 51-72.
- Estivill, J. (2003). *Panorama de la Lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Filgueira, F.; Katzman, R. y Rodríguez, F. (2005). *Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI*. Documento de Trabajo de IPES. Estudios comparados. Universidad Católica de Uruguay.
- Gambetta, D. (1993). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- García Pablos, A. (2003). *Tratado de Criminología*. Tirant Lo Blanch.
- Goffman, I. (2003). *Estigma. La Identidad deteriorada*. Madrid, Amarrortu Editores.
- Katzman, R. (2001). *Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. En Revista CEPAL, (75)171-189.
- Katzman, R. (2005). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Serie de documentos de trabajo IPES/ Colección de aportes conceptuales, N° 3. Universidad Católica de Uruguay.
- Krauthausen, C. (1994). Poder y mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana. En Revista *Nueva Sociedad*, (130)112-125.
- Lunecke A. y Vanderschueren, F. (2004). *Prevención de la delincuencia juvenil*. Serie de Libros. División de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile, Ministerio del Interior- BID.
- Marcuse, P. (1997). *Enclaves yes, ghettos no: segregation and the state*. Mimeo.
- Moser, C y McIlwaine, C. (2006). *Latin American urban violence as a development concern. Towards a framework for violence reduction*. *World Development*, 34(1) 89-112.
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2001). *La violencia en el contexto de post conflicto*. Ed. Washington. Banco Mundial.
- Moser, C. y Schrader (1999). *A Conceptual Framework for Violence Reduction. LCR Sustainable Development*. Working Paper N°2. World Bank.
- Peach, C. (2005). The Ghetto and the Ethnic Enclave. En Varady, D.P. (ed.) *Desegregating the City: Ghettos, enclaves and inequalities* (31-48). Albany, State University of New York Press.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal. En Revista *Persona y sociedad*, (193)76-94.
- Ruiz Tagle, J. *Exclusión Social en el mercado del trabajo. El caso de Chile*. OIT- ETM. Documento de Trabajo N° 106.
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Documentos

del Instituto de Estudios Urbano y Territoriales. Serie Azul, N° 35. Universidad Católica de Chile.

Sabatini, F. Campos, D. Cáceres, G y Blonda, L. (2005). *Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile*. Santiago, X Congreso de CLAD.

Sabatini, F.; Cáceres G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. En Revista *EURE*, 27(82) 21-42.

Sampson, R. (2003). Desorden Urbano, Crimen y Eficacia Colectiva en el Barrio. En: Llorente M. V. y Rubio, M. (comp.) *Elementos para una criminología de lo local* (39-50). Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Saraví, G. (2004). Segregación Urbana y Espacio Público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. En Revista *CEPAL*, (83) 33-46.

Saraví, G. (2006). *De la pobreza a la Exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Tilly, Ch. (1998). *La desigualdad permanente*. Madrid: Ed. Manantial.

Vanderschueren, F. (1996). From violence to justice and security in cities. In Review *Environment and Urbanization*, 8(1) 93-112.

Wacquant, L. (2007). *Condenados de la ciudad. Ghetto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de siglo*. Buenos Aires: Ed. Manantial.



VIOLENCIA Y CAPITAL SOCIAL EN SANTIAGO: NOTAS PARA ENTENDER LOS BARRIOS VULNERADOS Y BARRIOS CRÍTICOS¹

JUAN CARLOS RUIZ.

Universidad Alberto Hurtado.

PALABRAS CLAVES:

Violencia, Capital Social, Prevención, Barrios Vulnerados, Barrios Críticos.

INTRODUCCIÓN

En Santiago, así como en el resto de las ciudades del país, se observan niveles significativos de delincuencia y violencia en los barrios pobres, instalada tanto en espacios privados como en espacios públicos. Esta situación es preocupante porque produce una mayor vulnerabilidad en comunidades que ya son vulneradas en muchos sentidos. A su vez, la delincuencia y violencia en barrios pobres erosiona los recursos acumulados en ellos, en especial el stock de capital social, entendido como las redes sociales de intercambio y colaboración. En el contexto descrito, el objetivo de este apartado será revisar la relación entre la violencia y el capital social acumulado en Santiago. Estos planteamientos se basan en la experiencia de trabajo en diversos barrios, así como en estudios y diagnósticos locales de inseguridad y violencia². Finalmente se plantea una propuesta

de análisis que incorpore la distinción entre barrios vulnerados y barrios críticos para evaluar los barrios pobres en Santiago.

Es importante abordar la violencia en los barrios por diversos motivos. En primer lugar, los tipos de sociabilidad y organización que se dieron históricamente en los barrios obreros y en el poblamiento informal de Santiago, así como en las ciudades latinoamericanas, han dado a las redes de cooperación y organización en el barrio la categoría de recurso social para estas comunidades, frente a otro tipo de recursos tanto económicos, culturales, políticos o simbólicos que otras clases sociales poseen (Ruiz, 2008). En forma más general, en los barrios populares las relaciones de vecindad son una forma de defensa y apropiación natural del espacio (Lea, 1997) y un factor fundamental para revertir las condiciones ambientales y físicas desfavorables (Forrest y Kearns, 2001).

En segundo lugar, la importancia del barrio se

1 El presente artículo fue presentado en una versión preeliminar, y en conjunto con Natalia Lizana, al 4º Congreso de Violencia y Delincuencia de Paz Ciudadana / Instituto de Sociología PUC. Además recoge algunos planteamientos utilizados en la Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Desarrollo Urbano del IEU+T de la PUC. Por último, agradezco al Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado por el tiempo otorgado para realizar este artículo, así como la información utilizada.

2 En ONG Cordillera: Diagnóstico comunal de seguridad, La Florida; Diagnóstico de inseguridad y violencia en sectores E y F de la población José María Caro, programa Barrio Seguro. En el Programa de Seguridad de la Universidad Alberto Hurtado: Diagnóstico de villas La Zarzuela y Madre Teresa, Sector Santo Tomas, La Pintana y Villa La Serena, La Granja. Programa Chile + Seguro; población Santa Elena 2, El Bosque. Programa Quiero mi Barrio.

hace evidente al considerarlo como una unidad urbana y el objeto de las políticas urbanas contemporáneas. Esta situación cobra mayor sentido hoy, pues en lo cotidiano y a escala micro –espacial, ofrece posibilidades de cohesión social e identidad frente a la fragmentación urbana y a la globalización (Borja, 2003). Por otro lado, desde un punto de vista urbano– arquitectónico el barrio es una unidad morfológica y estructural de la ciudad que funciona con autonomía dentro de ella y con la cual se relaciona de forma interdependiente (Rossi, 1971).

En tercer lugar la violencia y la inseguridad son transversales a lo largo de la ciudad, sin embargo también es necesario enfocar acciones en barrios específicos y trabajar a nivel de zonas o distritos, ya que la violencia se expresa de formas y en magnitudes diversas, lo que requiere una perspectiva que aborde la violencia desde el territorio. En este contexto, el barrio surge como problematización cuando deja de ser un recurso positivo y se transforma en un territorio que presenta condiciones de vida incompatibles con los estándares compartidos de la sociedad, generando a menudo estigma social. Esto tiene como consecuencia que el barrio deje de ser un recurso, y se transforme en un factor de riesgo frente a las condiciones desfavorables dentro de la ciudad, y que refuerza la baja calidad de vida de la mayoría de los habitantes. Finalmente se corre un mayor riesgo de impactar negativamente sobre el resto de la ciudad (Ruiz, 2008).

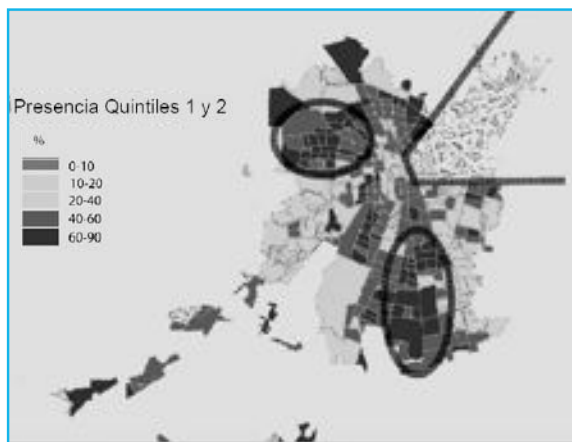
En este contexto, el estudio de los barrios y la implementación de políticas de seguridad desde una perspectiva del derecho a la ciudad y a la seguridad a escala barrial, es necesaria para la inclusión de las comunidades y barrios pobres de la ciudad. Esto porque poseen una seria dificultad para que sus habitantes puedan desarrollar su libertad y optar por una mejor calidad de vida que les per-

mita apropiarse de la ciudad y sentirse seguros. La expresión espacial de la exclusión en Santiago y a lo largo de las ciudades latinoamericanas, es la segregación social de comunas y barrios. A su vez, en muchos de ellos hay mayores niveles de victimización, y por ende son más vulnerables a la violencia, situación que demanda una mirada especial en ellos.

1. LA VIOLENCIA: BARRIOS VULNERABLES Y BARRIOS CRÍTICOS

En el caso de Santiago, las áreas pericentrales de la ciudad³, así como la periferia sur y poniente, concentran diversos problemas de segregación socioespacial, tal como se aprecia en el mapa siguiente. Los quintiles de población más pobre (1 y 2) viven fuera del cono de alta renta, ubicado en el sector oriente, lo cual fragmenta la ciudad, incrementa la desigualdad y la agudización del aislamiento socioespacial, con la consecuente segmentación de oportunidades sociales (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Dicha situación se relaciona con el contexto de exclusión económica, social y espacial que afecta a estas comunidades. A su vez, también se produce un proceso de es-

Segregación social en Santiago, 2009.



Fuente: Presentación L. E. Bresciani, 2º Foro Internacional de Barrios, Santiago, Mayo del 2009.

3 Por áreas pericentrales nos referimos a las comunas contiguas a Santiago, al interior del Anillo Américo Vespucio, y que disfrutaban de los atributos de centralidad y conectividad del centro del Gran Santiago.

tigmatización, que se genera por una doble interpretación, es decir, que los habitantes tienden a construir una imagen de sí mismos o de su barrio de acuerdo a la percepción que el resto de los habitantes tiene de ellos (CED, 2003).

Esta situación de exclusión y estigma caracteriza a los habitantes de los barrios pobres y deteriora las condiciones de vida de estas comunidades, en otras palabras, aumentan las desventajas y desigualdades existentes. En este sentido, la exclusión como enfoque, invita a centrar el análisis no en situaciones puras de exclusión, sino en situaciones de vulnerabilidad caracterizadas por procesos más o menos intensos de acumulación de desventajas (Saraví, 2005: 5).

La segregación y estigmatización de los barrios populares se expresa en múltiples problemas como violencia intrafamiliar, abandono escolar, drogadicción (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Por otra parte, la violencia en los espacios públicos y en la esfera privada de estos barrios, tiene como consecuencia la atomización social de los vecinos, el declive de la participación social, el abandono de los espacios públicos y la baja calidad y acceso a los servicios. Dichas situaciones impactan negativamente sobre el tejido social comunitario y los vínculos interpersonales (Crawford, 1997; Dammert, 2004), permitiendo que los factores de riesgo se acentúen, generando un círculo vicioso de la vulnerabilidad (Lunecke y Ruiz, 2007).

La exclusión y su relación a la vulnerabilidad es multidimensional, se deben considerar distintas dimensiones para comprenderla, ya que ninguna variable por sí sola describe la situación en su conjunto (Patiño, 2009). Cuatro áreas de relación son las más importantes para describir la vulnerabilidad: la dimensión espacial, la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión cultural.

La dimensión espacial de esta relación, refiere a las características físico-urbanas que la delincuencia y la violencia presentan en un territorio determinado. La dimensión económica da cuenta de aquellos aspectos de naturaleza económica presentes en un barrio que inciden sobre la

probabilidad de ocurrencia de actos delictivos y violentos; la dimensión social refiere a cómo la delincuencia y la violencia se relacionan con el entramado social de un territorio determinado, identificándose los tipos de vínculos existentes entre agentes delictivos y los vecinos del barrio. Finalmente la dimensión cultural busca dar cuenta de aquellos elementos, que existentes en el mapa normativo y valórico de la comunidad, pueden incidir sobre la presencia de la delincuencia (Lunecke y Ruiz, 2006).

La vulnerabilidad expresa en general, una situación de fragilidad, ya sea de un individuo, una familia, o un grupo social. Esta situación puede derivar de tres grandes fuentes. En primer lugar, de la escasez de recursos o privación, sea esta material, social (redes) o normativa (anomia). Por ejemplo, altas tasas de delincuencia o de violencia pueden indicar la carencia de recursos normativos, los que se reflejan en el quiebre de los lazos sociales básicos. En segundo lugar, de la presencia de una amenaza o de riesgos tecnológicos, ambientales o socio económicos. Por ejemplo, precariedad de la situación socioeconómica, riesgo de perder el trabajo, debilidad de los lazos familiares, entre otros. Y por último, de la ausencia de alternativas tanto materiales, simbólicas o culturales, frente a una situación de amenaza cualquiera. (Dictionnaire des risques, 2007).

En el caso de los barrios pobres, se produce un círculo vicioso entre exclusión y vulnerabilidad: desempleo, informalidad, falta de acceso a los servicios urbanos, degradación del medioambiente, alto riesgo de desastres naturales, entre otros elementos. La desigualdad se relaciona positivamente con el aumento de los riesgos y muchos de estos factores se combinan con la delincuencia, la violencia y la débil presencia del Estado (Patiño, 2009). Finalmente, los habitantes de los barrios excluidos son vulnerados en su derecho a apropiarse de la ciudad y a disfrutar de seguridad en ella, ya que sus posibilidades de desarrollo y calidad de vida son puestas en juego debido a la vulneración de la que son objeto. A su vez, se produce un doble proceso de vulneración, al incluir la variable de la violencia. Junto con la vulneración

del derecho a la ciudad, la categoría de 'barrio vulnerable' refiere a "una unidad socio espacial subjetiva, configurada por factores estructurales, físicos y socioculturales, donde los discursos, estrategias, prácticas y representaciones de los habitantes del barrio (sujetos barriales) se encuentran vulnerados por situaciones de violencia, temor y

Dentro de los barrios vulnerados, se encuentran algunos barrios en estado crítico de vulneración, ya que los niveles de violencia, temor y legitimación de normas contrapuestas, y la violencia y el tráfico de drogas, no permiten las actividades mínimas de la vida cotidiana.

Evidentemente la frontera para definir si un barrio es vulnerado o crítico es difusa. Esto se refleja en que tanto para distintas instituciones, profesionales o enfoques externos, como para distintos grupos y personas del mismo sector, haya divergencias sobre la calificación o condición que tiene determinado barrio. Ésta también se ve influenciada por los enfoques, por la visión y la mirada política de los distintos actores involucrados. Además, la condición de vulnerado o crítico, en parte, también está condicionada por la realidad política general del país y de la ciudad (ya que por razones de gobernabilidad, sólo un número limitado de sectores pueden ser considerados en situación crítica), lo que relativiza aún más la calificación.

En concreto, se califica un barrio de crítico cuando los niveles de desconfianza hacia las instituciones son tan altos, las expresiones cotidianas de violencia están tan arraigadas, que el Estado está absolutamente ausente. Esta situación permite el control de la vida del barrio por parte de otras instituciones sociales, como las bandas de narcotráfico.

1.1 La dialéctica socio espacial de la violencia.

Si bien la exclusión y la vulneración afecta a grandes sectores de la ciudad, así como la violencia y las consecuencias de estos procesos varían de un barrio en otro. No se deben considerar los cam-

bios en el territorio como consecuencia automática de procesos sociales complejos, donde "lo espacial es circunscrito a una manifestación empírica de realidades no observables [...]. Es la relación que existiría entre 'lo latente' y 'lo manifiesto', entendidas éstas como capas de la realidad" (Sabatini et. al., 2005: 9). En relación a la violencia en Santiago, en el cono de alta renta que corresponde a las comunas de Providencia, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Ñuñoa, donde no viven hogares de los quintiles más bajos, predominan los delitos contra la propiedad, donde no hay involucrada violencia contra personas; en cambio, en las comunidades pobres dispersadas en el resto de la ciudad predominan los delitos contra las personas, donde se ven involucrados mayores grados de violencia (Dammert y Lunecke, 2004).

Los procesos sociales interactúan con las comunidades que habitan un determinado territorio para generar una situación particular en cada contexto, funcionando con interdependencia entre el territorio y la vida social, lo que Dear y Wolch (1989) han llamado la dialéctica socio-espacial. Las prácticas espaciales que surgen a partir de una configuración territorial específica tienen la capacidad de moldear las relaciones sociales y, a su vez, trascender dichas relaciones para producir cambios sociales. En tanto, las relaciones sociales que se configuran en el territorio presionan para que éste se modifique o interactúe con ellas.

El espacio, en cuanto territorio y vínculos sociales entre individuos, no está simplemente constituido por las relaciones sociales, sino que se constituye en una relación social (Harvey, 1997). Tal como plantea Sabatini y Jäger (2004), "el tratamiento teórico de lo espacial [...] debe servir para interpretar la realidad sin caer en los extremos del antiespacialismo (los hechos espaciales, mero reflejo de lo social, carecen de significación), ni de la reificación (la forma espacial se convierte en una suerte de cosa con poderes causales autónomos)" (p. 1). Según este planteamiento lo espacial funge como síntesis entre las estructuras sociales y económicas por un lado y las voluntades de los individuos y actores sociales puestas en juego, por

otro. En el espacio específico donde las relaciones sociales se desarrollan “is, therefore, at once a complex synthesis of objects, patterns, and processes derived from the simultaneous interaction of different levels of social process, operating at varying geographical scales and chronological stages” (Dear y Wolch, 1989: 7). Es decir, existe una interacción entre los procesos sociales, las escalas geográficas y los períodos históricos.

1.2 El contexto urbano. Barrios consolidados y barrios en la periferia.

Siguiendo el planteamiento realizado, se producen distintos contextos urbanos en Santiago, siendo posible distinguir dos grandes tipos de barrios vulnerados⁴ desde el punto de vista de la violencia.

El primero de ellos se refiere a barrios actualmente consolidados e insertos en el pericentro de la ciudad, con familias en ciclo de vida avanzado. Estos tipos de barrios fueron ocupados desde sus inicios por grupos migrantes de escasos recursos, en búsqueda de oportunidades laborales junto a los cordones industriales de la ciudad y de bajo capital cultural (Lunecke y Ruiz, 2006).

Se trata de barrios que en sus inicios no reunían las condiciones mínimas de habitabilidad, que fueron creados para la población de menos recursos o terrenos que se ocuparon al margen del planeamiento e incluso de la urbanización, como el caso de las poblaciones creadas por ‘tomas’ en toda la periferia de Santiago durante los 50’s y 60’s. Muchos de estos barrios fueron liderados por organizaciones vecinales y partidos políticos (Espinoza, 1988; De Ramón, 1992), con un gran stock de capital social y espacios de resistencia política durante la dictadura militar.

El abandono y deterioro de dichas comunas en la actualidad se debe a que dejan de ser consideradas en el circuito de la nueva economía. Las comunas más desfavorecidas por este proceso son precisamente las antiguas comunas industriales que formaron un anillo pericentral de fábricas y barrios obreros hasta la década de los años setenta (Link, 2008).

Hoy, además de la violencia, existen graves problemas de desempleo, pérdida de población y abandono. Como se observa en la tabla siguiente, precisamente las comunas de Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y San Joaquín, entre otras, presentan un desempleo mayor al 10% de la población activa. Otros indicadores socioeconómicos reflejan la misma situación general de abandono e irrelevancia funcional de estos fragmentos urbanos.

En muchos de estos barrios de Santiago se identifica la violencia con microtráfico de drogas, así como inseguridad en el espacio público, balaceras y disparos al aire de forma cotidiana (Ruiz, 2008).

⁴ Este es un planteamiento preliminar, que tiene excepciones y que necesita ser abordado empíricamente. Sin embargo, en relación a los barrios vulnerables del punto de vista de su dinámica urbana, el Programa Quiero mi Barrio ha planteado categorías similares para la ciudad. Ver presentación de Nelson Morales en Seminario Internacional: Equidad de Género: compartiendo la ciudad y el barrio, 21 y 22 de Julio del 2009. Disponible en: http://www.quieromibarrío.cl/documentos/Documents/SEMINARIO%20UNIFEM_%20EQUIDAD%20DE%20GÉNERO/NELSON%20MORALES.pdf

Población comunal, participación en la fuerza
laboral y desocupación. Santiago, 2006

COMUNA	Participación	Ocupados	Desocupación
Santiago	66.2	63.7	6.6
Independencia	61.5	60.3	1.9
San Bernardo	63.1	60.5	4.7
El Bosque	64.4	61.4	4.6
Renca	65.2	62.1	4.7
Estación Central	58.6	55.7	4.9
Las Condes	57.7	54.5	5.5
Cerrillos	58.9	55.6	5.7
Conchalí	61.9	58.3	5.8
Nuñoa	61.5	56.9	7.6
Pudahuel	58.0	53.4	7.9
Quinta Normal	60.8	55.9	8.1
Vitacura	54.1	49.7	8.2
Providencia	57.0	52.0	8.8
La Cisterna	57.1	51.9	9.1
La Bamesa	55.6	50.5	9.2
La Pintana	61.9	56.1	9.3
La Granja	62.3	56.3	9.6
San Ramón	60.8	54.9	9.6
Puente Alto	62.1	56.1	9.7
Quilicura	56.8	51.1	10.0
Pedro Aguirre Cerda	63.5	57.0	10.3
Recoleta	64.3	57.4	10.7
La Florida	66.5	59.3	10.9
Huechurba	61.3	54.6	11.0
San Miguel	59.8	53.2	11.0
Lo Espejo	60.7	53.9	11.1
Pellissier	61.8	54.9	11.1
La Prada	62.2	55.1	11.5
La Reina	58.0	51.2	11.8
Mapocho	62.2	54.5	12.4
Cerro Navia	62.8	54.9	12.5
San Joaquín	60.2	52.3	13.1
Mapo	62.0	53.6	13.6
Región Metropolitana	61.6	55.8	9.3

Fuente: Link, 2008, según datos de Casen, 2006.

Un segundo tipo de barrio corresponde a los formados por las políticas habitacionales de subsidio a la demanda, los llamados nuevos pobres urbanos ‘con techo’. Ellos están situados generalmente en la periferia de la ciudad, o en terrenos que alguna vez fueron periferia; forman parte indeterminada de conjuntos mayores; ocupan paños de terrenos desvinculados de la trama urbana y de su entorno inmediato; tienen una densidad bruta muy superior al promedio de la ciudad (Segovia, 2004).

El stock⁵ habitacional de viviendas sociales en la ciudad comprende alrededor de 202 mil unidades construidas entre 1980 y 2000, lo que corresponde a casi un millón de personas, 1/5 de la población (Rodríguez y Sugranyes, 2004). Estas comunidades, a diferencia de los barrios vulnerados más antiguos, tienen un nivel de organización menor, no tienen historia en común que los aglutine y los esfuerzos que despliegan para mejorar sus condiciones de vida son más bien individuales que grupales (Segovia, 2004; Aravena y Sandoval, 2004). Debido a estos elementos y a la falta redes de apoyo por parte del Estado, el stock⁶ de capital social acumulado en ellos es muy menor o inexistente, a diferencia de los barrios vulnerados ‘históricos’.

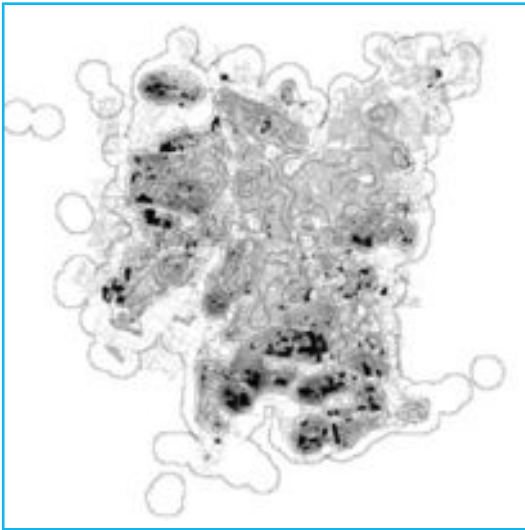
A su vez, en la mayoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas, el primer tema reiterado de preocupación diaria es la violencia (Rodríguez y Sugranyes, 2004). Al respecto, los vecinos manifiestan que quieren irse a otros barrios y no pueden hacerlo, porque son pobres y porque no existen otras alternativas habitacionales.

Por ejemplo, 65% de las familias que residen en conjuntos de vivienda social en Santiago mani-

5 Cantidad acumulada de un bien o recurso. En este caso se refiere al número de unidades habitacionales construidas.
6 En este caso el stock se refiere a la magnitud de recursos sociales con los que cuentan los barrios. Para una profundización del stock de capital social revisar punto 3.

fiesta intención de irse de dichos barrios. Los motivos que prevalecen son las razones de convivencia entre los vecinos, percepción de inseguridad, delincuencia y drogas; así opina 52,6% de los residentes. Entre los vecinos con ganas de irse de la vivienda, 90% de ellos siente miedo y vergüenza de su barrio. Un último dato para configurar el clima de violencia que se vive en estos sectores es que en los lugares en que existen mayores denuncias de violencia intrafamiliar coinciden exactamente con el emplazamiento de la vivienda social construida en los últimos 30 años, tal como se aprecia en el mapa a continuación (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Relación entre índice de densidad de denuncias de delitos de VIF y Localización de conjuntos de vivienda social. Santiago. 2003



Fuente: Rodríguez y Sugranyes, 2004.

2. EL ENFOQUE DE CAPITAL SOCIAL

La violencia erosiona el capital social, dilapidando los pocos recursos que sus habitantes poseen para la construcción de un futuro mejor y la esperanza en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de ellos mismos y de sus hijos. En especial la violencia afecta negativamente el capital social que muchas de las comunidades han construido a lo largo del tiempo, limitando las respuestas con que los vecinos hacen frente a los problemas estructurales de los sectores vulnerables en que viven (Moser y Lister, 1999; Moser y McIlwaine, 2000 y 2006).

Debido al uso extensivo que tiene la noción de capital social, es importante tener claridad cómo se entenderá en este marco, ya que el uso genérico del concepto puede despojarlo de su capacidad analítica y de intervención social⁷. La novedad y poder explicativo del concepto de capital social estaría dado, según Portes (1998), por dos elementos: primero, pone énfasis en los aspectos positivos de la sociabilidad, dejando de lado las características menos atractivas; segundo, sitúa dichas consecuencias positivas en el marco de una discusión mayor sobre las fuentes no monetarias del poder e influencia, equiparando los análisis sociales y económicos sobre el capital.

Se entenderá el capital social de la forma que Portes (1998) lo ha sintetizado, como la habilidad de individuos o grupos para asegurar beneficios de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales. Esta mirada plantea una tensión de diversos enfoques respecto a si es un bien privado o público, si pertenece a las estructuras sociales o a las personas, y si tiene un nivel macro (virtudes cívicas, desarrollo) o un nivel micro (individuos, comunidades, redes).

La definición planteada pone énfasis, por un lado, en las estructuras sociales como recurso, frente a otros capitales, como el económico, el cultural o el simbólico, relación planteada por Bourdieu (1985). Por otro lado, enfatiza su carácter intangible, el que siguiendo a Coleman (1990), establece que los

integrantes de una red o estructura social que lo posean, deben estar relacionados con otros, y son esos otros, los depositarios de las ventajas del recurso acumulado. Junto con ser un recurso intangible –respecto, por ejemplo, del dinero– la definición planteada incorpora la visión de Putnam (1993), en que la organización social y sus características son el soporte para el uso del capital. Por último, esta definición integra todas las posibilidades y consecuencias del capital social, desde el capital social comunitario planteado por Durston (1999), hasta el lado oscuro del capital (Portes y Landolt, 2000).

2.1 Capital Social como recurso

En el contexto descrito se vuelve relevante insertar la discusión sobre el capital social como factor protector y preventivo de la violencia. Bajos niveles de capital social, que implican desconexión del resto de la sociedad y falta de confianza social, son vinculados con el aumento del crimen callejero (Hagan y Radoeva, 1998). Por otro lado, los economistas Lederman, Loayza y Menéndez (2000) han planteado que algunos componentes del capital social, específicamente el referido a confianza en miembros de la propia comunidad, tienen como efecto reducir la incidencia de crímenes violentos. Esto sucede, en primer lugar, debido a que el capital social reduce los costos sociales de transacción, con lo que se permite la resolución pacífica de conflictos al interior de las comunidades. Además, las comunidades con fuertes lazos están mejor equipadas para organizarse autónomamente contra lo que la teoría económica llama los “free rider de la acción colectiva” (Lederman, Loayza y Menéndez, 2000: 3).

Por ejemplo, un estudio sobre violencia y barrios en Chicago encontró altos grados de asociación

negativa entre la ‘eficacia colectiva del barrio’ e índices de violencia, inclusive cuando se aíslan variables como la composición económica y social de los barrios (Sampson, Raudenbush y Earls, 1997; Kubisch, 1999).

La discusión sobre el capital social ha tenido un fructífero desarrollo en el debate sobre la cohesión social, violencia y recuperación de barrios críticos y excluidos (Kliksberg, 2000; Western et al., 2005; Middleton, Murie y Groves, 2005). Los problemas sociales y la estigmatización producto de la exclusión de ciertas comunidades y barrios al interior de las ciudades, son entendidos en parte como un fenómeno de declinación del capital social. A su vez, el capital social es visto como un elemento sobre el cual la estabilidad y pro actividad social de una comunidad se cimientan. El decaimiento de la confianza entre vecinos, la falta de relaciones de vecindad y el debilitamiento de las redes de apoyo corren en paralelo - desde esta aproximación - al aumento del temor y la violencia en los barrios populares, particularmente entre los que hemos denominado **barrios vulnerados**.

La interrelación entre exclusión social y declive del capital social construye barrios que marcan a sus habitantes, los estigmatizan como lugares de violencia y pobreza, situación que es internalizada y que es, a su vez, muy difícil de cambiar, tanto para los habitantes externos, como para los residentes de un área. (Taylor, 2000; Forrest y Kearns, 2001; Middleton, Murie y Groves, 2005).

2.2 El lado oscuro del Capital Social

Una parte importante de las teorías de capital social tienden a resaltar las dimensiones positivas de la sociabilidad. Sin embargo, los mismos me-

7 A pesar de que el debate sobre el capital social no es nuevo, se dan en la discusión de políticas públicas y en la literatura académica algunas vaguedades en su uso. Una de ellas apunta a su mayor utilización a partir de las intuiciones teóricas que desde los hallazgos empíricos, por lo que se le atribuyen dimensiones y características que lo superan. A su vez, no se ha descrito con toda claridad sus alcances reales en los procesos comunitarios y societales (MIDDLETON, MURIE y GROVES, 2005) y al mismo tiempo resulta confuso, pues se tiende a asociar con valores éticos, morales o culturales (TAYLOR, 2000). Por otro lado, existe cierto consenso en la literatura en exaltar sus cualidades y despreciar sus características negativas (PORTES, 1998). A ello se suma diversos problemas relacionados con falta de consenso en la forma de cuantificar y medirlo (KRISHNA y SHRADER, 1999) y la complejidad para utilizarlo en el análisis de comunidades en contextos de exclusión (TAYLOR, 2000).

canismos utilizados por personas o grupos para generar capital social, pueden tener consecuencias menos deseadas. Así como el capital financiero puede servir para comprar armas o favores políticos, y el capital cultural puede servir para la fabricación de bombas terroristas, el capital social puede convertirse en un recurso usado contra la cohesión social (Fukuyama, 2001). Es lo que se ha denominado ***el lado oscuro del capital social*** (Portes y Landolt, 1996; Taylor, 2000), haciendo referencia a las redes y estructuras sociales orientadas a la corrupción o ilícitos. Estudios empíricos han descubierto al menos cuatro consecuencias negativas del capital social:

- Exclusión de los externos a un grupo o comunidad (Fukuyama, 2001; Western et al., 2005).
- Restricciones a las libertades individuales.
- Pretensiones excesivas de los integrantes de un grupo.
- Normas que nivelan hacia abajo. (Portes, 1998; Portes y Landolt, 2000).

El también denominado capital social perverso se expresa en grupos que cimientan sus solidaridades en pautas contrarias a las normativas generales de una sociedad. Dichas pautas se construyen generalmente a lo largo de generaciones entre grupos con escasa movilidad social y alta discriminación exterior, como es el caso de muchos barrios populares de Santiago.

La experiencia histórica en estos grupos apunta a la emergencia de valores contrapuestos a la cultura societal y a una solidaridad basada en la experiencia común de subordinación y resistencia. Una vez puesta en marcha, esta normativa contribuye poderosamente a mantener la situación que la hizo aparecer (Portes 1998). Es relevante en este punto hacer notar que el control social se halla en el centro mismo del fenómeno de acumulación de capital, pero sus efectos ya no son los deseados, y de ser un recurso positivo pasa a ser un obstáculo. La mafia, redes de prostitución, pandillas violentas y bandas de narcotráfico son ejemplos concretos y palpables de este efecto negativo del capital social (Portes, 1998; Taylor, 2000).

En el caso de los barrios críticos de Santiago se observa el lado oscuro del capital social confirmando los planteamientos que lo ligan a las prácticas de tráfico de drogas y oposición a las pautas culturales dominantes (Ruiz 2008). Un elemento central en la aparición del capital social negativo es la progresiva desconfianza con la que los vecinos comienzan a relacionarse. En las relaciones sociales entre pobladores, y más aún entre dirigentes de los barrios, se da una tendencia a velar por los intereses particulares, desconfiando de la acción del otro, y asegurando los logros particulares. Esta desconfianza se produce tanto en barrios con una gran tradición de participación y solidaridad, como en los barrios nuevos; y se ve agudizada por la presencia - en muchas ocasiones - del narcotráfico en algunas organizaciones (Lizana y Ruiz, 2008; Ruiz, 2008).

A su vez, existe en el discurso de muchos dirigentes y vecinos una profunda desconfianza en las autoridades locales, encarnadas principalmente por el municipio y por las policías. Respecto de estas últimas, se señala que no cumplen la labor que les correspondería frente al tráfico y consumo de drogas. Para los vecinos de los barrios críticos, las policías no han llevado a cabo un proceso de desbaratamiento de las bandas traficantes, y las denuncias hechas por los pobladores parecen quedar sin efecto. (Universidad Alberto Hurtado, 2004a; ONG Cordillera, 2005). A su vez, es común la denuncia sobre prácticas policíacas abusivas y brutalidad policíaca, discriminación y uso innecesario de la violencia contra los pobladores.

En este contexto, la organización del tráfico de drogas crea una estructura jerárquica y organizada, muchas veces asentada en redes comunitarias u organizaciones sociales, pero que a su vez propone pautas de comportamiento alternativas, generándose una convivencia de 2 modelos normativos al interior de los barrios. Las normas sociales validadas están en una constante disputa y negociación entre dos marcos normativos contradictorios. Situación que se puede observar en el discurso de muchos pobladores, que plantean que los que han maleado las poblaciones, no son representativos de los

valores y espíritu solidario que comparten aquellos que participaron en la construcción de los primeros asentamientos (Ruiz, 2008).

En la norma alternativa planteada por las organizaciones de tráfico de drogas, la violencia aparece como una forma de relación socialmente validada. Esto no quiere decir que el narcotráfico haya instalado la violencia, sino que utilizó la violencia preexistente expresada en la violencia política durante el gobierno militar, en prácticas de delitos comunes y violencia intrafamiliar, en la actualidad, para implementar una forma particular de organización (Ruiz, 2008).

Paradójicamente, las prácticas de resistencia de estas poblaciones, valoradas en sus inicios, para conformar un barrio e insertarse social y urbanamente, y posteriormente como lucha política contra el gobierno militar, han permitido la instalación de redes de narcotráfico que utilizan el mismo stock de capital social, pero ahora para la venta de drogas y el control territorial de los mismos lugares.

Las normas sociales instauradas por el narcotráfico no permiten desarrollar un control social que promueva el bien común y las libertades individuales en un contexto pacífico, y donde a su vez, se sancione a los traficantes. De igual modo, existe la alternativa latente de que se responda en base a las mismas normas establecidas, estos es, que se utilice la violencia, principalmente el uso de armas, para erradicar precisamente, el comportamiento violento desarrollado a partir del tráfico (Lizana y Ruiz, 2008). Finalmente la violencia se transforma en un eje, a partir del cual, los vecinos construyen parte de su vida social.

3. CONCLUSIONES

En este apartado se plantea la necesidad de revisar la mirada sobre la violencia en los barrios pobres, debido a que en ellos las personas tienen hoy día serios obstáculos para su desarrollo personal, familiar y comunitario. Se propone considerar los barrios donde se expresan fenómenos de delincuencia y violencia como barrios vulnerados en su derecho a la ciudad y a la seguridad. A su vez, las experiencias de vulneración cuestionan la cohesión social en la ciudad y, eventualmente, pueden poner en riesgo la gobernabilidad democrática y el sistema político, como ha sucedido y sucede en otros países de Latinoamérica.

Esta mirada hacia los barrios relaciona el capital social con la violencia desde dos perspectivas. Por un lado considera el capital social como un factor para prevenir la violencia en los barrios pobres, y por otro, como un factor de control social por parte de las bandas de narcotráfico. Es necesario asumir ambas perspectivas para entender y transformar las realidades de violencia de los barrios vulnerados de Santiago.

También se ha planteado diferentes tipos de barrios vulnerados. En primer lugar se encuentran aquellos que se emplazaron en la periferia urbana y hoy en día se encuentran en el pericentro de la ciudad, en un proceso de declive urbano, pero cerca de grandes obras de infraestructura metropolitanas que los acercan 'al aire de la modernidad', lo que los ubica en la 'periferia simbólica' de Santiago (Ruiz, 2008). En muchos de ellos hay un stock de capital social acumulado 'latente' que puede ser reactivado.

Un segundo tipo de barrios vulnerados son aquellos que se construyeron producto del acelerado crecimiento de Santiago en los últimos 30 años y de las políticas de vivienda social. Ellos se encuentran en la periferia urbana de la ciudad, muchas veces con bajos servicios urbanos, frag-

mentados y segregados del resto de la ciudad. Muchos de ellos, producto de la forma de erradicación, no han logrado acumular capital social, se encuentran con vínculos sociales muy débiles y orientados hacia una vida individual más que colectiva (Márquez, 2004). Ellos necesitan un capital social de 'escalera' (linking) generado a través del Estado, para que a través del contacto con otros grupos con mayores recursos y poder, se puedan crear las condiciones mínimas de para lograr revertir la situación en que se encuentran (Woolcook, 1998).

En los barrios críticos, como ya se ha planteado, en estos barrios se produce una disputa cultural entre normas sociales antagónicas, la 'gente de esfuerzo' y los 'malos'. Esta es la dimensión más compleja del capital social, pues el estigma con el que cargan estos espacios sociales, en tanto comunidades y territorios, pone un límite estrecho a la capacidad organizativa y movilizadora del capital social (Taylor, 2000). Por contrapartida, el narcotráfico se aprovecha del stock acumulado para generar un capital social negativo. En último término se observa un dualismo de normas aceptadas, entre aquellas que pertenecen al discurso dominante dentro de la sociedad, y las de subculturas presentes en esos sectores. (Ruiz, 2008)

Este dualismo no produce un predominio de un modelo normativo sobre otro, sino que ambos conviven, incluso muchas veces en la misma estructura de decisiones de los individuos. El narcotraficante es también vecino, pariente o conocido, por lo que la distinción se aplica no sólo a personas, sino también a decisiones cotidianas que un mismo individuo toma frente a una situación u otra. Por ejemplo, la figura del "Padrino" benefactor que subsidia a personas particulares e incluso a clubes deportivos u otras organizaciones sociales frente a hechos puntuales, genera una red de protección que garantiza su legitimidad (Ruiz, 2008).

Este punto es particularmente preocupante, pues genera un clima adecuado para la instauración de mafias, como las ha estudiado Gambetta (2007). Ellas funcionan donde un sinnúmero de 'hombres de violencia' quedan desocupados y ponen sus habilidades, que son su única ventaja comparativa, al servicio de un uso rentable, aunque delictivo (Gambetta, 2007). Las mafias, entendidas como la instauración de redes extralegales de protección para el desarrollo de las actividades cotidianas, aparecen donde la ausencia del Estado lo ha permitido. Un espacio social independiente cultural y funcionalmente del resto de la ciudad – como lo son hoy en día los barrios críticos – puede transformarse en el corto tiempo en un lugar donde, junto con operar reglas y normas particulares, éstas sean provistas por asociaciones independientes del Estado (Ruiz, 2008).

Sin embargo, es necesario profundizar en los análisis planteados, tanto desde el punto de vista de los antecedentes empíricos que los sostengan, como de su operacionalización para el diseño de políticas públicas integrales. ¿Cómo se expresa localmente el fenómeno general de la vulneración a través de la violencia (violencia económica, institucional, social, entre otras)?, ¿es posible 'crear' capital social ahí donde no está y cómo?, ¿cómo contribuye el stock de capital social acumulado a hacer frente en cada barrio a la violencia?, ¿qué rol tiene el Estado desde el punto de vista de la vulneración y sus políticas sociales, económicas y urbanas y como puede transformar esa realidad?, ¿qué elementos debiera incorporar una política urbana integral?. Las interrogantes siguen abiertas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aravena, S. y Sandoval, A. (2004). El diagnóstico de los pobladores "con techo". En: Rodríguez, A. y Surranyes, A (Ed.). *Los "con techo"; un desafío para la política de vivienda social* (123 – 138). Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. En Richardson, J.G. (Ed.) *Handbook of theory and research for sociology of education* (241 – 258). New York: Greenwood.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo.
- Buck, N. (2001). Identifying neighbourhood effects on social exclusion. En *Urban Studies*, 38(12) 2251 – 2275.
- CED (2003). *Estudio tipología para la identificación y selección de barrios vulnerables*. Santiago.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime, Appeals to Community and partnerships*. Londres: Clarendon.
- Dammert, L. (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* - EURE, 30(91) 87 – 96.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). *Victimización y temor en Chile: revisión teórico – empírica en doce comunas del país*. Santiago: CESC.
- De Ramón, A. (1992). *Santiago de Chile (1951 – 1991). Historia de una sociedad urbana*. Santiago de Chile: Editorial Mapfre.
- Dear, M. y Wolch, J. (1989). *The power of geography: how territory shapes social life*. Boston: Unwin Hyman.
- Dictionnaire des riques (2007). Editions Armand Colin.
- Durston, J. (1999) Construyendo Capital Social Comunitario. En *Revista CEPAL* (69) 103 – 118.
- Eissmann, I y Lunecke, A. (2005). Violencia en barrios vulnerables. En *Revista Persona y Sociedad*, 19(1) 73 – 100.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: SUR Ediciones.
- Forrest, R, y Kearns, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. En *Urban Studies*, 38(12) 2125 – 2143.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. En *Third World Quarterly*, 22(1) 7 – 20.
- Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana: el negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (1997). Contested cities: social process and spatial form. En Jewson, N. y MacGregor S. (Ed.) *Transforming cities. Contested governance and new spatial divisions*. New York: Routledge.
- Kliksberg, B. (2000). El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo. En Kliksberg, B. y Tomassini, L. (Ed.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. New York: BID / Fondo de Cultura Económica.
- Krishna, A. y Shrader, E. (1999). *Social capital assessment tools*. Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kubish, A. (1999). How Social Capital is Defined and Operationalized in Current Social Policy and Antipoverty Programs in the United States. In Moser, C. y Lister, S. (Ed.) *Violence and social capital*. Washington: LCR Sustainable Development Working. Paper No. 5, Banco Mundial.
- Lea, J. (1997). Post – Fordism and criminality. En Jewson, N. y MacGregor, S. (Ed.) *Transforming cities. Contested governance and new spatial divisions*. New York, Routledge.

- Lederman, D., Loayza, N., y Menéndez, A. M. (2002). Violent crime: does social capital matters?. En *Economic Development and Cultural Change*, (50) 509 – 539.
- Link, F. (2008). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. En *Revista Centro-h* (2) 13 – 24.
- Lizana, N. y Ruiz, J. C. (2008). Prevención de la violencia y capital social: lecciones de los barrios críticos en Santiago de Chile. En *Cuarto Simposio sobre Violencia y Delincuencia*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lunecke A. y Ruiz J. C. (2007). Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. En Dammert, L. y Zuñiga, L. (Ed.) *Seguridad y violencia en América Latina*. URB-AL.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2006). Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia. En *Segundo Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Márquez, F. (2004). De lo material y lo simbólico en la vivienda social. En: Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Ed.) *Los 'con techo'; un desafío para la política de vivienda social* (123 – 138). Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Middleton, A. Murie, A. y Groves, R. (2005). Social capital and neighbourhoods that work. En *Urban Studies*, 42(10) 1711 – 1738.
- Moser, C y McIlwaine, C. (2006). Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. En *World Development*, 34(1) 89 – 112.
- Moser, C. y Lister, S. (1999) *Violence and social capital*. Washington: LCR Sustainable Development Working Paper No. 5, Banco Mundial.
- Moser, C y McIlwaine, C. (2000) *La violencia y la exclusión en Colombia. Según la percepción de comunidades urbanas pobres*. Washington: Banco Mundial.
- ONG Cordillera. (2005). *Diagnóstico de Violencia, delito y Temor*. Población José María Caro, sectores E y F. La Florida, Chile: [s.n].
- Patiño, F. (2009). *Urban safety and slum upgrading policies: Converging Paths to Safer and Livable Cities*. Bogotá, [e.d.]
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its origins and applications in modern sociology. En *Annual Review of Sociology*, (24) 1 – 24.
- Portes, A. y Landolt, P. (1996). The downside of social capital. En *American Prospects* [on line], 7(26) 1 – 6. Recuperado el 13 de Mayo del 2006 <http://www.prospect.org/print/V7/26/26-cnt2.html>
- Portes, A. y Landolt, P. (2000). Promise and pitfalls of it roles in development. En *Journal of Latin American Studies*, 32(2) 529 – 547.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy works. civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). *Los 'con techo'; un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Rossi, A. (1982). *La Arquitectura de la Ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ruiz, J. C. (2008). *Violencias en barrios críticos en Santiago*. Tesis para optar al Grado de Magister en Desarrollo Urbano. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. y Jäger, J. (2004). *Alicia o el mundo detrás del espejo: Conceptos para el análisis de la expansión capitalista y la contestación social*. [Inédito].
- Sabatini, F., Caceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE*, 27(82) 21 – 42.
- Sabatini, F., Campos, D., Cáceres, G. y Blonda, L. (2005) *Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile*. Santiago: X Congreso de CLAD.
- Sampson, R., Raudenbush, S. y Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. En *Science*, 277(5328) 918 – 924.

Saravi, G. (2005). *Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile (18 – 21).

Segovia, O. (2004). Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?. En: Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Ed.). *Los 'con techo'; un desafío para la política de vivienda social* (79 – 98). Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Sillano, M., Greene, M. y Ortuzar, J. (2006). Cuantificando la Percepción de Inseguridad Ciudadana en Barrios de Escasos Recursos. En *EURE* 32(97) 17-35.

Sunkel, G. (2003). La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. En Atria, Raúl y Siles, Marcelo (Comp.). *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y El Caribe* (303-335). Libros de la CEPAL, N° 71. Santiago.

Taylor, M. (2000). Communities in the lead: power, organisational capacity and social capital. En *Urban Studies*, 37(5 – 6) 1019 – 1035.

UN – HABITAT y Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local; hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: UN – HABITAT y Universidad Alberto Hurtado.

Universidad Alberto Hurtado (2004). *Mapa de la violencia en la población Santa Adriana*. Santiago: [s. e.].

Western, J., Stimson, R., Baum, S. y Van Gellecum, Y. (2005). Measuring strength communities and social capital. En *Regional Studies*, 39(8) 1095 – 1109.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. En *Theory and Society*, 27(2) 151 – 208.



CRIMINALIDAD, CONTROL SOCIAL E INDIVIDUALISMO: REFLEXIONES EN TORNO A LOS CAMBIOS CULTURALES EN EL HABITAR POPULAR

RODRIGO SALCEDO

FRANCISCO SABATINI

ALEJANDRA RASSE

Pontificia Universidad Católica de Chile.

PALABRAS CLAVES:

Política habitacional, barrio, inseguridad, movilidad social, control social.

INTRODUCCIÓN

Diversos autores (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Skewes, 2001; Salcedo, 2009, etc.) han establecido una directa correlación entre la reducción del control social que los vecinos de sectores populares ejercen sobre su territorio, y el aumento de la inseguridad y criminalidad en los conjuntos de viviendas subsidiadas entregados por el Estado. Se llega a hacer incluso una comparación entre el campamento --controlado, organizado, participativo y, por ende, seguro-- y la villa de vivienda social, en que la desorganización y la desintegración social contribuyen día a día a generar un habitar más violento e inseguro (Gilbert, 2004).

Los vecinos de las villas se dan cuenta de esta relación y hablan con nostalgia de una época sin inseguridad, un pasado muchas veces ligado a la vida de campamento, cuando mutuamente se vigilaban los niños, se organizaban para dar solución a sus problemas y utilizaban las calles sin temor. Con todo, cuando a estos vecinos se les pregunta sobre los aspectos positivos de la villa en la que actualmente viven, lo primero que resaltan es la privacidad, el hecho de no tener que organizarse, ni trabajar en conjunto, o soportar

los problemas de los vecinos. Es cierto que las actitudes individualistas han sido siempre fuertes en las “poblaciones”, incluidas las villas de vivienda social, actitudes bien representadas en la repetida frase de que “aquí yo no me meto con nadie”, pero también es cierto que el barrio organizado, de la acción colectiva, era una alternativa a mano (Sabatini, 1995). El individualismo se ha fortalecido y resalta cuando la acción colectiva se ha debilitado notablemente.

Siguiendo el proceso de cambio cultural que ha experimentado el mundo en general y la sociedad chilena en particular, los vecinos de las villas de vivienda subsidiada son hoy más individualistas y confían menos en la acción colectiva o el apoyo estatal. Sobre las clases populares de las ciudades francesas, Oberti y Preteceille sostienen que ellas están sobrellevando un proceso de moyenización: dejan de lado valores tradicionales de los grupos pobres y asumen los valores de una clase media burguesa y liberal (2004).

En estas páginas ofrecemos una reflexión sobre la construcción de barrios populares seguros en un contexto de creciente individualismo y privatización de la vida cotidiana. Para ello abordamos en primer lugar el debate respecto a la relación entre control social y criminalidad; luego analizamos las transformaciones culturales de los sectores populares y la forma en que estos cambios reducen el control social que los vecinos ejercen sobre su territorio.

En estas páginas ofrecemos una reflexión sobre la construcción de barrios populares seguros en un contexto de creciente individualismo y privatización de la vida cotidiana. Para ello abordamos en primer lugar el debate respecto a la relación entre control social y criminalidad; luego analizamos las transformaciones culturales de los sectores populares y la forma en que estos cambios reducen el control social que los vecinos ejercen sobre su territorio. Ambas discusiones teóricas se presentarán en diálogo con los resultados de una serie de focus groups y entrevistas en profundidad llevados a cabo en barrios populares de Santiago en el marco de dos investigaciones en las que hemos participado en años recientes: El proyecto “anillo de investigación en ciencias sociales” sobre barrios en crisis (2006 – 2008), con trabajo de campo en villas de Maipú, Puente Alto y Las Condes¹; y una investigación dedicada a analizar los impactos del paso del campamento a la vivienda formal desarrollada en el mes de mayo del año 2009 en los conjuntos de vivienda social en los que residen los antiguos habitantes de la “Toma de Peñalén”². El trabajo concluirá con una discusión en torno a la relación entre cultura de “clase media” y seguridad ciudadana.

1. EFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA: SEGREGACIÓN, AISLAMIENTO, DESINTEGRACIÓN

Desde comienzos de los años 2000 se ha formulado una importante crítica a la política habitacional de los gobiernos de la Concertación. A pesar de su innegable éxito cuantitativo, diversos investigadores sostienen que las soluciones de vivienda entregadas no necesariamente mejoran la calidad de vida de sus beneficiarios; aumentando la desesperanza, la exclusión, la marginalidad y la violencia (Fernández, 2008). Rodríguez y Sugranyes (2005)

llegan a sostener que Chile ha pasado del problema del “campamento” al problema del gueto.

Las críticas académicas a la política habitacional y a los conjuntos que ella ha generado siguen básicamente tres líneas: (1) Los conjuntos generados están altamente segregados, conformando vastas zonas homogéneamente pobres, lo que reduce las oportunidades de las familias que los habitan; (2) Las viviendas son de mala calidad y no existe un mercado secundario para ellas, lo que lleva a que, aún aquellas familias que han tenido logros económicos, estén atrapados en una vivienda y un barrio que no pueden abandonar; y (3) La forma individual de acceder a la mayoría de los subsidios, así como razones de carácter social y espacial, han impedido la constitución de redes sociales vecinales lo mismo que la generación al interior de las villas de mecanismos de control social, sean estos formales o informales.

La discusión sobre el impacto maligno de la segregación ha sido abordada en diversos artículos y por distintos autores (Sabatini, 1997; Sabatini et al, 2001; Sabatini y Brain 2006; Sabatini y Salcedo, 2009; Ducci 2000a; 2000b; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Arriagada y Rodríguez, 2004; Sieralta, 2008, etc.). Básicamente, se sostiene que el hecho de vivir en áreas segregadas no sólo reduce las oportunidades materiales de los vecinos, sino que también implica una menor calidad y cantidad de servicios públicos y privados disponibles, así como una mayor posibilidad de formación de estigmas territoriales (Sabatini y Brain, 2007).

Por otra parte, la discusión sobre la mala calidad de las viviendas y la inexistencia de un mercado secundario para éstas (Gilbert, 2004), ha llevado a cambios en la política pública tendientes a generar mercado para la vivienda usada y a mejorar los estándares constructivos y de espacio de los nuevos complejos. Así, por ejemplo, el grupo Ele-

1 Proyecto “Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: Influencia de la segregación residencial y lecciones de política” (2006-8). Investigadores responsables: F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald y G. Cáceres. Programa Bicentenario en Ciencias y Tecnología, Anillos de Investigación en Ciencias Sociales. CONICYT, Chile – Banco Mundial.

2 Este proyecto, recientemente terminado, dio como resultado el artículo “The last slum: The experience of moving from the illegal settlement to subsidized housing ownership in Chile”, de R. Salcedo, actualmente en revisión en Urban Affairs Review.

mental, activo en el diseño e implementación de nuevas alternativas para los conjuntos de viviendas social, se ha jugado porque la vivienda social que se construya, si bien pequeña, debe ser fácilmente ampliable y sus recintos poseer estándares de “clase media” (Aravena, 2004).

Por último, respecto a la dificultad de los vecinos de las nuevas villas de vivienda subsidiada para generar redes y mantener el control social sobre el territorio que habitan, pareciera ser que se ha exagerado bastante. En su libro sobre pobreza urbana, Manuel Tironi (2003) sostiene como tesis central que en el Chile actual ha aparecido una nueva pobreza, de menor precariedad material pero de mayor exclusión social y cultural. Al carecer de redes sociales de protección, las posibilidades de aumento de la exclusión, la violencia juvenil y el tráfico de drogas, son cada vez más fuertes (Tironi 2003).

Esta conexión entre redes, control social, e integración es una constante en la sociología, desde Durkheim en adelante. Así, se podría señalar que la existencia de ciertos vínculos entre las personas, ciertas redes de organización, participación y confianza, sean estas comunitarias o funcionales, permite mantener adecuados niveles de control social, generando una eficacia colectiva que supera las capacidades de las personas en forma aislada. Este control social se localiza territorialmente, generando espacios “vigilados” en los que las relaciones sociales tienden a seguir ciertas pautas y expectativas preestablecidas que simplifican la vida social. Sin la existencia de estas redes de control recíproco los colectivos humanos se volverían anómicos (sin normas); y en esa condición, no sería raro pensar en aumentos de la criminalidad. Así, no es de extrañar que para muchos autores, como parece sugerir Tironi (2003), la actual situación de inseguridad que se vive en muchas villas de vivienda subsidiada no sea sino

una expresión de la ausencia de control social ejercido desde la ciudadanía. Esta idea de que los guetos son espacios anómicos es contradicha por Wacquant (2007), quien sostiene que las reglas o el control social no han desaparecido de estos barrios sino que han sido reemplazadas por otras normas y sistemas de control, muchas veces provistos por el narcotráfico o las pandillas. El control social tradicional, según Wacquant, es reemplazado por uno “ilegítimo” y externo a los vecinos ejercido desde la criminalidad.

Independiente de si hablamos de desaparición, reemplazo del control social, o cualquier situación intermedia existente, el supuesto consenso académico tiende a sostener que el control social tradicional, basado en la generación de redes sociales y el establecimiento de lazos sociales de confianza, afectividad, y solidaridad, se encontraría en crisis en muchas villas chilenas.

Con todo, no debe dejar de mencionarse, por ejemplo, que la mayoría de los estudios que hablan de reemplazo de redes tradicionales por redes de narcotráfico han sido realizados en barrios extremadamente críticos (Lunecke, 2008; Ganter, 2009) y no en lo que podríamos denominar la “villa de vivienda social típica”. Asimismo, tampoco es menor señalar que Tironi (2003), no encontró evidencias significativas y concluyentes respecto a mayores niveles de organización popular en el pasado que los existentes en la actualidad. Así, si bien nosotros no desconocemos, y más aún presentamos evidencia empírica de la reducción en la participación, organización y establecimiento de redes de solidaridad y confianza, creemos que esta transformación no alcanza las magnitudes que algunos autores han descrito, y menos es homogénea en distintos territorios.

2. ¿POR QUÉ SE REDUCEN LAS REDES Y LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL EN LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL?

Quienes argumentan respecto a una pérdida de capacidad organizativa y de control social en los nuevos pobladores chilenos, han explorado al menos cuatro causas diferentes para explicar el fenómeno.

(a) De la precariedad a la necesidad satisfecha

Para muchos autores, la necesidad de generar organización, y a partir de ello, vínculos de confianza y solidaridad, tiene que ver con la excesiva precariedad material en la que se vive, la que se manifiesta en forma paradigmática en la vida en el campamento. No hay posibilidades de subsistir y cubrir las necesidades básicas más que a través de la organización popular. Así, a lo largo de los años ochenta y comienzos de los noventa, florecieron los estudios sobre ollas comunes, organizaciones que se dedican a comprar alimentos y otros pequeños emprendimientos productivos (ver por ejemplo estudios de SUR, 1984; 1985; 1987).

A contrario sensu, el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los pobladores y, en cierta medida, la seguridad de vivir en una vivienda formal hacen que, a partir de la década de los noventa, la necesidad de organización popular se reduzca. La organización, entonces, no sería un “estado natural” y “obvio”, sino algo a lo conduce la necesidad. Es más, en muchos casos la participación y organización popular, tantas veces alabada, era obligatoria y asegurada por los dirigentes, incluso a través de la coacción.

□ “En la toma nos sentíamos más desamparados y nos ayudábamos entre todos. Yo pienso que era porque en las condiciones que vivíamos, porque piense que acá uno igual tiene más seguridad, y está más tranquilo....” (Mujer Focus Group 3, Villa en Peñalolén).

□ “Allá era obligación. Allá tocaban el timbre y había que salir a la hora que sea. A reunión a la hora que sea, a hacer marcha... era más... era una obligación de nosotros” (Mujer Focus Group 1, Villa en Peñalolén).

(b) Del proyecto organizadamente alcanzable al proyecto individual

Mientras viven en el campamento todos los pobladores tienen un objetivo común: el sueño de la casa propia. Más aún, todos los pobladores tienen la convicción que este sueño no será posible de alcanzar en forma individual sino que a través de una lucha colectiva que puede durar años. Es a lo largo de este proceso de lucha que se van formando héroes, mitos, confianzas, y lealtades. Ahora bien, una vez alcanzada la meta, cumplido el sueño de la casa propia, el proyecto de vida pasa a ser algo más individual, algo para lo cual no es necesaria una lucha conjunta.

□ “Hay gente que lleva años postulando (al subsidio), diez, doce años y ahí están todavía. En cambio la toma estuvo 7 u 8 años y tuvimos solución. O sea, la manera más fácil yo creo que... en este país (de tener una vivienda propia) es haciendo tomas” (Mujer Focus Group 3, Villa de Peñalolén).

□ “Harto el cambio, porque lo de ahora es de uno, uno va construyendo, de a poquito, no te embarrai, no te cortan el agua, la luz si las pagai” (Hombre, Focus Group 2, Villa de Peñalolén).

(c) La organización espacial del campamento y la villa

En un estudio de comienzos de los años 2000, Skewes concluyó que la organización espacial de los campamentos con un acceso único y escondido, callejuelas angostas y pegadas a las casas y una muy alta densidad, favorecería fuertemente la organización social y el control territorial por parte de los vecinos (2001). En el campamento, la vida pública se mezcla con lo privado y con lo

íntimo, y cualquier sitio se convierte en un panóptico desde el cual los dirigentes pueden observar el desarrollo de la vida cotidiana. En contraste, la configuración espacial de muchas villas fomenta el individualismo y la desintegración social –argumenta Skewes (2001).

Caso interesante en este sentido es el conjunto de vivienda subsidiada “Bosques de la Villa” en la comuna de Las Condes, cuya configuración espacial, con un conjunto de edificios enfrentando un espacio central, tiene el carácter panóptico que Skewes atribuye al campamento. Este carácter panóptico es destacado fuertemente por los pobladores como uno de los factores que han contribuido al éxito de la villa y a la escasísima inseguridad que en ella se observa.

❑ “El otro día con mi señora fuimos a San Pablo y vimos un condominio, de cuadras y cuadras de cemento, y nos preguntamos qué clase de vida tienen esos jóvenes. Si salen, tienen que estar en la calle. En cambio, en el Bosque la Villa, tienen una placita, si no se quieren meter con los demás no se meten. No es necesario que estén encerrados en su casa” (Hombre, grupo focal Bosque de la Villa, Las Condes).

❑ “Yo considero que la ventaja que tiene la Villa el Bosque es que tienen sus guardias. Tienen mucho más controlado” (Hombre, grupo focal Bosque de la Villa, Las Condes).

(d) El apoyo externo: ONG's, Iglesias, y partidos políticos

Desde los años 1950 y hasta el fin de la dictadura, el movimiento popular chileno estuvo fuertemente apoyado por la Iglesia Católica, los partidos políticos de centro e izquierda y distintas ONG, tanto nacionales como extranjeras. Las tomas de terrenos, así como la subsecuente organización que se dio en ellas, estuvieron marcadas por lo político, con partidos que no sólo ayudaban desde fuera sino que se convertían en verdaderas fuentes de organización interna de cada toma.

Por razones que no corresponde discutir aquí, como el advenimiento de la democracia mediática, o el debilitamiento de la militancia, la presencia de los partidos políticos se redujo fuertemente en las poblaciones. Lo mismo puede decirse de las ONG, como consecuencia del fin de la ayuda internacional a Chile y el reclutamiento de profesionales de ONG para cargos de gobierno, entre otros. La Iglesia Católica, por su parte, no sólo ha sufrido una transformación conservadora que la ha llevado a preocuparse más de la moral sexual que del mundo popular, sino que, además, en muchos barrios populares ha perdido influencia por el avance ha sido de las iglesias evangélicas, especialmente la Iglesia Metodista Pentecostal (Bothner, 1994; Miguez, 2000), bastante más individualista y menos preocupada de lo social que la Iglesia Católica.

❑ “En la toma había harta ayuda. Siempre llegaban materiales, apoyo pa' los niños, abogados.....Siempre había alguien de afuera” (Hombre, Focus Group 1, Villa de Peñalolén).

Es interesante destacar que todos los factores esgrimidos por la academia y en parte refrendados por los residentes para explicar el debilitamiento de las redes y el control social sobre el territorio, se refieren a aspectos que son externos a los pobladores mismos, sus valores y sus formas de entender el mundo y relacionarse: la necesidad extrema, la organización del espacio o la ayuda externa. Así, las causas para explicar el debilitamiento de las redes son siempre ajenas a los pobladores. Éstos aparecen en no pocos estudios como víctimas de circunstancias que no controlan y como nostálgicos sin remedio de un pasado en el que el control social y la organización eran mayores y, por lo mismo, la criminalidad menor.

❑ “En la toma incluso echamos gente por estar metida en la droga. Había delincuentes pero, en general, logramos que nunca hubiera crímenes al interior de la toma” (Hombre Focus Group 1, Villa en Peñalolén).

Nadie ha sugerido que la desaparición de las redes sociales y el fin del control territorial en las villas subsidiadas tenga que ver, más que con factores externos, con un cambio cultural en los sectores populares; cambio que los lleva a una vida más privatizada y menos mediada por la comunidad, la iglesia o el Estado.

3. LA MOYENIZACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES

Una gran cantidad de autores –entre ellos, Zigmunt Bauman (1999)– sostienen que existe una correlación entre el grado de desarrollo material de una sociedad y los deseos de diferenciación individual de sus integrantes. En las sociedades avanzadas el deseo de afirmar una identidad individual y de obtener una autonomía plena frente a los otros, se hace creciente.

Con todo, habitualmente se sostiene –en forma liviana– para el caso chileno, que dicha transformación cultural afecta especialmente a las capas medias y altas de la sociedad, dejando intocado a los sectores populares. Éstos mantendrían pautas valóricas y de comportamiento más comunitarias, así como una visión más jerárquica y dependiente en su relación con el contexto social que los rodea. El individualismo y el deseo de diferenciación sería patrimonio de aquellos a los que “les ha llegado la modernidad”, quedando el resto de la sociedad en una especie de “cultura premoderna”. Oberti y Preteceille (2004) contradicen esta tesis sosteniendo que, al menos un porcentaje de los grupos populares (aquellos más integrados al sistema o a los que les ha ido económicamente mejor), estaría experimentando una moyenización; es decir, de una asimilación de los valores y cosmovisiones de la clase media, individualista y diferenciadora. Martínez y Palacios (1996) fueron los primeros en identificar algunas pistas de esta transformación para el caso chileno; en contraposición a la “cultura de la marginalidad” con la que se suele asociar a los grupos populares, según ellos estaría surgiendo en esos grupos una nueva “cultura de la decencia”, la que hace del esfuerzo personal e individual un núcleo central.

En cualquier caso, es un hecho concreto que esta transformación no es homogénea en el mundo popular. Hoy se vuelve cada vez más clara la diferencia entre, por una parte, una pobreza urbana “guetizada” en que la violencia y descomposición propios de la marginalidad urbana contemporánea se unen a una cultura dependiente, autoritaria y fuertemente basada en vínculos comunitarios no funcionales; y, por otra parte, una pobreza “moyenizada” que asume los valores de individualismo y diferenciación antes mencionados. Esta diferencia puede darse no sólo entre territorios, sino que puede, además coexistir en los mismos barrios (Sabatini et al, 2006; Sabatini y Salcedo, 2007; 2009).

Es probable que esta pobreza “moyenizada” se vaya tornando cada vez más importante en términos numéricos, lo que contribuirá aún más al fortalecimiento de la estigmatización territorial y la formación de los “híper-guetos” de los que habla Wacquant (2001). Según el autor, híper guetos serían contenedores socio espaciales de pobreza marginalizada y criminalizada, de los cuales sus moradores son incapaces de escapar, no sólo por razones institucionales, sino además por las diferencias valórico-culturales que sus residentes presentan con el conjunto de la sociedad, convirtiéndose en verdaderas “cárceles de la miseria”. Ahora bien, para que el híper gueto exista, necesariamente muchos otros barrios populares deben progresar y pasar a convertirse en territorios socialmente aceptables.

La pobreza híper-guetizada y sus patrones de inseguridad y criminalidad han capturado la atención y la imaginación de los estudiosos, existiendo buenos trabajos y tesis en Chile sobre poblaciones emblemáticamente excluidas, como La Legua (Ganter, 2009) o la Santa Adriana (Lunecke, 2008). Sin embargo, poco se ha escrito sobre lo que podríamos llamar la “villa exitosa”, el barrio popular ideológicamente “moyenizado” pero materialmente vulnerable a la precariedad y la exclusión. A continuación, presentamos las que a nuestro juicio son características más destacadas de esta pobreza “moyenizada”, recurriendo a testimonios de los mismos residentes para ilustrarla –obtenidos de entrevistas y focus groups con pobladores socialmente “integrados”–.

(a) El proyecto de vida individual (independencia frente al Estado y la comunidad):

Uno de los aspectos centrales que definen a las clases medias en el mundo entero es la posibilidad de “tomar control de la propia vida”; es decir, el ser capaces, con su propio esfuerzo y trabajo, de cubrir sus necesidades básicas o de subsistencia y generar un “proyecto de vida individual” asociado a objetivos, metas y expectativas explícitas. En el caso norteamericano esta capacidad de controlar el propio destino está asociada al cese del rol de beneficiario de los sistemas de protección social del Estado (o Welfare). A cambio de la entrega de recursos materiales, los funcionarios que implementan estos programas terminan decidiendo dónde vivirá cada familia, qué tipo de asistencia de salud recibirá e incluso, en muchos casos, qué productos comestibles consumirá.

En el caso latinoamericano, la dependencia de los sectores populares respecto del Estado ha sido una constante e, incluso, fue institucionalizándose en el clientelismo político y el populismo ideológico. En Chile, a partir de la consolidación de los partidos de clase media y populares a mediados del siglo XX la relación ha sido estrecha entre un Estado de gran tamaño, proveedor de empleos y subsidios, y los grupos populares que, en las urnas, le entregaban amplias mayorías al centro y la izquierda políticas en todas las elecciones realizadas desde 1958.

Ahora bien, a partir de la reestructuración neoliberal del Estado chileno (un Estado con menos que entregar) y del progreso material acontecido a partir de los 1990 (una ciudadanía con menos necesidades) se ha producido un importante cambio cultural en el mundo popular. El recibir ayuda del Estado ha dejado de ser algo evidente y natural y, a veces, es incluso mal visto. La privatización de muchos servicios (salud, educación, etc.) ha llevado a que aparezcan dos clases de ciudadanos netamente jerarquizados: uno que accede a los bienes en forma privada –clase media y alta-, y otro que depende del Estado –sectores populares-. En este sentido, y asumiendo el carácter simbólico y de status asociado a cada tipo de ciudadanía, aparece

como evidente el empeño y esfuerzo de muchos grupos populares de dar el salto definitivo hacia la “ciudadanía de clase media”.

Así, hoy una parte del mundo popular es capaz de construir un proyecto de vida individual en base a una variedad de decisiones antes vedadas para ellos –desde elegir un sistema de salud hasta ir construyendo sus propias preferencias de consumo- y exhibiendo un cierto orgullo por lo logrado a partir del trabajo y el propio esfuerzo. Este sentimiento de orgullo por lo logrado a través del esfuerzo personal es una persistencia en el mundo popular urbano chileno (Sabatini, 1995), pero adquiere especial peso en el contexto actual que ofrece a estos grupos grados importantes de ejercicio de sus preferencias y opciones. Una manifestación interesante de lo anterior es el orgullo y la relevancia que los pobladores de diversas villas otorgan al hecho de estar pagando su vivienda, que esta no sea un “regalo del estado”; lo que contribuye a la construcción de una cierta dignidad y una épica de construcción de un proyecto de vida.

□ “Bueno la gente de este edificio viene de campamento y por lo general a la gente de los campamentos todo se lo dan o les llevan cosas, la municipalidad les da ayuda a ellos y no están acostumbrados a tener que desembolsar de sus bolsillos para hacer un arreglo” (Mujer adulta, segregación media, Concepción).

Más aún, la crítica a quienes no pagan por su vivienda, ya sea por que han adquirido programas sin deuda, por habérseles condonado la deuda o por haber “engañado” al sistema, es brutal –si duda, un llamado a reflexionar respecto al destino futuro de los programas de vivienda sin deuda- (Salcedo, 2009).

(b) La educación y la vivienda propia como vehículos de ascenso social

Ahora bien, este “proyecto de vida individual” descansa sobre ciertos pilares materiales que han cobrado, en el último tiempo, gran relevancia. Ellos son, la educación y la propiedad de la vivienda.

En el caso de la educación, son cada vez más las familias populares que poseen expectativas que sus hijos asistan y completen una carrera universitaria, lo que, según ellos, aparece como la única forma de superar en forma definitiva el círculo de la pobreza. Asimismo, esta expectativa familiar se complementa con una preocupación de los propios niños y adolescentes, lo que los lleva a desarrollar diversas estrategias que les permitan cumplir el sueño de la educación superior, tales como cambiarse a colegios de mejor nivel, obtener un trabajo que les permita costearse los estudios o estudiar carreras técnicas que les posibiliten una cierta acumulación de capital para estudiar después.

❑ “Sí, para mí es lo fundamental, porque por muy pequeño que sea el título que tú tengas igual te sirve a la larga. Ahora si puede llegar a la universidad sería estupendo. Bueno que ahora hay más acceso. Están las becas” (Mujer adulta, segregación media, Concepción).”

❑ “Si yo tuviera que intervenir... la verdad es que me gustaría que mi hijo entrara a un colegio no técnico, pensando en las universidades...como yo, que estudié en un liceo técnico...uno que da empaquetado, y para después dar una prueba de aptitud, cero” (Hombre adulto, segregación media, Talca).

La preocupación familiar por el acceso a la educación superior ha conllevado una nueva forma de evaluar la educación que los niños reciben. Esta nueva evaluación está mostrando las falencias de un sistema desigual que, además, no garantiza el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

El cambio cultural del que estamos hablando se aprecia bastante bien en el estudio “Barrios exitosos y barrios en crisis creados por la política de vivienda” llevado a cabo entre los años 2005 y 2008. El estudio demostró, a través del análisis detallado de casos, que en las villas más segregadas y marginalizadas la evaluación que se tiene respecto al colegio al que asisten los niños es mejor que la que se tiene en villas exitosas, a pe-

sar de que el rendimiento de los últimos colegios fuera radicalmente mejor que el de los primeros. Esta paradoja encuentra explicación en las expectativas y los valores familiares. Mientras para las familias residentes en los lugares más segregados y marginales el colegio tiende a reducirse a lugar de disciplinamiento para evitar que los niños caigan en la droga, en las villas exitosas el colegio es visto como la base que permitirá construir el sueño de la educación superior. Se espera cosas distintas de los colegios en ambos tipos de villas de vivienda social.

Aparte de la educación, muchas familias populares están viendo también a la vivienda como una forma de mostrar progreso y de ascender socialmente. Ello implica buscar viviendas en barrios más reconocidos, realizarle modificaciones y arreglos no sólo funcionales sino también otros que tienen que ver con la estética, o exigir mejoras a los barrios en los que se vive.

(c) La exigibilidad de los derechos

A partir de la constitución de un proyecto individual de vida quizá el cambio valórico más importante experimentado tiene que ver con la forma en que las distintas familias se sienten integrados a la comunidad nacional. Desde el paradigma de la dependencia que gobernaba la vida de los grupos más pobres y menos politizados, que no eran pocos en el Chile urbano, la forma de integración más probable y accesible era a través de la lealtad irrestricta a una personalidad o institución caritativa que proveía lo suficiente para la subsistencia. La vivienda, la educación o la salud eran vistas como un regalo, el cual podía desaparecer en cualquier momento. Así, las personas esperaban constantemente estos regalos y estaban dispuestas a cambiar lealtades políticas o doctrinarias en función de quién encarnara la entrega de prebendas. Hoy, muchas familias populares sienten que la educación o la vivienda no son regalos sino derechos exigibles por el sólo hecho de ser ciudadanos. Antes, esos sentimientos existían entre los grupos más organizados y activos políticamente, quienes intentaban remecer a otros pobladores y hacerlos abandonar las

nociones y prácticas asociadas al paradigma de la dependencia.

El hecho que ellos paguen su vivienda o contribuyan con su trabajo al desarrollo del país los convierte en sujetos de derechos, derechos no sólo materialmente exigibles sino, además, indicadores de una cierta dignidad que buscan enarbolar.

❏ “Si yo estoy pagando por una casa, porque si yo no pago a SERVIU, si no pago los dividendos, me la quitan. Si no pago los dividendos, me suben los intereses. Pero también quiero algo que me entreguen... que me entreguen algo como corresponde, no que tenga que ir a comprar cemento, hacer parches... esa no es la gracia” (Grupo focal mujeres, segregación baja, Santiago).

Así, para muchos pobladores los derechos a la salud, la educación o la vivienda no se agotan en el acceso material a estos servicios sino que incluyen el acceso a una atención médica con buen trato, digna y sin esperas; a una educación de calidad; y a una vivienda que no sólo garantice condiciones materiales mínimas sino, además, un cierto barrio y el acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad. Con todo, el cambio aún no es total, incluso en los grupos populares más moyenizados. Si bien a nivel discursivo la idea de los “derechos” es hegemónica, al nivel de las estrategias cotidianas de subsistencia aún queda bastante espacio al clientelismo y el populismo.

(d) La privatización de la vida cotidiana

Aparejada a la prestancia que han cobrado los proyectos individuales de vida y el mejoramiento de las condiciones de vivienda, se hace notoria una fuerte privatización de la vida cotidiana en no pocos barrios populares. Las calles están más vacías por más horas, los vecinos interactúan menos y las organizaciones barriales languidecen.

La distinción burguesa entre lo público y lo privado, radicalmente desdibujada en la vida del campamento, aparece como una realidad indes-

mentible en la nueva villa subsidiada. La relación con el vecino ya no se basa en la mera proximidad y necesidad del otro, sino en aspectos funcionales relacionados con el logro de objetivos o con afinidades valóricas o de estilos de vida. Como se trata de opciones valóricas y de preferencias no compartidas por el conjunto de la vecindad, la importancia que ellas cobran ayuda a segmentar o “privatizar” las relaciones sociales.

La privatización de lo cotidiano implica, de esta forma, un mayor aislamiento de las familias en relación con su contexto socio-espacial. Las personas no parecen tan afanadas en relacionarse con sus vecinos, y así, es posible que algunos de sus vínculos sociales se desterritorializan. Son los mismos residentes quienes interpretan el cambio como una forma de reconfiguración de su propia identidad. No todo vecino es “como uno”, es una frase que se repite entre las familias consultadas. Resulta más coherente que nunca la inveterada actitud de los pobladores del “aquí, no me meto con nadie”.

❏ “M1: Aquí cada uno mata su toro.
M2: Cada uno mata su toro.
Inv: Y por qué pasa eso?
M1: Porque no nos conocíamos
M3: Yo pienso que más era porque en la toma nos sentíamos más desamparados y nos ayudábamos entre todos, yo pienso que era porque en las condiciones que vivíamos, porque piense que acá uno igual tiene más seguridad, y está más tranquilo, uno igual quiere tener su privacidad, porque igual hay gente que no se... la toma igual uno a veces uno se metía mucho con otra gente, igual a veces habían conflictos...” (Grupo focal mujeres, segregación baja, Santiago).

❏ “Nosotros nos preocupamos de la pura familia, de otras personas no (...) lo que pasa es que, yo como vivo en mi metro cuadrado más me intereso de las personas de mi familia” (Hombre joven, segregación baja, Concepción).

(e) La aparición del status (adolescencia urbana)

El campamento y la villa precaria y excluida son espacios homogéneos, en los que no hay lugar para la diferenciación social y la construcción de una identidad individual o familiar. En la exclusión todos son iguales, todos tienen los mismos problemas y las mismas visiones. Por el contrario, al interior de las nuevas villas al existir proyectos de vida individuales, el espacio para la diferenciación social se presenta y se convierte en factor central a la hora de analizar la organización socio-territorial de ellas. Las familias comienzan a remodelar sus casas y a colocar en ellas marcas identitarias y de status. Así, la posesión de un automóvil o la forma en que son arreglados los jardines o las rejas de acceso se convierten en claves o indicios de quién es una determinada familia en entorno barrial determinado. En este sentido, las villas no pueden comprenderse en forma cerrada como microsistemas autárquicos, como en cierta medida se podían pensar los campamentos. Muy por el contrario deben ser entendidas como parte integral de la trama urbana. Para el habitante de una villa ya no es indiferente quién es su vecino, sus hábitos o el relativo progreso material que aquél tenga. Asimismo, ya no es indiferente el entorno que rodea la villa, convirtiéndose los pobladores en opositores tenaces de cualquier proyecto, sea privado o público, que amenace su nueva identidad “clases mediera”.

La llegada de nuevos conjuntos de vivienda social al sector es vista con desconfianza por los pobladores, pues estos nuevos vecinos representan lo que ellos mismos fueron años atrás y de los que, con mucho esfuerzo, han sido capaces de alejarse en el último tiempo. Por el contrario, la llegada de habitantes más ricos a la comuna o al barrio es vista con simpatía por una parte del mundo popular, pues este arribo es percibido no sólo como un signo de progreso del entorno, sino además como una suerte de reforzamiento y aprobación de los cambios que estas familias han experimentado. Así, para muchos pobladores los barrios cerrados y sus rejas no representan ni una amenaza ni un grupo humano del cual sentir resentimiento, sino más bien

un cierto modelo de vida, ético y estético, que admirar y, en lo posible, seguir. Cada poblador, en su proyecto de movilidad social, busca construir una nueva identidad social que es amenazada cuando llegan a vivir al entorno aquellos de menor condición social con los cuales puede ser confundido –un fenómeno que, inspirados en Sennett, hemos denominado “adolescencia urbana” (Brain, Cubillos y Sabatini, 2007).

(f) La formación de identidad a partir del consumo

Por último, no debe dejar de destacarse que la conformación de la nueva identidad, que va estableciendo jerarquías y distancias sociales donde antes no existían, tiene mucho que ver con los estilos de consumo que las diversas familias van logrando. La posesión de ciertos bienes, el automóvil, el perro de raza o el televisor de plasma a nivel familiar; las zapatillas u otros ropajes cuando se trata de jóvenes se convierten en marcas de distinción que permiten conocer la posición relativa de una determinada familia en su entorno socio-territorial.

Para una parte del mundo popular chileno, el consumo dejó el plano de la subsistencia y se instaló en el plano de lo simbólico, construyendo un tejido social de distinción que se resiste al juicio fácil por parte del observador externo. Las personas no quieren ser confundidas con otras y por ello ofrecen signos de distinción reconocibles por los pares, signos que son exhibidos sin contemplación por sus orgullosos poseedores tanto en sus hogares, espacios públicos o shopping centers (Salcedo y Stillerman, 2009; Covarrubias y Phillips, 2009).

4. PRECARIEDAD MATERIAL, IDEOLOGÍA DE CLASE MEDIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Mucho se ha hablado de la organización popular y la generación de mecanismos de control social territorial como claves para enfrentar el problema

de la inseguridad en el mundo popular. Al atribuir la falta de organización y control a causas externas a los pobladores se mantiene viva la ilusión que, a través de los estímulos externos adecuados, esta participación y organización popular puedan ser recuperadas y, así, seguir siendo claves a la hora de enfrentar la criminalidad urbana. Varias políticas públicas tienen como base de su posible éxito la reapropiación de los espacios públicos por parte de los ciudadanos, la organización de espacios de vigilancia o la colaboración ciudadana en la construcción de la seguridad sin siquiera discutir la posibilidad de que las bases mismas de estas acciones estén en abierta discordancia con las creencias y valores de los grupos en los que se busca hacerlas y aplicarlas.

Las transformaciones descritas, que experimenta una parte significativa del mundo popular chileno, plantean un gran desafío a las políticas de seguridad pública actuales, lo mismo que a la labor cotidiana de la policía, desafíos que ni siquiera han sido reconocidos. Al menos, deberíamos hacernos cargo de los siguientes cuatro aspectos:

a) La seguridad como derecho exigible

El primer tema que aparece en la palestra es la idea de que hoy, para muchos grupos populares, la seguridad ciudadana es un derecho exigible al Estado y al gobierno de turno, independiente de las acciones (o la pasividad) de los ciudadanos. Por el mero hecho de ser chilenos, los grupos populares sienten que tienen derecho a exigir protección pero, sobre todo, dignidad en el trato por parte de los agentes de la seguridad pública. Este derecho a la seguridad incluye no sólo la inviolabilidad de la persona y su hogar, sino además implica el vivir en un ambiente en el que el Estado tiene presencia y ejerce adecuadamente el control social. Así, la presencia amenazante de jóvenes en las esquinas, el vandalismo en contra de la propiedad privada o la violencia escolar, son percibidos desde el mundo popular como signos de que el sistema de seguridad pública no está haciendo en forma adecuada su trabajo y que, por ende, se tiene todo el derecho para cuestionarlo.

Esta nueva visión del Estado y sus deberes representa un gran desafío para las policías y el sistema judicial, pues implica para ellos cambios relevantes en la forma de relacionarse con el mundo popular.

La relación actual entre el sistema de seguridad pública y el mundo popular está marcada por dos nociones que tienen demasiado peso: la desconfianza proveniente del estigma que prevalece del pobre como delincuente, y una "atención al usuario" basada en la idea que se está entregando generosamente un servicio con pocos recursos y escasa cooperación.

□ "La otra vez estuve conversando con el teniente (...) y él me decía: 'cuando nos llaman de ahí no nos dan ni ganas de ir'. Cuesta mucho para que lleguen, en caso de problemas en vez de llegar al tiro llegan a la hora después" (Hombre adulto, segregación media, Talca).

Esta visión definitivamente no se condice con las expectativas que tienen numerosas familias populares sobre lo que el sistema de seguridad pública debiese ser.

b) La seguridad como preocupación individual

A pesar de que las personas creen que es deber del Estado proveer adecuados niveles de seguridad pública, existe la convicción que este derecho no está siendo garantizado en forma adecuada por los agentes del Estado, lo que da derecho a utilizar todos los medios individuales de los que se pueda disponer para mantener la seguridad personal y proteger los propios bienes. Es a partir de esta percepción de fracaso que proliferan los muros, las rejas, los perros guardianes y, en menor medida, las alarmas y las armas de fuego.

En algunos lugares esta preocupación individual adquiere un perfil organizacional colectivo, formándose grupos vecinales de defensa frente a la criminalidad o grupos de simple vigilancia. Con todo, quienes participan de estas iniciativas representan una minoría.

□ “(...) un nuevo proyecto que ya se hizo, de los portones, tuvo que poner 6 mil pesos cada uno ya se hicieron los dos portones, y eso es solo de este block, cada bloque hace sus beneficios, porque estos venían sin portones, venían así no más entonces cada uno se hizo su cierre, con su dinero respectivo” (Mujer adulta, segregación baja, Concepción).

c) La desconfianza hacia los más pobres: status social y estigmas

Actualmente, la percepción de muchos grupos populares emergentes es que ellos están viviendo en una situación de alta inseguridad ciudadana, con índices de criminalidad y violencia bastante mayores que los del pasado. Y a la hora de responsabilizar a alguien del aumento de la criminalidad en el entorno inmediato, el blanco escogido siempre son los más pobres y los más jóvenes. Reluce con fuerza la figura del “flaite” como personaje casi mítico en el que se condensan todas las características negativas de la juventud marginal. El flaite no trabaja ni se esfuerza en conseguir un empleo, posee un nivel cultural bajo que es expresado por su ropa y su forma de hablar y tiene fuertes vínculos con la droga y la criminalidad.

A fin de asegurar la nueva identidad “clases media-baja”, los grupos populares ascendentes generan distinciones y colocan estigmas sobre quienes no han conseguido igual progreso material. Siempre existe una villa cercana habitada por flaites, un block habitado por flaites, o simplemente familias de flaites con los que se comparte el territorio. Esta distinción social entre un nosotros emergente y “los flaites” se basa en atribuir al flaite la responsabilidad por la inseguridad ciudadana en la que se vive y ser, además, el causante de la mala reputación o los estigmas que puedan existir sobre el barrio.

□ “(...) generalmente preguntan ¿dónde vive? Soy de XXX. Buuu, son todos malos (...) En realidad no todos somos malos, pero el hecho de que hayan 20, y 10 sean buenos, somos todos iguales, para la gente de afuera somos todos iguales” (Mujer adulta, segregación alta, Concepción).

La distinción siempre tiene un carácter espacial o territorial, ya que recurre a fronteras imaginarias o zonas de borde entre los lugares habitados o frecuentados por los flaites y aquellos en los que residen y deambulan las personas honestas y de trabajo.

□ “Los cabros de la San Arturo (la villa de al lado) son como muy conflictivos. Son los típicos flaites. En la San Arturo, niñitos de la edad de mi hermano están fumando marihuana, con la autorización de los papás, y los papás no hacen nada” (Joven, segregación media, Santiago).

d) El aislamiento frente a los otros

La percepción que se posee respecto a la inseguridad en la que se vive, sumado a las nuevas distinciones sociales de clase existentes en las villas chilenas, contribuyen a aumentar el aislamiento de las personas respecto de su entorno inmediato. Si culturalmente hay una mayor propensión hacia el aislamiento, ella se ve aumentada por la desconfianza respecto a quienes habitan el entorno. Así, surge con fuerza la idea de que para soportar un entorno que se percibe como inseguro y socialmente de menor nivel que el propio, se hace necesario “no meterse con nadie”; aislarse y establecer redes sociales más allá de las fronteras territoriales. Este aislamiento físico va acompañado también de una disolución de los vínculos de confianza y solidaridad, lo que atomiza de forma más radical el vecindario.

❏ “Mira la realidad de las cosas, no tengo idea, mira, no tengo idea, porque se supone que aquí hacen juntas de vecinos, al parecer se hacen con los delegados de bloque, no con todos los vecinos, y al menos yo no tengo idea (...) yo prefiero de lejitos nomás, a veces se presta para conversar, y prefiero no involucrarme” (Mujer adulta, segregación alta, Concepción)

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las políticas y programas que buscan enfrentar los problemas de inseguridad y crimen en las ciudades deben hacerse cargo de las transformaciones cultural y sociológica que están sobrellevando los grupos populares urbanos. El mundo de lo popular siempre ha tenido la ambigüedad de una combinación difícil de precisar (e, incluso, auscultar) entre las ideologías individualistas y la de la acción colectiva. América Latina urbana y popular siempre se diferenció de la impronta que las clases trabajadoras del capitalismo desarrollado agregaron a las ciudades europeas. Sin embargo, los cambios de las últimas décadas, sin duda acicateados por la reforma neo-liberal de las economías y la profunda rearticulación de los sistemas políticos, han hecho emerger un panorama distinto. El polo individualista de las ideologías de vida de estos grupos se refuerza, desarrolla y complejiza, mientras las organizaciones barriales y la ideología de la acción colectiva que las sostenía se han debilitado.

En este sentido, las políticas basadas en la organización vecinal para el control social suponen una base que ha empezado a desaparecer en la medida en que los hogares experimentan movilidad social: las estrategias colectivas han sido reemplazadas por estrategias individuales. La vigilancia del espacio, basada en la eficacia colectiva de una comunidad organizada, ha dado paso a una

fuerte demanda por seguridad pública entendida como derecho, o bien, por acciones individuales orientadas a mejorar la seguridad de la propia vivienda y su espacio más próximo.

Este refuerzo de lo individual no debe ser descartado simplemente como un fenómeno negativo a ser combatido, sino, más bien, cómo una oportunidad para desarrollar políticas distintas a las desarrolladas con anterioridad; oportunidad que debe ser analizada, comprendida e integrada en el desarrollo político institucional del país.

El nuevo sujeto popular posee un proyecto de vida personal, es consciente de sus derechos, y es capaz de desarrollar una relación más abierta e igualitaria con los agentes del Estado. Frente a esto, los agentes del Estado deben reaccionar a fin de evitar crisis institucionales que sólo contribuirían a aumentar la inseguridad y la criminalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aravena, A. (2004). Quinta Monroy. ARQ (57), 30 – 33
- Arriagada, C., y Rodríguez, J. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *EURE*, 30 (89), 5 – 24.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Bothner, M. (1994). El soplo del espíritu: Perspectivas sobre el movimiento Pentecostal en Chile. *Estudios Públicos*, 55, 261-296.
- Brain, I., Cubillos, G., Sabatini, F. (2007) Integración social urbana en la nueva política habitacional. *Temas de la agenda pública, Dirección de Asuntos Públicos Pontificia Universidad Católica de Chile*, 2 (7), 1-18.
- Covarrubias, S., y Phillips, G. (2009) *El mall plaza Vespuccio para sus adolescentes: Sociabilidad, identidad y pertenencia*. Santiago: Tesis para optar al grado de licenciado en Sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ducci, M.E. (2000a) Santiago: Territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE*, 26 (79), 5-24.
- Ducci, M.E. (2000b). Chile: The dark side of a successful housing policy. En J. Tulchin, A. Garland (Eds.) *Social Development in Latin America: The politics of Reform* (149-174). Boulder: Lynne Rienner.
- Fernández, J. (2008). Pobreza urbana y políticas habitacionales en Chile 1990 – 2005: De la exclusión a la integración social. En A. Ziccardi (Ed.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (99-122). Bogotá: CLACSO
- Gallardo, B. (1985). *La coordinadora de ollas comunes de La Florida*. *Hechos urbanos*, 40, 2-8.
- Ganter, R. (2009). *Identidades urbanas y estigmatización territorial: Cartografías del espacio vivido en la Legua Emergencia*. Santiago: Tesis en desarrollo para optar al grado de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gilbert, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13–40.
- Lunecke, A. (2008). *Segregación socioespacial y violencia urbana: el caso de la población Santa Adriana en la comuna de Lo Espejo*. Santiago: Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martínez, J. y Palacios, M. (1996). *Informe sobre la decencia: La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios*. Santiago: Ediciones SUR.
- Miguez, D. (2000). Modernidad y post-modernidad y la transformación de la religiosidad de los sectores medios y bajos en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 10, 56–68.
- Oberti, M., y Préteceille, E. (2004). La Mixité Sociale Comme Objet d'Étude: Approches, Diagnostics, et Enjeux. Paper presentado en *Brazilian Center for Analysis and Planning's seminar on Spatial Structure and Spatial Segregation: São Paulo, Rio de Janeiro, and Paris*. São Paulo.
- PET (1984). Las organizaciones económicas populares. *Hechos Urbanos*, 35, 6-9.
- Rodriguez, A., Sugranyes, A. (2004). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur.
- Sabatini, F. (1995). *Barrio y participación: Mujeres pobladoras en Santiago*. Santiago: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. (1997). *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades chilenas*. Santiago: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda, J. (2001). Segregación en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27 (82), 21-42.
- Sabatini, F., y Brain, I. (2007). Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile. *Prourbana*, 5, 38-50.
- Sabatini, F., Campos, D., Cáceres, G., y Blonda, L. (2006) Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile. En G. Saraví (Ed.) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Ciudad de México: Ciesas – Prometeo, 97-135.

Sabatini, F. y Salcedo, R. (2007). Gated communities and the poor in Santiago Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower class areas. *Housing Policy Debate*, 18 (3), 557- 606.

Sabatini, F y Salcedo, R (2010) Theoretical roads to understand deep urban change: Patterns of residential segregation in Latin American Cities. En D. Judd, y D. Simpson, *The metropolitan century*. Minneapolis: University of Minnesota Press, por publicar.

Brain, I., Sabatini, F. (2006). Oportunidades, equidad y ciudad : Los nuevos pobladores. *Centro de investigación social Un Techo Para Chile e INFOCAP*, 5 (18), 64-71.

Salcedo, R. (2009). The last slum: The experience of moving from the illegal settlement to subsidized housing ownership in Chile. *Urban Affairs Review*, en revisión.

Salcedo, R., y Stillerman, J. (2010). Customers' spatial practices in a Santiago, Chile Mall: Control, Agency, and Co-production. En K. Sunagawa (Ed.) *Consumer-driven Urban Marketplaces/Communities on Move*. Hong Kong: Hong Kong University Press, por publicar.

Skewes, J.C. (2001). La exacerbación de la desigualdad en la periferia urbana de Santiago, Chile: El diseño espacial de los asentamientos irregulares y su desmantelamiento a través de las políticas de vivienda. *Fermentum*, 11 (31), 256 – 272.

Sierralta, C. (2008). *Efectos de la segregación residencial socio económica en los jóvenes pobres de Santiago (1992 – 2002)*. Santiago: Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Tironi, E. (1987). Marginalidad, movimientos sociales y democracia. *Proposiciones*, 14, 9-22.

Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana: Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985 - 2001*. Santiago: Universidad de Chile / PREDES / RIL.

Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la Ciudad a Comienzos del Milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Wacquant, L. (2007). Three pernicious premises in the study of the American ghetto. En J. Hagedorn (Ed.). *Gangs in the global city: Alternatives to traditional criminology* (34-53). Chicago: University of Illinois Press.

BREVE REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA COMPARADA EN PREVENCIÓN LOCAL DEL DELITO

ANA MARÍA MUNIZAGA.
Fundación Paz Ciudadana.

PALABRAS CLAVES:

Trabajo en alianza, participación de la comunidad, priorización de problemas, aplicación de medidas a largo plazo y liderazgo del gobierno local.

INTRODUCCIÓN

En muchos países, el delito se encuentra entre las principales causas de preocupación de los ciudadanos, especialmente en aquellos que perciben que su barrio es un lugar inseguro para vivir. Esta realidad se vuelve mucho más apremiante cuando estos barrios son sectores desfavorecidos, puesto que la delincuencia perpetúa las desventajas sociales que sufren sus habitantes. En este sentido, los costos del delito pueden ser enormes, tanto para las organizaciones de viviendas sociales, como para el comercio local y los vecinos, ya que se traduce en altas tasas de victimización, rotación de residentes, erosión de los espacios públicos, creciente aislamiento (por miedo al “otro”), temor a desplazarse por las calles del barrio, ausencia de servicios (transporte, salud) y desintegración del capital social, por nombrar algunos efectos.

Considerando que este libro recopila experiencias nacionales en prevención del delito en barrios, el presente apartado hace una breve revisión de aquellas experiencias, programas y prácticas internacionales que se han desarrollado con éxito en la materia. El objetivo de ello es destacar las estrategias que han probado reducir y prevenir la delincuencia en los sectores que se instala. De esta forma, la revisión de la experiencia comparada da cuenta de elementos comunes al éxito en prevención como por ejemplo: el reconocimiento de que la delincuencia es un problema multicausal, fortalecer el trabajo con la comunidad consi-

derando en ello la asociación con agentes claves, la generación rigurosa de evidencia (acerca del proceso y resultados) y la instalación a largo plazo de las medidas adoptadas. Muchos de estos elementos se ven reflejados en algunas experiencias nacionales y otros que aún representan un desafío para la política pública en seguridad y para los diferentes niveles de gobierno de nuestro país.

Cabe señalar que los programas y experiencias citados aquí, no forman parte de una búsqueda exhaustiva de buenas prácticas, sino más bien ha sido una selección arbitraria de algunos casos que son considerados ilustrativos en lo que refiere a la prevención local del delito. De esta forma, el artículo revisa tres experiencias, una de ellas proviene desde la sociedad civil y refiere al programa Comunidades que se Cuidan (Estados Unidos), en tanto dos experiencias provienen de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno como es el caso del programa Renovación de Barrios (Inglaterra y Gales) y la Política de Seguridad Pública de Diadema (Brasil). A la breve descripción de estas experiencias, se suma una reflexión que espera contribuir a los aprendizajes y lecciones, a tomar en cuenta en esta área, para el fortalecimiento de la seguridad y prevención en los barrios que hoy se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

1. PROGRAMA COMUNIDADES QUE SE CUIDAN (COMMUNITIES THAT CARE): ESTADOS UNIDOS

Communities That Care (CTC) es un programa que pertenece a la oficina Substance and Mental Health Services Administration (SAMHSA) del gobierno de Estados Unidos. Es un sistema que se aplica en comunidades o barrios para prevenir problemas de comportamiento juvenil tales como violencia, delincuencia, deserción escolar y consu-



mo de drogas. Se destaca por otorgar una mirada multidimensional a los problemas, por potenciar la participación de la comunidad y por priorizar coordinaciones intersectoriales en la aplicación de intervenciones integrales.

Este sistema fue creado por los profesores de la Universidad de Washington, J. David Hawkins y Richard Catalano y se inspira en el Modelo de Desarrollo Social que se enfoca en el fortalecimiento de los factores protectores como defensa para los comportamientos problemáticos y promoción de un desarrollo positivo de la juventud.

CTC propone una metodología para la gestión comunitaria de la prevención que contempla como primera tarea el identificar la comunidad o barrio donde se aplicará el sistema. Luego se instaura un “directorío comunitario” conformado por los actores relevantes para la comunidad, por ejemplo; policías, fiscales, dirigentes vecinales, dirigentes deportivos, líderes religiosos, etc. A este directorío comunitario, también se le capacita para comprender su rol en la implementación del sistema. La labor del directorío es supervisar, asistir y validar ante la comunidad el trabajo realizado por el líder de barrio (Hawkins y Catalano, 2002).

Posteriormente, se desarrolla un perfil de la comunidad, esto implica reunir información cualitativa y cuantitativa del sector, teniendo como marco de análisis el enfoque de factores de riesgo y

protección¹. Un instrumento central de esta etapa es la “Encuesta de Autorreporte Juvenil” (Communities That Care Youth Survey). El instrumento mide prevalencia de conductas problemáticas e identifica un set de factores de riesgo/protección que afectan al barrio (Hawkins y Catalano, 2002). La importancia de esta encuesta radica en que las distintas comunidades presentan distintos patrones de factores de riesgo y protección, lo que implica que no necesariamente los programas atingentes para un sector sean necesariamente los más efectivos para otro. En Estados Unidos la encuesta ha sido aprobada como instrumento para presentar postulaciones a fondos del departamento de salud y servicios humanos, departamento de educación y en la oficina de administración y presupuesto (Hurtado y Kubik, 2007).

Después se hace una priorización de aquellos factores de riesgo y protección que fueron identificados en el perfil de la comunidad. En torno a ello, elaboran un plan de acción que considera atraer al barrio programas, probados en su efectividad, para reducir los factores de riesgo que facilitan los problemas en la juventud (delincuencia, consumo de drogas, violencia) y programas que fortalezcan los factores de protección priorizados. Para esto, el programa originalmente cuenta con una guía de programas de prevención (Communities That Care Prevention Strategies Guide). Como su nombre lo indica, la guía de programas efectivos incluye información sobre diversos programas ya probados que

1 El enfoque factores de riesgo nace en el área de salud pública debido a que las enfermedades tenían mayor prevalencia en algunos sectores de la población que en otros. Para comprender esta desigualdad, especialistas identificaron que ciertos individuos experimentaban determinadas circunstancias, situaciones y/o hábitos nocivos para la salud, lo que fue conceptualizado como factor de riesgo. De esta forma, mediante la evidencia empírica pudieron comprobar que la presencia de factores de riesgo en una persona, aumentaba la probabilidad de que manifestara alguna enfermedad. También pudieron notar que los factores de riesgo podían estar presente en diferentes ámbitos de relación del individuo: familia, trabajo, amigos; desarrollándose este enfoque a la luz de las teorías ecológicas. La ventaja comparativa que presentó fue el logro de una mayor eficiencia en los diagnósticos, y por ende, el desarrollo de estrategias preventivas en salud pública. Posteriormente, el enfoque de factores de riesgo se extrapola a la criminología, siendo sus principales exponentes David Farrington, Brandon Welsh, David Hawkins, Richard Catalano y Lawrence Sherman, por citar algunos. Este enfoque se ha desarrollado principalmente en Estados Unidos, Canadá y algunos sectores de Reino Unido (García-Pablos de Molina, 2003).

han resultado efectivos para abordar uno o más factores de riesgo o protección. Para ser incluidos en esta guía los programas deben cumplir con una serie de requisitos: trabajar en uno o más factores, estar dirigida a personas de 0 a 21 años, certificar su eficiencia metodológica a través de instituciones validadas y estar disponibles para su aplicación. Los 56 programas que contiene la guía, actualmente, se presentan bajo un formato común que incluye información respecto a los factores de riesgo/protección que pretenden modificar (lo que permite calzar los factores priorizados con los programas a ocupar), público objetivo, ámbito de trabajo (individuo, familia, colegio o comunidad), reconocimientos otorgados por alguna otra institución, materiales, descripción completa del programa e información de contacto (Hawkins y Catalano, 2002; Hurtado y Kubik, 2007; Kubik, 2008).

A continuación se implementa y evalúa un plan de acción. Para ello cada programa establece los resultados que espera obtener y el tipo de evaluación que de cuenta del proceso e impacto logrado.

Cabe señalar que es importante hacer un seguimiento a la evolución de los factores de riesgo/protección y conductas problemáticas detectadas en un inicio. Esto permite, por una parte, medir la efectividad de las distintas intervenciones y, por otra, restablecer la priorización de factores de riesgo/protección y hacer los ajustes necesarios para volver a aplicar el sistema. En este sentido, el programa CTC es un proceso continuo que se puede implementar a largo plazo (5 a 10 años) en el barrio (Hawkins y Catalano, 2002).

Los primeros pilotos de Communities That Care se desarrollaron a mediados de los años ochenta en Estados Unidos. Sin embargo, su masificación se produjo en la década siguiente cuando la "Comisión para el Crimen y Delincuencia de Pennsylvania" otorgó fondos para el financiamiento de

directorios de prevención en varias comunidades, contratar a líderes de barrios y realizar encuestas de autorreporte juvenil. En 2005, SAMHSA puso a disposición de Estados Unidos, en forma gratuita, los manuales y materiales para la aplicación del programa (Hurtado y Kubik, 2007).

En cuanto a los resultados obtenidos por CTC, un estudio realizado en el año 2002 comparó a 10 condados que ocuparon el programa versus 33 condados sin el programa, durante el período 1992 – 1998. El estudio encontró que luego de un aumento inicial de un 6% de denuncias, durante el primer año en los condados con el programa (lo que algunos lo explican por un aumento en las denuncias dada la "activación" del barrio), los años siguientes las mediciones mostraron cerca de 10% de disminución por año, en las denuncias sobre delincuencia, en los condados con CTC. Por otra parte, estudios² realizados en el Centro de Investigación de Prevención, de la Universidad Estatal de Pennsylvania, dan cuenta que el programa CTC entre los años 1995 y 2008, en 120 comunidades, muestra una baja considerable en la presencia de factores de riesgo relacionados con el consumo de drogas y delincuencia. En general, las evaluaciones realizadas muestran tendencias positivas en la reducción de comportamientos problemáticos. Los estudios concluyen que el sistema CTC mejora la calidad de la planificación y de la toma de decisiones del barrio en torno al desarrollo positivo de la juventud y la prevención de comportamientos problemáticos (Greenberg y Feinberg, 2005).

Actualmente, cientos de comunidades en más de 10 estados de Estados Unidos lo están implementando. También se está aplicando en otros países, tales como Inglaterra, Escocia, Holanda, Australia y Chipre.

2 Estudios cuasi experimentales que comparan comunidades con CTC y comunidades sin CTC, controlando la mayor cantidad de variables, con resultados estadísticos significativos mediante la comparación de resultados obtenidos por Youth Survey que hace seguimiento a los factores de riesgo (Greenberg y Feinberg, 2002).

2. RENOVACIÓN DE BARRIOS (*NEIGHBOURHOOD RENEWAL*): INGLATERRA Y PAÍS DE GALES

La mirada hacia los barrios socialmente excluidos y la necesidad de su renovación surgió en Inglaterra y Gales a fines de los años noventa, a partir de la constatación de que había localidades a las que no llegaba la prosperidad económica y el desarrollo que vivía el resto del país. Problemas como el desempleo, la delincuencia, el bajo rendimiento educacional, las enfermedades y la mala calidad de la vivienda se concentraban geográficamente en determinadas zonas, configurando barrios con una realidad muy distinta a la de sectores más acomodados (Kubik, 2008).

De esta forma, estudios dieron cuenta de una estrecha correlación entre los barrios más desfavorecidos –en aspectos como calidad del medio ambiente, empleo y salud– y aquellos en que se observan los índices de delincuencia más elevados. Es así que cerca de 40% de los delitos ocurrían en 10% de los barrios más desfavorecidos (ICPC, 2005). Frente a esto el gobierno crea en 1998 una Estrategia Nacional de Recuperación de Barrios (National Strategy for Neighbourhood Renewal), la que es renovada en el año 2001 mediante el Nuevo Compromiso para la Renovación de Barrios (New Deal for Neighbourhood Renewal) (Home Office, 2001). Su finalidad era intervenir a largo plazo los problemas que aquejan a los barrios desfavorecidos, incluida la delincuencia, de manera que nadie experimente desventajas sociales por vivir en el lugar que vive.

Para ello, se aplicó un enfoque que involucra a todo el gobierno y sus reparticiones, marcando una diferencia a la tradicional respuesta –que hasta ese momento– el gobierno daba a este tipo de situaciones que era asignar financiamiento de corto plazo a un número reducido de áreas piloto.

La estrategia es dirigida desde el centro, por la Unidad de Renovación de Barrios de la Oficina Adjunta del Primer Ministro. En las Oficinas de Gobierno (regionales) actúan los Equipos de Renovación de Barrios. Y localmente, en los cerca de

80 distritos y 841 barrios identificados como los más necesitados de Inglaterra y Gales, trabajan las Asociaciones Estratégicas Locales (ICPC, 2005).

La estrategia de renovación urbana tiene como foco de intervención los barrios e intenta afectar el conjunto de problemas sociales que lo aquejan, con una mirada holística y un enfoque multidimensional. Son cinco las principales áreas que se abordan:

- Educación: bajo rendimiento educacional.
- Actividad económica: pobres perspectivas laborales.
- Delincuencia: alto nivel de criminalidad en los barrios.
- Salud: precariedades en salud.
- Vivienda y medio ambiente: problemas de vivienda y del entorno físico, como la contaminación del aire o la falta de un sistema de retiro oportuno de basuras.

(Kubik, 2008).

Para el logro de esto, la estrategia realiza un proceso denominado “centralización” que consiste en modificar las políticas y asignación de recursos, introduciendo objetivos mínimos (buscan reducir el problema) que sean efectivos tanto en la prestación de servicios (relacionado a las áreas), como en los resultados obtenidos. En este sentido, para mejorar la oferta pública de servicios se dispuso que las políticas y programas generales se focalizaran en estos sectores; que los recursos nacionales se redistribuyeran de forma de favorecerlos; y que se establecieran mecanismos para empalmar fondos provenientes de distintas fuentes.

La estrategia pone en el centro del proceso de toma de decisiones a las comunidades locales, sus instituciones y actores del sector público, privado y de voluntariado. En este nivel es donde se identifican las necesidades más urgentes y se priorizan las acciones. Las unidades centrales y regionales, por su parte, supervisan, apoyan y colaboran, promoviendo que todas las reparticiones públicas de los distintos niveles faciliten el mejoramiento de los barrios socialmente excluidos, a través, de sus funciones propias y del mejora-

miento de los servicios que prestan (Home Office, 2001). Además se introduce un nuevo enfoque respecto de la manera en que se evalúan las políticas sociales: se pone el acento en los resultados que se obtienen en las zonas más carenciadas, más que en los promedios nacionales.

Hay una serie de programas intersectoriales de regeneración que dan cuerpo a la estrategia y fondos específicos que se han creado con el objeto de introducir mejoramientos concretos en los sectores más excluidos. Destacan el Fondo para la Renovación de Barrios (Neighbourhood Renewal Fund), que reciben las Asociaciones Estratégicas Locales con el propósito de mejorar los servicios del sector y el programa de Administración de Barrio (Neighbourhood Management) que promueve el fortalecimiento y la mejor gestión de las agencias locales que redundará en mejores servicios para su comunidad y el incremento en los índices de habitabilidad del sector (Kubik, 2008).

Cabe destacar que el programa Nuevo Trato para las Comunidades (New Deal for Communities) ha potenciado el accionar de las asociaciones locales para el mejoramiento de sus propios barrios. Entre otras cosas, incluye labores de prevención con los jóvenes, mayor seguridad y mejor diseño del espacio público, mejor administración de los barrios y la vivienda, estrategias para reducir el comportamiento antisocial y el desarrollo de grupos de vigilancia en el barrio.

Por ejemplo, en el caso de los grupos de vigilancia en el barrio han instalado cerca de 300 esquemas de este tipo con una inversión de 91 millones de libras en un lapso de 7 años. Los grupos de vigilancia provienen de la comunidad y reciben capacitación. Constituyen una presencia visible en las calles y trabajan en conjunto con la policía, y otros agentes, en la prevención del delito. La responsabilidad de estos grupos es designada por el barrio y suele incluir patrullaje de seguridad, mejoras ambientales, fortalecer la vinculación entre vecinos, entrega de información, vigilancia a propiedades vacías, actuar ante incidentes menores y visitar a vecinos vulnerables (adultos mayores, víctimas de delitos o testigos intimidados). En general, los vecinos aportan información, mediante

un reporte de incidentes y analizando, en conjunto, situaciones que ocurren en el barrio. Este tipo de vigilancia en el barrio si bien complementa la labor de la policía, no la sustituye, por ejemplo, no están autorizados para arrestar. Una evaluación nacional – en el período 2001 a 2003 – encontró que el sistema reditúa en cuanto al ahorro global que genera la disminución de los delitos. Por otra parte, el sistema ha demostrado ser muy popular y exitoso en la reducción del temor a los delincuentes, en especial entre los adultos mayores (ICPC, 2005).

A los cinco años de aplicación de la Estrategia de Renovación de Barrios, se realizó una primera evaluación de la estrategia en que se indicó que hubo éxitos en cuanto a reducir la brecha entre sectores carenciados. En educación se logró disminuir la diferencia de resultados en las pruebas que miden desempeño escolar entre los 88 distritos más carenciados de Inglaterra y Gales. Específicamente, la diferencia pasó de 10.2 puntos porcentuales en 1997/98 a 8.3 puntos porcentuales en 2002/03, en un contexto en que el indicador mejoró en todos los barrios. En igual período, el nivel de empleo también tuvo un incremento mayor en los 88 distritos marginales, y la brecha en criminalidad –específicamente la tasa de robo residencial– también se redujo significativamente (Kubik, 2008).

Una segunda evaluación del programa mostró una mejoría en 87% de los indicadores, entre ellos:

- Reducción en 4% del desempleo (de 17% se redujo a 13%).
- 12% incremento del rendimiento escolar (calificaciones).
- 4% incremento de percepción en los niveles de participación comunitaria.
- 6% reducción de casos que requieren protección a la infancia.
- 33% perciben un mejoramiento en las condiciones de vivienda.
- 23% percibe un mejoramiento en las condiciones medio ambientales.

(Victoria Government, 2008).

Específicamente, en los que refiere a seguridad, esta evaluación indica que el programa de Renovación de Barrios fortalece la asociación entre diferentes agentes claves de la seguridad. Es así como en los barrios que forman parte del programa, la policía trabaja activa y cercanamente con las agencias de prevención, la comunidad y las escuelas. Por su parte, la comunidad contribuye al conocimiento local y ayuda a desarrollar iniciativas en prevención y seguridad. Algunas de ellas han sido: Vigilancia barrial, intervenciones anti-bullying, programas de prevención de la violencia

y estrategias dirigidas a aquellos lugares críticos (Victoria Government, 2008).

Los estudios indican que ha habido 12% de reducción de la delincuencia en todas las áreas donde se aplica el programa. Sin embargo, el conjunto de intervenciones ha incidido en que aumente el reporte de violencia doméstica. Por otra parte, los espacios públicos se han re-urbanizado mediante acciones como días de limpieza, reparación de letreros y vallas, remoción de grafitis y espacios para la comuni-

Programa Barrios más Seguros: Birmingham Inglaterra y País de Gales

Este programa funciona en ocho zonas desfavorecidas y con altos índices delictivos de Birmingham y fue financiado por Neighbourhood Renewal que otorgó fondos a esta iniciativa.

El método se apoya en el enfoque de solución de problemas “auditar para actuar”. Se lleva a cabo una auditoría completa de los problemas de delincuencia, seguridad y ambientales que ocurren en el barrio. Para esto se recurre a estadísticas, una encuesta aplicada entre los residentes y consultas con una amplia gama de organizaciones y grupos comunitarios locales. Se analizan los resultados obtenidos de la auditoría y se priorizan los temas claves. Se forman grupos de acción, a partir del grupo directivo, constituido por representantes de la comunidad y de las agencias, además de otros participantes interesados. Estos grupos establecen un plan (para actuar) detallado de los problemas que van a intervenir. Por ejemplo, las prioridades más evidentes en Birmingham fueron el comportamiento antisocial, delitos como robo con violencia a hogares y robos a vehículos.

La implementación del proyecto depende de las evidencias obtenidas y se enfoca en lo que más le preocupa a la comunidad. Respecto de cada prioridad, los grupos tienen que identificar al menos tres tareas por año enfocadas a delincuentes, ubicación y víctimas. El resultado ha sido más de 60 tareas tales como sesiones de capacitación para los líderes de la comunidad sobre cómo ubicar los delitos en el entorno y establecer un plan de ataque prioritario; trabajar con los Oficiales de Arrestos para establecer una perspectiva del delito y el consumo de drogas en las áreas priorizadas; iniciar programas de Guardián de Barrio; iniciativas para reducir el robo con violencia a hogares y el robo de vehículos, diversas intervenciones de apoyo a la familia, recreación, educación y compromiso con los jóvenes.

Los resultados de la evaluación de impacto, reveló que el delito juvenil se redujo, en promedio, 29% frente al 12% en áreas comparables. Todos los delitos en todas las áreas se redujeron, en promedio, 14%, frente a 7% de áreas comparables. Al finalizar el primer año de operación, se había logrado un ahorro en costos del delito de 6 millones de libras, respecto de una inversión del programa de 600 mil libras. Este ahorro ha permitido la sustentabilidad del propio programa y el financiamiento de nuevos proyectos.

El costo del programa es relativamente bajo, y se basa en elementos esenciales: Marco de trabajo transparente entre equipos y con la comunidad; Enfoque de abajo hacia arriba; Obligatoriedad del programa (cumplimiento de compromisos); Asociaciones efectivas con otros; Entrega de resultados. Cabe señalar, que este programa fue nombrado ganador de los Premios Europeos de Prevención del Delito, en el año 2004.

dad como parques y centros sociales. Estas medidas han incrementado el orgullo de la comunidad por vivir en su barrio y han contribuido a reducir los delitos a la propiedad en un promedio de 27%. Asimismo, los vecinos reportan una mejoría en su percepción en cuanto a la seguridad del barrio donde viven (Victoria Government, 2008).

A continuación se presenta un programa local derivado de la estrategia nacional de renovación de barrios, aplicada en Birmingham.

3. POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN DIADEMA: BRASIL

Diadema es una ciudad de 35 mil habitantes, ubicada en la región de Sao Paulo. Hace una década uno de sus principales problemas en seguridad era la alta tasa de homicidios. Un ejemplo de ello es que en 1999, la ciudad tuvo el índice de homicidios más alto del país, con tasas superiores a los 140 por cada 100.000 habitantes. La mayoría de los crímenes tenían motivaciones asociadas al consumo de alcohol.

El municipio da cuenta de que la comunidad tenía miedo de denunciar la violencia y no tenía confianza en la policía militar, que gozaba de gran desprestigio. Las investigaciones policiales tenían una tasa muy baja de resolución, lo que incrementaba la sensación de impunidad. El tráfico de estupefacientes se instaló en las zonas más pobres de la ciudad, vinculando a la juventud al mundo de la delincuencia. Por su parte, la alta tasa de desempleo incidió en que miles de familias se encontraran en condición de pobreza (Concurso buenas prácticas, 2006).

En consideración a lo anterior, en el año 2000 la Municipalidad de Diadema puso en marcha una estrategia que buscaba reducir estos índices y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. El proyecto fue conocido como Programa Diadema Legal (debido a que Diadema en portugués tiene dos significados: hermosa y legal).

Las prioridades establecidas fueron:

- ✓ Seguridad urbana e inclusión social: el gobierno de la ciudad definió la seguridad como prioridad fundamental. El alcalde estableció que la prevención de la violencia debería estar asociada con políticas de inclusión social.
- ✓ Mapeado del Crimen: Mediante boletines diarios que señalaban lo más destacado dentro de la delincuencia en la ciudad, se construyó un diagnóstico que permitió un acercamiento estratégico a la prevención de la delincuencia.
- ✓ Integración de la Guardia Civil Municipal y de la Policía Civil y Militar: Dicha integración tuvo como objetivo mejorar la eficacia policial, la reducción de la violencia, el trabajo preventivo, la puesta en marcha de la monitorización y la adecuación a las leyes.
- ✓ Participación comunitaria: Se refiere al trabajo con la sociedad civil organizada para la toma de decisiones en forma mancomunada con el gobierno local.

El proceso de aplicación de la estrategia se hizo mediante el municipio. Entre las iniciativas emprendidas por este programa se encuentran: El Mapeado del Crimen, importante estrategia para el diagnóstico de los tipos de crímenes cometidos, su localización, el momento y el perfil de las víctimas y sus victimarios. El Mapeado reveló que los bares y el alcohol estaban relacionados con 60% de los crímenes que se cometían. Cuando se propuso la Ley de Cierre de Bares, el gobierno municipal estableció un amplio debate con la sociedad civil organizada, la que apoyó su aplicación. El resultado fue la promulgación de la ley N° 2107 que obliga a los bares a cerrar a las 11.00 pm, a menos que adquieran un permiso especial. Hoy en día el 93% de la población aprueba esta ley, incluyendo al 100% de las mujeres (Concurso buenas prácticas, 2006).

La Guardia Civil Municipal fue reestructurada y recibe desde entonces una inversión permanente en educación. Actualmente, 80% de esta fuerza tiene educación universitaria. Además se emplearon recursos técnicos para fortalecer la integración de la policía con la Guardia Municipal, intensificando

las operaciones para reforzar la vigilancia de vehículos, bares, predios baldíos y áreas de mayor riesgo (Concurso buenas prácticas, 2006).

La organización del espacio urbano fue otra prioridad. Con el programa Favela Zero, cientos de familias de los suburbios fueron realojadas en apartamentos. Áreas sin urbanizar fueron transformadas en barrios con alcantarillado, iluminación y pavimento público. A su vez, la revitalización de los centros comerciales de la ciudad trajo un incremento significativo en el número de nuevos establecimientos comerciales. Estos cambios en la ciudad, reforzaron la base industrial con la aparición de nuevas empresas, esto incidió que en 2005 las exportaciones de Diadema alcanzaron la cifra récord de 287 millones de dólares estadounidenses con 28,3% de crecimiento, respecto al año 2004 (Concurso buenas prácticas, 2006).

A nivel de las comunidades se reforzó la vigilancia y la cooperación entre vecinos, lo que estuvo inspirado en un modelo francés de vigilancia, donde la tarea de los Guardias Municipales fue patrullar los barrios y recibir denuncias telefónicas.

Las políticas públicas para la inclusión social estuvieron asociadas con este proceso, un ejemplo de ello fue el Programa de Subvenciones Familiares, en colaboración con el Gobierno Federal, que entregó a las mujeres de 11.000 familias de bajos ingresos, subvenciones de hasta 207 dólares estadounidenses. Los jóvenes recibían también hasta 142 dólares estadounidenses al mes, como establecía el Programa de Aprendizaje Adolescente que otorga experiencia laboral práctica a jóvenes entre 14 y 15 años que vivían en barrios donde los índices de delincuencia eran altos (Concurso buenas prácticas, 2006).

Otros proyectos para infancia y adolescencia fueron: El proyecto Club de Vacaciones (Clubinho de Férias) es una serie de actividades organizadas en el barrio y juegos que se realizaban con oficiales de policías, para estrechar lazos, cuando los niños/as se encontraban de vacaciones. El proyecto Desarmemos a los Niños invitaba a cambiar armas de juguete por revistas cómicas.

El proyecto Educación para la Vida fue un curso de un semestre sobre la prevención de drogas ilícitas impartido por oficiales de policía en las escuelas de la ciudad. El municipio reforzó programas sociales dirigidos a la temprana edad para formar hábitos de una buena convivencia e instalar una cultura de paz.

Con el fin de vigilar áreas específicas con índices de delincuencia elevados se puso en marcha el Sistema de Seguridad de Monitorización Electrónica, con 30 videocámaras instaladas en la ciudad. Esta puesta en marcha fue patrocinada por empresas locales.

Cabe señalar que los presupuestos contemplados para esta estrategia fueron analizados en un diálogo abierto y constante entre gobierno y las comunidades involucradas. Estos diálogos se tradujeron en 17 compromisos, 46 retos y 114 actividades (Concurso buenas prácticas, 2006).

En este proceso la ONG "Estoy con la paz" ha sido un importante colaborador.

A su vez, las encuestas cualitativas y cuantitativas han demostrado la aceptación de estas políticas y sus resultados. En este sentido, el Mapeado del Crimen ha sido un instrumento que ha permitido garantizar las respuestas que la comunidad demanda en temas de detección de las áreas más críticas y de propuesta de soluciones concretas.

En cuanto al financiamiento, éste ha provenido del Secretariado Nacional para la Seguridad Pública (SENASP) y del Municipio de Diadema. Los datos de estas instituciones indican que ha habido una disminución de los delitos violentos, como homicidios y robos. Los homicidios se han reducido en 57.07% (de 389 casos en 1999 bajó a 167 en 2003), particularmente dentro del grupo más joven. Los robos se redujeron en 15.87% (de 5.192 casos en 1999 descendió a 4.368 en 2003) El plan también ha traído una reducción en 30% de los accidentes de tráfico y la violencia de género disminuyó en 55% (Concurso buenas prácticas, 2006).

Por su parte, el Programa de Aprendizaje Adolescente redujo en 85.71 % los asesinatos de jóvenes de entre 16 y 20 años y bajó en 44% el número de adolescentes que eran enviados a alguna de las instalaciones de detención juvenil, de acuerdo con datos del Mapeado del Crimen del Secretariado de Defensa Social del 2001 al 2005 (Curso buenas prácticas, 2006).

La participación de la policía estatal en los planes municipales de seguridad mejoró la imagen de estas instituciones, ocupando el segundo puesto en confianza por parte de la población. La recuperación de la imagen de la ciudad y de la autoestima en la población se hizo visible en un estudio publicado por el periódico Diário do Grande ABC en 2005.

CONCLUSIONES

Las experiencias que se presentan aquí, ilustran de modo concreto estrategias y prácticas en reducción y prevención del delito en barrios desfavorecidos. Ciertamente, se debe tomar en cuenta que estas experiencias se han aplicado en marcos sociales y normativos diferentes al de nuestro país. Sin embargo, en todas ellas es posible encontrar elementos comunes que vale la pena considerar para fortalecer la seguridad y prevención en barrios y que sirven como aportes para la política pública en la materia.

Un primer elemento es el reconocimiento – que cada uno de los programas hace – de que la delincuencia es un problema multicausal. Por lo tanto, esta visión holística pone a la base el requerimiento de que la prevención exige respuestas integrales y diversas que considere los aspectos urbanos, sociales, comunitarios y policiales. De este modo, al apuntar a las causas de la criminalidad, no sólo se disminuye el número de delitos, sino que se modifican las prácticas que fomentan la reincidencia.

En este sentido, todos los programas revisados plantean como condición de éxito el trabajo en asociación con agentes claves, debido a que per-

mite la implementación de una diversidad de estrategias y, a su vez, crea un diálogo constante y de cooperación entre los distintos actores implicados. Los ejemplos incluyen asociaciones entre la policía y gobierno local, trabajos mancomunados entre policía y comunidad, así como alianzas entre programas sociales, gobierno y representantes del barrio.

Un segundo elemento a destacar es el trabajo con la comunidad, como parte central en la prevención, considerándola como un actor relevante no sólo en el aporte que hace en información (denuncias, registro de incidentes, etc.), sino también en facilitar el desarrollo e implementación de los programas – como el caso del directorio comunitario en Comunidades que se Cuidan -. En este sentido, la comunidad tiene un rol clave en la co-producción de seguridad, en cuanto a la detección y priorización de los problemas a intervenir y en la toma de decisiones referido a las medidas que se implementarán, un ejemplo de ello son los programas Renovación de Barrios e intervenciones en Diadema, Brasil.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la generación rigurosa de información cualitativa y cuantitativa. La importancia radica en que permite conocer las causas que facilitan la delincuencia en el barrio, permitiendo la priorización de problemas y la adopción de medidas para afrontarlo. Además crea un punto de partida para comparar la situación inicial del sector con los resultados alcanzados por el programa, generando evidencia acerca de lo que es efectivo y lo que no en prevención del delito. En este sentido, los instrumentos de evaluación – como el caso de la encuesta de autoreporte en el programa Comunidades que se Cuidan – cumplen un rol fundamental en la medición del impacto logrado.

Un cuarto elemento a considerar es la necesidad de que las medidas adoptadas se apliquen a largo plazo. Esto pone el acento en dos aspectos estratégicos: la calidad de las intervenciones (en términos de su efectividad) y los recursos que den sustentabilidad al período requerido por dichas intervenciones. En este último punto, las expe-

riencias revisadas nos muestran que la asociación con agentes claves permite el financiamiento compartido entre gobierno, municipio, empresas locales, agentes de la sociedad civil. Un ejemplo de esto es el programa de Diadema. Asimismo, cabe destacar en la experiencia de Birmingham que la efectividad de programas preventivos produce un ahorro en los costos que genera el delito. Este ahorro – traducido en nuevos recursos - es el que también permite la sostenibilidad de los programas a largo plazo y, a su vez, atrae a nuevos patrocinadores que quieren financiar la experiencia.

Finalmente, todos los programas revisados apuntan a la necesidad de trabajar en barrios o zonas de la ciudad que presentan una fuerte correlación entre concentración de desventajas sociales y focos de delincuencia, debido a que la carencia de seguridad al afectar a los segmentos más pobres, acrecienta los procesos de exclusión social (Vanderschueren, 2007). De este modo, la experiencia internacional muestra que la prevención del delito requiere de soluciones locales, en torno a problemas que necesitan de intervenciones integrales, pero con atención particular a cada barrio para lograr una solución adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

Capobianco, L. (2006). *Acciones públicas – privadas – comunitarias para una mayor seguridad: El problema de la vivienda en los barrios desfavorecidos. Compendio de prácticas*. International Centre for the Prevention Crime.

Concurso de buenas prácticas (2006). *Seguridad Pública: Medidas de transformación en Diadema, Brasil*. www.bestpractices.org

García-Pablos de Molina, A. (2003). *Tratado de Criminología*. Valencia: Tirant Lo Blanch (3ª.Ed.).

Greenberg, M. y Feinberg, M. (2002). *An Evaluation of PCCD's Communities that Care Delinquency Prevention Initiative*. Final Report. Center for Prevention Research. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

Greenberg, M. y Feinberg, M. (2005). *An Evaluation of PCCD's Communities that Care Delinquency Prevention Initiative*. Final Report. Center for Prevention Research, Pennsylvania: Pennsylvania State University.

Hawkins, J.D. y Catalano, R.F (2002). *Communities That Care*. Channing Bete Company, Inc. <http://www.channing-bete.com/>. United States.

Hawkins, J.D., Catalano, R.F., Arthur, M.W., Egan, E., Brown, E.C., Abbott, R.D. y Murray, D.M. (2008). Testing Communities That Care: The rationale, design and behavioral baseline equivalence of the Community Youth Development Study. *Prevention Science*, 9(3) 178-190.

Home Office (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action Plan*. Social Exclusion Unit. United Kingdom.

Hurtado, P. y Kubik, C. (2007). Paz Activa: Un proyecto innovador para la prevención local del delito. *Revista Conceptos*,(2) 2- 8. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) (2005). *Prevención del delito en zonas urbanas y juventud en riesgo*. Elaborado para el 11º Congreso de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok.

Kubik, C. (2008). *Prevención y control del delito en barrios en situación de exclusión*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.

The Prevention Research Center (2009). Pennsylvania: Pennsylvania State University. <http://prevention.psu.edu/projects/CTC.html>.

Vanderschueren, F. (2007). *Modelos democráticos de prevención del delito. Análisis de experiencias exitosas*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Victoria Government (2008). *Neighbourhood Renewal Evaluation*. Department of Human Services. www.neighbourhoodrenewal.vic.gov.au



Capítulo II: VIOLENCIA. DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS LOCALES.

VICTIMIZACIÓN Y TEMOR EN BARRIOS URBANOS POBRES

PAZ BARRIENTOS

Universidad Alberto Hurtado.

MARTHA SEPÚLVEDA y CECILIA TIJMES

Fundación Paz Ciudadana.

PALABRAS CLAVES:

Diagnóstico de barrio, temor, victimización, violencia, desorden social.

INTRODUCCIÓN

96

En el presente apartado se detallan cuatro diagnósticos realizados en diferentes barrios urbanos pobres de la Región Metropolitana, en torno a tres conceptos o variables: victimización, temor y desorden social; para luego exponer una serie de reflexiones en torno a estos tópicos.

Por victimización se entenderá el hecho de haber sido víctima de algún delito, especificando las circunstancias, período y lugar determinado del acto. Los datos que acá se incorporan han sido recogidos principalmente mediante un indicador que ha sido reconocido internacionalmente como la principal forma para medir la cantidad real de hechos delictivos que ocurren en un territorio y que son las encuestas de victimización, que buscan estimar el porcentaje de la población que en un período determinado, generalmente un año, ha sido víctima de algún delito

El temor a ser víctima, tal como su nombre lo indica, será entendido como las aprensiones y miedo que puede sentir un habitante del lugar a ser víctima de algún delito en un tiempo y lugar determinado. Ello corresponde a una situación desagradable por se, pero también repercute en las actividades diarias que realizan las personas, por ejemplo, evi-

tando el uso de espacios públicos específicos por temor a ser víctima de delitos o hechos violentos.

El desorden social será entendido como aquellas situaciones asociadas al delito que ocurren en los espacios públicos del barrio y que pueden o no incorporar hechos de violencia. Por ejemplo, un hecho de desorden social lo constituye el consumo de drogas y alcohol en las calles, en cuanto genera cierta vulnerabilidad en el sector y atrae conflictos ligados a la comisión del delito. Otros hechos de desorden social lo constituyen las balaceras, el porte y venta de armas, las personas “cobrando peajes” en las calles, las dificultades propias del diseño y uso de los espacios físicos, la presencia de pandillas juveniles y la venta de drogas, entre otros.

Los diagnósticos realizados en torno a estos tres temas se enmarcan en contextos y características diferentes para cada uno de los barrios analizados, siendo común a éstos, el ser parte de comunas populares, donde el uso de suelo es residencial y construido la mayor parte con viviendas sociales. Además, un elemento a considerar en cada uno de estos barrios, son los antecedentes de su fundación y la forma en que éstos se han ido configurando.

El diagnóstico más antiguo, de octubre del año 2006, fue realizado por la Universidad Alberto Hurtado, en la las Villas la Zarzuela y Madre Teresa de Calcuta de la comuna de La Pintana y Villa La Serena, de la comuna de La Granja¹, en el contexto de un proyecto piloto llamado “Reducción del temor en víctimas y residentes de conjuntos habitacionales”, solicitado por el Ministerio del Interior, en el cual se realizó una línea de base para definir las líneas de intervención,

1 Las 3 villas se encuentran en el límite entre las comunas de la Florida, La Granja y La Pintana, como calles de referencia para las 3 podemos mencionar, San José de la Estrella por el norte, pasaje Fidelio por el sur, La serena por el poniente, y Bahía Catalina por el oriente. El límite entre La Granja y la Pintana es la Avenida Santo Tomás que va de poniente a oriente.



consistente en 494 encuestas a hogares, además de entrevistas a actores claves de los barrios, grupos focales, marchas exploratorias y mesas de trabajo con los habitantes del lugar. Estas villas corresponden a soluciones habitacionales de comienzos de la democracia, los primeros habitantes llegan el año 1989, y los últimos en el año 1991. La mayor parte de sus habitantes son personas que habitaban en alguna otra comuna de la Región Metropolitana y que formaron cooperativas de vivienda para obtener sus casas.

Un segundo diagnóstico corresponde al realizado por Fundación Paz Ciudadana en Villa Héroes de la Concepción², en la comuna de Recoleta. La elección del barrio se hizo considerando la alta concentración de domicilios de menores y jóvenes infractores de ley y vulnerados en sus derechos³, los niveles de pobreza y la percepción de temor e inseguridad manifestada por sus habitantes. El barrio Héroes de La Concepción fue fundado en la década de los 70's, bajo el nombre de Ángela Davis, en lo que fue llamado operación sitio, siendo un éxodo masivo de familias, donde cada una de ellas loteó sus terrenos y por autoconstrucción armaron sus casas. Estos inicios y el posterior desarrollo del barrio indican que la pobreza se ha instalado y perpetuado en este barrio, debido a que situaciones tales como desempleo, bajo nivel de estudios, dificultades para acceder al mercado laboral, mala calidad de las viviendas, hacinamiento, entre otras, se han sostenido a lo

largo de los 35 años de vida del lugar.

El diagnóstico realizado por Fundación Paz Ciudadana tenía por objetivo analizar integralmente la situación delictual del barrio. Este trabajo se enmarcó en la implementación de un proyecto piloto en prevención del delito solicitado por la Municipalidad de Recoleta y que comenzó el año 2006. Este proyecto tuvo una duración de 2 años y se basó en una metodología de E.E.U.U. llamada "Communities That Care", centrada en la gestión comunitaria de la prevención de temas tales como la delincuencia, el consumo de drogas, violencia, deserción escolar y embarazo adolescente. El proyecto tuvo cuatro fases: 1) la creación de confianzas con los habitantes del lugar, 2) la conformación de un directorio comunitario que trabajara en prevención del delito, 3) la construcción de un perfil de barrio en base al enfoque de factores de riesgo, y 4) la instalación de una oferta social en el barrio que pudiera prevenir los factores de riesgo detectados.

Los resultados que se presentan respecto de la Villa Héroes de la Concepción corresponden a la aplicación de un instrumento de victimización del año 2008, que consiste en una encuesta telefónica dirigida a adultos del sector, que tiene como finalidad medir el nivel de temor, la percepción de desorden social, el tipo de delito de los que han sido víctimas las personas del barrio, la cifra negra y sus motivos para no denunciar

2 Se ubica al borde norte de la comuna de Recoleta y sus límites son: Norte: Av. Américo Vespucio. Sur: Calles Héroe Manuel Jesús Silva y Los Cardenales. Poniente: Av. Recoleta. Oriente: Av. El Salto.

3 En el año 2005, Paz Ciudadana publica un estudio de caracterización de menores de 18 años ingresados a una comisaría de Carabineros de Chile. En este estudio se releva la comuna de Recoleta, ocupaba el 2° lugar respecto de los ingresos por infracción de ley y el 6° lugar en ingresos por vulneración de los derechos.

4 El territorio a considerar corresponde a un área delimitada del segundo sector de la población Santa Elena, que se ubica cerca del límite con la comuna de la Pintana. La ubicación exacta es entre las calles Santa Elena por el norte, El libertador por el sur, San Francisco por el oriente y Las Perlas por el poniente.

5 La Villa Cousiño se ubica entre las calles Venezuela por el norte, Los Presidentes por el sur, Santa María en el poniente y Afluyente por el oriente.

y por último algunas características de cada tipo de delito (lugar de ocurrencia, familiaridad con el agresor, uso de armas, etc.). Además, se complementan los datos anteriores mediante entrevistas con dirigentes sociales, instituciones y vecinos en torno a las situaciones socio-delictuales que afectan al sector.

Los últimos dos diagnósticos corresponden a un trabajo realizado por la Universidad Alberto Hurtado, en el Contexto del Programa “Quiero Mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la población Santa Elena de la comuna del Bosque⁴ y la Viña Cousiño de Peñalolén⁵ en el año 2007. Este programa busca “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios, que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y los entornos urbanos de las familias” (Ministerio del Interior, 2008). Incluye la gestión de obras relativas a espacios de encuentro recreacionales, culturales y sociales, y el plan de gestión social, que incorpora aspectos como la participación, el medio ambiente, la cultura y la seguridad ciudadana.

En la Villa Cousiño de Peñalolén, los primeros habitantes llegan a principios de la década de 1990, a viviendas construidas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) en los terrenos que correspondían a la continuación de la Viña Cousiño Macul. La gran mayoría de las personas que hoy en día habitan en el barrio postularon al subsidio habitacional y obtuvieron su casa, sin embargo, muchas de estas no fueron ocupadas, y para completar la ocupación de las viviendas se ubicó en estas a personas provenientes de comités de allegados. En cambio, el sector de la población Santa Elena correspondía en sus orígenes a una toma de terrenos del año 1967, donde se ubicaba la Viña Santa Elena. Recién en 1984 se realizaron las gestiones para efectuar la compra de los terrenos a los dueños originales, regularizándose los títulos de dominio.

En ambos casos se aplicó la Encuesta de Caracterización Familiar (Universidad Alberto Hurtado, 2007), que corresponde a una adaptación del instrumento que se utiliza en el programa “Quiero mi barrio” y consta de 11 temas tales como:

situación familiar, vivienda, salud, servicios comunitarios, ocupación, recreación, uso de espacios públicos, seguridad, etc. Se complementó el diagnóstico por medio de entrevistas, observaciones en terreno, organización de mesas de trabajo temáticas y conversaciones informales con los vecinos. Si bien el enfoque de estos dos diagnósticos no son de reducción del temor, ésta es una de las variables fundamentales en la recuperación de barrios pobres, pues como se verá en el presente documento, los principales elementos que influyen en el aumento del temor es la individuación de los barrios, la pérdida de capital social, la escasez de redes sociales y la falta de espacios colectivos en que se construye identidad.

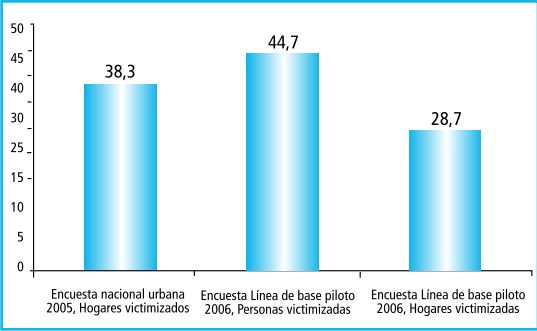
I. DIAGNÓSTICO EN VILLAS MADRE TERESA, LAS ZARZUELAS - LA PINTANA Y LA SERENA- LA GRANJA

El diagnóstico que se presenta a continuación forma parte de un piloto realizado para el Ministerio del Interior en el año 2006. El diagnóstico se realizó en 3 meses, periodo en el cual se levantaron encuestas, se hicieron marchas exploratorias, entrevistas y grupos focales con el objetivo de levantar una línea de base para la reducción del temor en estos barrios. En estas villas se concentran un total de 1.053 viviendas, donde se aplicaron 494 encuestas en los hogares, además de entrevistas a actores claves de los barrios y mesas de trabajo con habitantes del lugar.

1.1.- Victimización

La victimización en los hogares de las poblaciones estudiadas asciende a 44.7%; 6.4 puntos porcentuales por encima de la victimización urbana nacional reportada por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana - ENUSC (Ministerio del Interior, 2005) (gráfico 1). Si se analiza la distribución de la victimización por nivel socioeconómico se relaciona con los datos de la misma encuesta aplicada el año 2003 (Ministerio del Interior, 2003), que plantea que la mayor contribución al total de víctimas proviene del estrato bajo (D o “casi pobres”) que constituyen aproximadamente el 45% del total de víctimas.

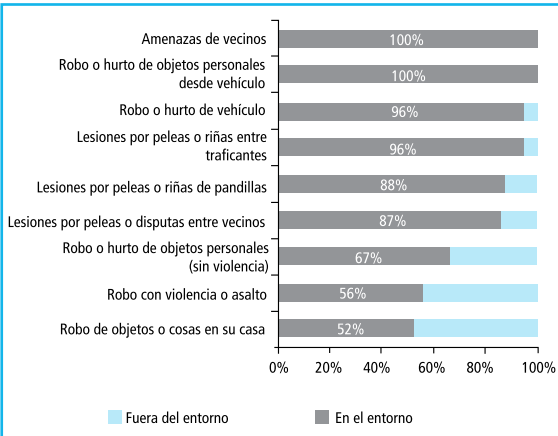
Gráfico N° 1
Victimización según Encuesta de línea base y
ENUSC 2005



Fuente: Encuesta Línea Base, Piloto reducción del temor en viviendas sociales, 2006.

El grupo más victimizado son los más jóvenes, entre los 18 y los 29 años. En tanto, el grupo atareo menos victimizado es el de las personas mayores de 50 años. El lugar de ocurrencia de la victimización, también es un dato interesante de relevar: existe una concentración en los lugares más cercanos, es decir, en el propio hogar, en el barrio de residencia o en las villas vecinas (gráfico 2).

Gráfico N° 2
Lugar de ocurrencia de delitos o agresiones
sobre el total de personas victimizadas



Fuente: Encuesta Línea de Base, Piloto Reducción del Temor en Viviendas Sociales, 2006.

Otro antecedente relevante lo constituye la ocurrencia de hechos considerados agresiones o delitos, en más de una ocasión. Esta situación se da en más de la mitad de los hogares, con el agravante de que en muchos casos ocurre tres, cuatro o más veces.

Los delitos más relevantes en términos de victimización en las villas Madre Teresa de Calcuta, las Zarzuelas y La Serena lo constituyen el robo con violencia o asalto, con un nivel de victimización de 19,2% (tabla 1), de los cuales 56,3% ocurren en el entorno. Luego se presentan los robos de objetos o cosas en su casa, con un nivel de victimización de 13,2%, de la misma manera que el delito de robo o hurto de objetos personales, de los cuales 52,3% ocurren en el barrio. Otro dato significativo, lo constituye el hecho que 5,1% de los vecinos declara que ellos o un familiar han sido víctimas de lesiones producidas por peleas o disputas entre vecinos.

Tabla N° 1
Victimización según tipo de delito

Delito o Agresión	%
- Robo con violencia o asalto	19,2%
- Robo de objetos o cosas en su casa	13,2%
- Robo o hurto de objetos personales (sin violencia)	13,2%
- Amenazas de vecinos	5,1%
- Lesiones por peleas o disputas entre vecinos	5,1%
- Robo o hurto de objetos personales desde vehículo	3,0%
- Lesiones por peleas o riñas de pandillas	1,6%
- Robo o hurto de vehículo	1,4%
- Lesiones por peleas o riñas entre traficantes	0,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Línea de Base, Piloto Reducción del Temor en Viviendas Sociales, 2006.

1.2.- Temor a ser víctima

La mayor fuente de temor, en las villas Madre Teresa, las Zarzuelas y la Serena la constituyen la delincuencia (20,2%), los asaltos (12,8%), la drogadicción y el tráfico de drogas (12,6%), el transitar de noche o en las mañanas por ciertas calles (7,1%), las balaceras o balazos (5,5%), que le pase algo a los hijos en la calle (4%) y que entren a robar a la casa (2,8%), entre otros (tabla 2).

El primer aspecto refiere al temor que se tiene a la delincuencia y a los ladrones en general. En segundo lugar, respecto de los asaltos, se puede determinar que estos refieren principalmente al “cogoteo”, generalmente asociado a la presencia de amenazas con algún tipo de arma de blanca. Estos hechos se presentan en ciertos lugares de las villas, como pasajes específicos, paradero de micros, plazas, etc. Los autores de los asaltos responden a dos tipos de personas; los más significativos son jóvenes de la misma villa que asaltan, principalmente, para obtener ingresos que les permitan mantener su consumo de drogas, y en segundo lugar, sujetos provenientes de otras partes que vienen a asaltar a estas villas. Esto con-

trasta, por ejemplo, con el caso de los robos a las casas, donde no se identifica claramente al autor. De esta forma el temor está presente en todo momento, ya que la casa vacía y la calle pueden ser fuentes de riesgo. Las personas temen ser robadas, así como también a lo que puede suceder si es que se encuentran presentes al momento de que se cometa el delito.

Una tercera manifestación de temor está ligada al tráfico de drogas, y se asocia a las peleas y balaceras que realizan algunos grupos implicados en el tema. El temor específico es ser víctima de esta violencia por el sólo hecho de estar en ese lugar. Ello es relevante en cuanto a que el siguiente antecedente del temor, es el miedo a transitar por algunos lugares, sobre todo en aquellos espacios en que han sucedido hechos violentos o se trata de sitios desconocidos, lo que les hace sentir más vulnerables frente a posibles peligros.

Un cuarto elemento de temor es que le pase algo a los hijos en la calle o incluso que “entren en malos pasos”. Los habitantes del lugar le dan gran importancia a la formación de sus hijos, que puede ser interpretada como una necesidad de moldear el futuro y como una proyección de sus

Tabla N° 2
Causas del temor

Causas del temor		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Lo que más miedo me da es...	La delincuencia, los ladrones	19,1%	21,2%	20,2%
	Que me asalten, los asaltos	13,0%	12,5%	12,8%
	La droga, la drogadicción, el tráfico	13,0%	12,1%	12,6%
	Transitar de noche o en las mañanas temprano en las calles	8,3%	6,1%	7,1%
	Los balazos, las balaceras, las balas “locas”	3,0%	7,6%	5,5%
	Que les pase algo a mis hijos en la calle, balazos, peleas	3,0%	4,9%	4,0%
	Que los hijos entren en malos pasos, su futuro	2,2%	3,8%	3,0%
	Que entren a robar a mi casa	3,5%	2,3%	2,8%
	Las peleas, la violencia	1,3%	3,4%	2,4%
	Estar fuera de casa, yo o mi familia	0,9%	3,0%	2,0%
	Grupos de esquina, patos malos	1,3%	2,3%	1,8%
	Algunos vecinos, alguna gente desconocida	1,3%	1,5%	1,4%
	Que los hijos vean drogadictos, alcohólicos, mala vida	0,9%	0,0%	0,4%

Fuente: Línea de Base Victimización y Percepción del Temor en Viviendas Sociales, 2006.

propias vidas, lo cual implica el hecho de prevenir que ellos ingresen al “mundo de la droga”. En este sentido, hay ausencia de lugares de esparcimiento sanos para los niños: el espacio público es percibido como restringido y peligroso, tendiendo a provocar aislamiento de las personas en el espacio privado de sus casas, aumentando la sensación de temor, en parte por las evidencias de la peligrosidad presente y, en parte también, por el desconocimiento entre vecinos, que impediría o limitaría la ayuda y protección mutua en caso de peligro y la sensación de seguridad.

Ante una pregunta abierta realizada a la muestra, en la cual se le pide al entrevistado que diga a qué situación le teme principalmente en el espacio público, una importante proporción de personas contesta, sin que se le presente ninguna alternativa, de manera similar a la pregunta presentada en el gráfico anterior: en primer lugar, le temen al asalto y el cogoteo, en un promedio de 69,7%, mientras que las balaceras y ajustes de cuentas ocupan un segundo lugar con 21,1%. Con grados de importancia relativamente altos aparecen la agresión física (9,8%) y las riñas y peleas entre pandillas (7,3%).

Las causas del temor antes descritas, se traducen en que el lugar donde viven los vecinos de las villas La Zarzuela, Madre Teresa de Calcuta y La Serena, se percibe como intranquilo, y a la vez, genera vergüenza por la estigmatización que se ha generado por los hechos antes descritos. Esto se agrava por el hecho que además existe un fuerte temor a denunciar los hechos delictivos y violentos, producto de las consecuencias de este tipo de actos. La experiencia ha generado la certeza en los habitantes del lugar de que las denuncias no son anónimas y de que se saben quiénes fueron los denunciantes.

1.3.- Desorden Social

Los principales problemas que los vecinos asocian a los niveles de violencia de las villas La Serena, Madre Teresa de Calcuta y La Zarzuela tienen que ver, en primer lugar, con el consumo y tráfico de

drogas y el alcoholismo. Vinculado a ello está la cesantía y la falta de oportunidades, así como la falta de cuidado de las familias en la crianza de los niños. Este conjunto de problemas releva el hecho de que la droga es un poderoso incentivo frente a la falta de actividad y alternativas en los jóvenes, y la disminución en el control parental en los más niños.

El consumo de drogas y alcohol, se asocia en muchos casos a la comisión de conductas violentas y delictivas que alteran las dinámicas sociales de las villas. Además, las personas asociadas al tráfico de drogas se las vincula con el porte de armas. Ello es percibido de forma negativa, ya que implica un amedrentamiento a la seguridad al interior de las villas.

Las conductas violentas son percibidas en la figura de peleas entre consumidores y peleas con pobladores. Las primeras son aquellas situaciones en que diferentes personas o grupos (asociados a la figura de pandillas) pelean y generan desorden en la calle u otros lugares públicos. Las segundas, en tanto, son conflictos que se provocan entre personas que consumen en espacios públicos y pobladores que buscan sacarlos de ahí. Los lugares donde ocurren estos hechos pueden ser salidas de casas, pasajes, plazas, etc.

Para poder reaccionar frente a estas situaciones muchos pobladores señalan que deben recurrir a los gritos e insultos, ya que es lo único que resulta efectivo, en tanto que otros manifiestan la imposibilidad de lograrlo producto de la violencia con la que reaccionan.

Otro aspecto ligado al desorden social con el asalto y el robo, con el objetivo de lograr recursos para el consumo de drogas. Este tipo de actos son evaluados de forma profundamente negativa, sobre todo por el hecho de que las víctimas son en muchos casos los mismos vecinos o incluso familiares.

2. DIAGNÓSTICO VILLA HÉROES DE LA CONCEPCIÓN - RECOLETA

El diagnóstico realizado por Fundación Paz Ciudadana tenía por objetivo analizar integralmente la situación delictual del barrio. Este trabajo se enmarcó en la implementación de un proyecto piloto en prevención del delito solicitado por la Municipalidad de Recoleta y que comenzó el año 2006. Este proyecto tuvo una duración de 2 años y se basó en una metodología de E.E.U.U. llamada "Communities That Care", centrada en la gestión comunitaria de la prevención de temas tales como la delincuencia, el consumo de drogas, violencia, deserción escolar y embarazo adolescente. El proyecto tuvo cuatro fases: 1) la creación de confianzas con los habitantes del lugar, 2) la conformación de un directorio comunitario que trabajara en prevención del delito, 3) la construcción de un perfil de barrio en base al enfoque de factores de riesgo, y 4) la instalación de una oferta social en el barrio que pudiera prevenir los factores de riesgo detectados.

Con el fin de aportar a este perfil de barrio, con datos cuantitativos que dieran cuenta de la situación actual del barrio en temas de delincuencia. El año 2007 se diseñó y aplicó una encuesta de victimización que permitiera medir el nivel de temor, la percepción de desorden social, el tipo de delito de los que han sido víctimas las personas del barrio, la cifra negra (tasa de no denuncia) y sus motivos para no denunciar y por último algunas características de cada tipo de delito (lugar de ocurrencia, familiaridad con el agresor, uso de armas, etc.).

El año 2008 se aplicó una segunda encuesta de victimización en el barrio, con el objetivo de medir el impacto de las intervenciones socio-delictuales implementadas. El análisis y la comparación de ambas encuestas aún se encuentran en etapa de elaboración.

A modo de entregar los resultados más recientes, para el siguiente diagnóstico sólo se considerarán las cifras arrojadas por el instrumento del 2008.

Villa Héroes de la Concepción está constituida por 1.554 viviendas, en las cuales se hizo un levantamiento de datos con 300 encuestas telefónicas⁶ dirigidas a personas adultas del sector.

Los resultados –de la encuesta realizada en el año 2008– se analizaron desde dos miradas distintas pero complementarias, la primera una visión global que muestra la tendencia del barrio respecto de la variable medida y la otra que permite una mirada más territorial, mediante índices contruïdos a partir de la suma de las respuestas dadas por los encuestados de cada subdivisión dentro del barrio, en la categoría medida (por ejemplo: victimización, temor, desorden social o violencia). Ésta última mirada se puede encontrar cuando el resultado se presenta en un mapa.

2.1.- Victimización

Respecto a la victimización general o individual, en un período de 12 meses, el 48% de los hogares del barrio ha sido víctima al menos una vez, de alguno de los delitos consultados⁷.

Gráfico N° 3
Porcentaje de hogares victimizados

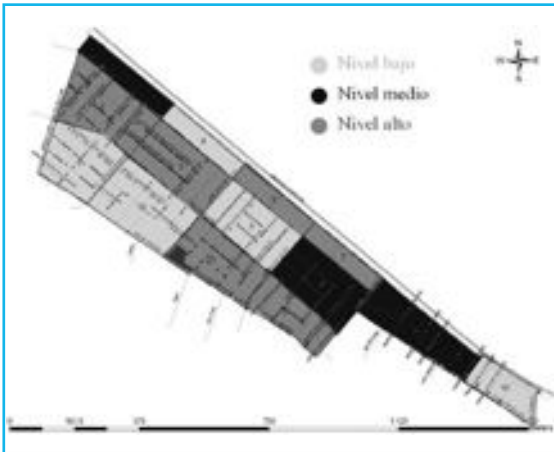


Fuente: Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

6 El municipio de Recoleta entregó una base de datos con teléfonos residenciales del barrio. Del total de teléfonos obtenidos (1.246), se seleccionó una muestra aleatoria representativa de la población para cada cuadrante.

7 Los delitos medidos en esta encuesta fueron: robo desde el patio de la casa, robo desde adentro de la casa, robo desde el negocio, lanzamiento o robo por sorpresa, robo con violencia, hurto, agresión física (sin asalto) y amenazas.

Mapa N°1
Distribución geográfica de la victimización



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

En cuanto a los lugares donde son victimizadas las personas, se tiene que 60% de los delitos ocurren al interior del barrio, mientras 26% de las victimizaciones suceden en las inmediaciones y por último 14% de los delitos restantes, ocurren en otras comunas.

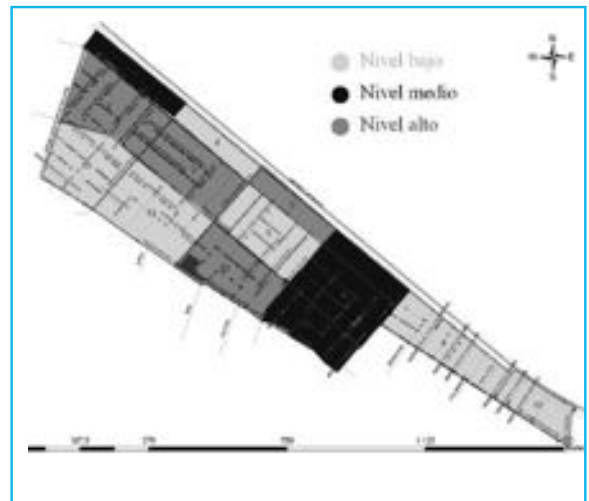
El mapa anterior muestra como es la distribución territorial de la victimización, el nivel alto resalta los cuadrantes donde existen mayor proporción de hogares violentados, y como se observa están ubicados en distintas zonas del barrio.

El 45% de los hogares de este barrio han sido víctima en más de una ocasión. Esto representa que el 94% de los hogares victimizados han pasado por esta experiencia más de una vez.

Antes de revisar cuales son los tipos de delitos que ocurren en este barrio, revisemos la victimización múltiple, cuando una misma persona u

hogar es víctima de más de un tipo de delito. En atención a las particularidades (modus operandi, uso de armas, tipo de víctima) de cada variedad de robo⁸, para este análisis se consideraran como delitos distintos.

Mapa N°2
Distribución geográfica de diversidad de hechos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

El mapa muestra como se distribuye en el barrio la victimización múltiple o índice de diversidad de hechos. De esta forma, aquellos cuadrantes que muestran un nivel bajo, son sectores que arrojan una menor complejidad delictual, ya que en ellos suceden uno o dos tipos de delitos, lo que desde la perspectiva comunitaria y policial, tiene mayores posibilidades de ser abordado en su reducción.

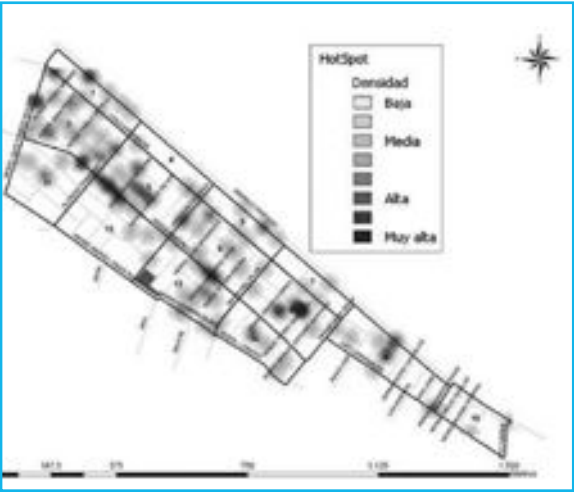
Los cuadrantes de nivel alto son coincidentes con el alto temor y alta violencia, lo que los hace más complejo a la hora de intervenir, posiblemente será necesario realizar algunas intervenciones más de control

⁸ Robo desde el patio, robo dentro de la casa, robo desde el negocio, lanzazo o robo por sorpresa, robo con violencia y hurto.

(policías y fiscales) que de prevención en un principio, con el objetivo de asegurar un nivel mínimo de seguridad y tranquilidad en la zona, para luego implementar políticas de prevención comunitaria.

Con el propósito de identificar las zonas donde se concentran los delitos, independiente de la división por cuadrantes, se realizó un mapa digital considerando el lugar exacto (dirección) donde ocurrió cada uno de los delitos a georeferenciación. En el cual podemos visualizar como se concentran los delitos a largo de una de las principales arterias viales del barrio (Adela Martínez).

Mapa N°3
Distribución geográfica de hogares victimizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

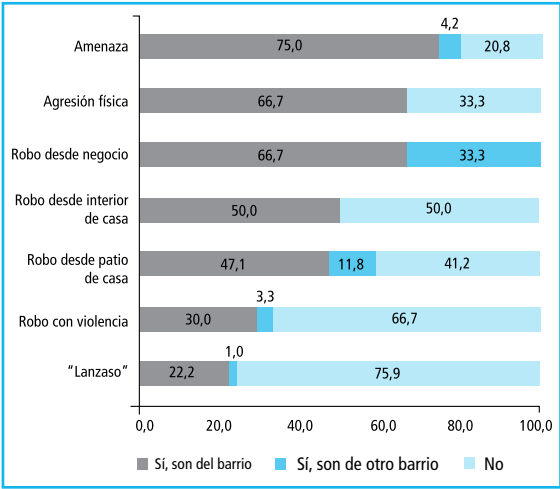
En cuanto a los delitos que sufren los vecinos de este barrio, el más recurrente es el robo por sorpresa o lanzazo (18,8%), le sigue el robo desde el patio de la casa (12,2%), el robo con violencia (10,7%), las amenazas (8,3%) y el hurto (6,2%), las agresiones físicas (3,5%) y por último el robo al interior de la casa (2,1%).

Una particularidad que comparten estos delitos –en mayor o menor medida– es la familiaridad

de la víctima con el agresor. Los delitos de mayor interacción entre delincuente-víctima, como las amenazas y las lesiones son entre personas del mismo barrio (75% y 67% respectivamente). En los delitos contra la propiedad es poco habitual que se reconozca a los autores, pues la mayoría de ellos ocurren en ausencia de sus moradores. Sin embargo los resultados muestran que en la mitad de estos delitos se logra identificar a las personas responsables y ellos serían habitantes del mismo barrio o de otros barrios vecinos.

Al parecer la mayoría de los responsables por los delitos de robo con violencia (67%) y lanzazo (76%) no pertenecerían al barrio, bien podría deberse a la presencia constante de consumidores de drogas que vienen a abastecerse desde otros barrios.

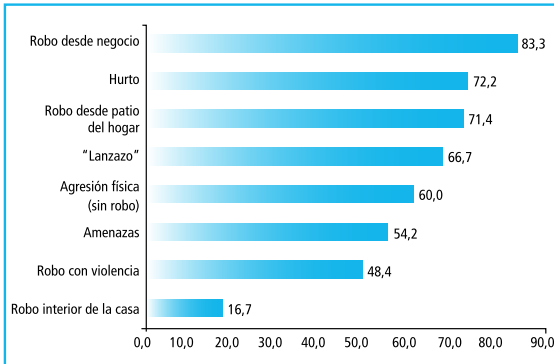
Gráfico N° 4
Familiaridad con agresor



Fuente: Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

La cifra negra o tasa de delitos no denunciados a la autoridad es muy alta, esto se explica por el temor que infunden los traficantes en los vecinos para evitar que los denuncien. Temen que por denunciar un delito común llegue la policía al lugar, y los traficantes piensen que los están delatando.

Gráfico N° 5
Porcentaje de "Cifra negra" (no denuncia)
Según tipo de delito



Fuente: Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

En promedio 63% de estos delitos no se denuncian a las autoridades, es decir, sólo 37% de los delitos llegan a conocimiento de la policía. Esto hace que se subestime la dimensión real de la delincuencia –medida en base a las denuncias– y no se apliquen las medidas preventivas específicas necesarias para reducir este fenómeno. Al analizar la tasa de no denuncia por número de delitos por hogar, se determina que la cifra negra aumenta a medida que el hogar es más victimizado.

Respecto a los motivos para no denunciar los hechos, en orden de importancia son: "no es útil denunciar", "por temor", "no es importante" o "no era un objeto de valor".

Si bien esta encuesta estaba dirigida a hogares, se quiso indagar por los delitos a los pequeños negocios que funcionan en las mismas casas, que cuando son víctimas de la delincuencia les produce gran menoscabo en el patrimonio de estas familias. El 21,4% de los hogares que tienen algún tipo de negocio funcionando en su casa ha sido víctima de robo ya sea de dinero o especies al interior de su almacén. Muchos de ellos en más de una ocasión. En el 100% de estos casos las víctimas señalaron conocer o al menos tener idea de quienes eran los agresores, 67% de las veces son personas que viven en el mismo barrio y el

resto provienen de barrios cercanos. Estos delitos en su gran mayoría (83%) no son denunciados a la autoridad, los motivos más recurrentes son "no es útil denunciar", "Carabineros no llega a tiempo".

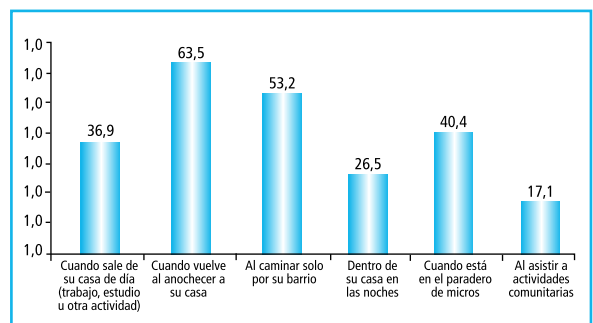
2.2.- Temor a ser víctima

Al consultar por la percepción general de seguridad del barrio, 56% de los encuestados califica como muy inseguro el barrio, sin embargo esto no se distribuye uniformemente en todo el barrio. En 6 de los 14 cuadrantes lo encuentran muy inseguro pero en otros (4) lo consideran muy seguro.

Para medir el temor de la persona a ser víctima de un delito en su barrio, se consultó su percepción frente a seis situaciones distintas (cuando sale de su casa de día, cuando vuelve al anochecer a su casa, al caminar solo por su barrio, dentro de su casa en la noche, cuando está en el paradero y al asistir a actividades comunitarias).

Las situaciones que generan mayor percepción de temor en las personas son: "cuando vuelve al anochecer a su casa", "caminar solo por el barrio" y "cuando está en el paradero". El desplazamiento al interior del barrio representa para sus habitantes un potencial riesgo de ser víctima de algún delito.

Gráfico N° 6
Porcentaje de personas con mucho temor



Fuente: Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

De acuerdo a información cualitativa que se pudo recoger de las entrevistas que forman parte del perfil de barrio, este temor estaría relacionado con la existencia de grupos de menores y adolescentes que deambulan por las calles del barrio, en busca de dinero o especies para vender y comprar pasta base. Es así como asaltan a las personas que transitan por las calles, o bien intentan entrar a robar a las casas aledañas o a las sedes sociales que se ubican en el sector poniente a un sitio eriazoso conocido como la “cancha de tierra”. Otro grupo se ubica después de las 18 horas a asaltar a las personas que van subiendo o bajando de la locomoción colectiva en avenida Recoleta con Adela Martínez.

Las variables que contribuyen en mayor medida a la explicación de los niveles de temor a ser víctima de algún delito son la experiencia previa de victimización (directa e indirecta), el género de la víctima y el hecho de presenciar o ser testigo de algún hecho delictual o violento (Paz Ciudadana, 2004).

Las personas que han sido víctimas de delitos presentan mayores niveles de temor, adoptan más medidas de prevención, de ser posible también realizan cambios conductuales y tienden a sobreestimar la probabilidad de ser víctima nuevamente.

2.3.- Desorden social

Con el propósito de analizar cuánto de este temor pudiera estar relacionado con la exposición a delitos o hechos violentos presentes en el entorno del barrio, se preguntó por la frecuencia que el encuestado era testigo de una serie de estas situaciones.

La percepción de desorden social del barrio – en cuanto a ser testigo de situaciones que ocurren generalmente en los espacios públicos del barrio- muestra que lo que más se ven las personas que viven en el barrio es el consumo de drogas y alcohol en la calle, venta de drogas y balceras.

Tabla N° 3
Porcentaje de percepción de desorden social

Hechos en el barrio	Siempre o casi siempre (%)
Personas que consumen drogas en espacios públicos	80,2
Personas que consumen alcohol en la calle	70,4
Venta de drogas a personas del barrio	69,1
Balceras (vicio o vicio)	56,6
Venta de drogas a personas que pasan en auto	50,6
Venta de alcohol a niños o jóvenes	31,0
Asaltos a automotores descomulgando el vidrio	29,0
Peleros con objetos como palos o piedras	34,7
Personas “cortando pasajes”	23,1
Peleros callejeros en zonas	22,7
Peleros con cuchillos	21,0
Robos en las casas	18,2
Personas portando armas en espacios públicos	16,6
Asaltos a las personas	16,3
Abuso o intento de abuso sexual	1,9
Venta de armas	0,3
Asesinato	0,3

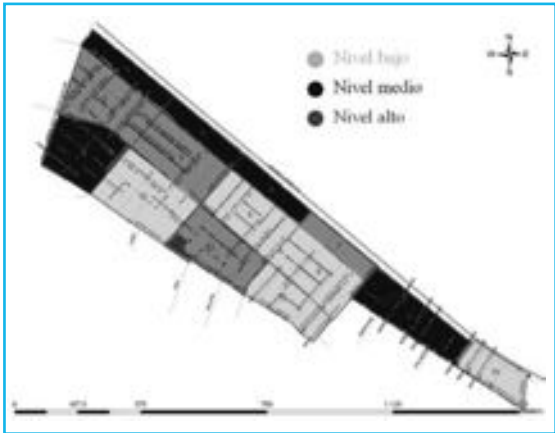
Fuente: Encuesta victimización Héroes de la Concepción, 2008

Esto se suma a que los vecinos manifiestan haber tomado algunas medidas de prevención como dejar de salir a ciertas horas y a ciertos lugares del barrio. Lo que de alguna forma va coartando las libertades de las personas, con el consecuente deterioro de la calidad de vida. Se va generando un miedo a los espacios públicos, que empiezan a ser vistos como escenarios hostiles

Para analizar en conjunto todas las situaciones que a diario se observan en este barrio, se construyó un índice⁹, este índice de desorden social aglomera en una sola variable las respuestas frente a las diecisiete actividades antes detalladas.

9 Se aplicó la prueba de Alfa de Cronbach para ver la pertinencia de las distintas variables en la construcción del índice. En todos los casos se obtienen estadísticos altos (0,86) considerando que los valores van de 0 a 1.

Mapa N°4
Distribución geográfica de percepción de
desorden social



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de
Encuesta victimización Héroes de la
Concepción, 2008

El mapa muestra la distribución territorial del desorden social o exposición a la violencia, donde el nivel alto corresponde a ver siempre o casi siempre la mayoría o todas las situaciones del cuadro anterior.

Según antecedentes aportados por el perfil de barrio a partir de entrevistas con distintos actores sociales, las zonas más conflictivas coinciden con la ubicación de grupos de micro traficantes. Según comentan los pobladores, el inicio de consumo de drogas en niños y niñas se debe a que pasan casi todo el día y parte importante de la noche en la calle, quedando expuestos a la influencia de los grupos de consumidores. El consumo es enseñado por adolescentes o jóvenes, de forma que cuando el niño ó niña se vuelve un consumidor, también se convierte – a mediano plazo – en un potencial vendedor. Según observan en los jardines infantiles y en la escuela, la edad más temprana de inicio del consumo es a los 10 años.

3. DIAGNÓSTICO EN SANTA ELENA, SECTOR 2 – EL BOSQUE

El diagnóstico que se presenta se realizó en dos etapas, con una duración de dos meses en total. La primera fue llevada a cabo por un equipo técnico de la Universidad Alberto Hurtado, a través de una encuesta aplicada de manera aleatoria en el barrio a una muestra de 350 hogares (Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007). La segunda etapa corresponde a un diagnóstico compartido, que se realizó por medio de entrevistas y conversaciones informales con informantes claves, observaciones en terreno y la organización de mesas de trabajo temáticas, que contaron con la participación de más de 100 vecinos. Como se puede observar, los temas que cubre el diagnóstico realizado son bastante amplios, y no tenía como objetivo inicial la focalización en torno a temas como victimización, temor y desorden social. Debido a esto, los resultados que acá se presentan son menos extensos que en los demás barrios del presente escrito.

3.1.- Victimización

La victimización que declaran haber sufrido los habitantes del sector corresponde a 17,7% (tabla 4), es decir, dicho porcentaje se ha visto expuesto a un delito en el barrio, lo cual está por debajo de las estadísticas comunales en Santiago según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2005). De hecho, según se verá más adelante, estos resultados contrastan con la sensación de temor elevada que presentan los habitantes del sector.

Tabla N° 4
Índice de victimización, Santa Elena

Usted o su familia han sido víctimas de un delito EN el barrio	%
Sí	17,7
No	81,1

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

3.2.- Temor a ser víctima

En general, se puede observar que el temor es bastante alto entre los habitantes del sector, a pesar de haber varios elementos positivos respecto de la seguridad. Las personas encuestadas no se sienten seguras en las calles. Como se muestra en la siguiente tabla (tabla 5), 44% de los encuestados nunca se siente seguro en el lugar, versus 18% que siempre se siente seguro.

Tabla N° 5
Índice de victimización, Santa Elena

¿Se siente seguro en las calles del sector?	%
Siempre	18%
Frecuentemente	15%
Casi nunca	23%
Nunca	44%

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Ello se relaciona con que 59% de las personas encuestadas describe al barrio como “peligroso”, en cambio sólo 24% cree que es “tranquilo” (tabla 6).

Tabla N° 6
Usted encuentra que su barrio es:

Usted encuentra que su barrio es:	%
Peligroso	59%
Tranquilo	24%
Hostil	14%
Seguro	9%

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

En la práctica, el temor se refleja en que los habitantes evitan ciertos lugares. Según la Encuesta de Caracterización Familiar, los lugares que más se evitan son los sitios eriazos, seguido de esquinas, pasajes o calles (tabla 7).

Tabla N° 7
Espacio colectivo que evita visitar

Espacio colectivo que evita visitar prioridad	Menciones primera prioridad	Menciones segunda prioridad	Menciones tercera
Sitio Eriazo	36%	20%	14%
La esquina, pasaje o calle	19%	10%	13%
Cancha	12%	16%	10%
Plaza	8%	10%	
Cibercafé o video juegos	7%	16%	14%
Sede social (El Auco)	5%	8%	10%
Almacén o kiosco	1%	0%	1%
Feria libre	1%	2%	1%
Colegio, Liceo, Escuela	1%	1%	1%
Otros (especificar)	--	--	--
Ninguno	11%	2%	2%

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

La percepción acerca de la seguridad del barrio es diferente según los actores considerados. Los niños presentan una percepción de temor bastante alta, probablemente dado el discurso de sus padres en torno a la inseguridad del sector y la vulnerabilidad en la que se encuentran cuando suceden hechos delictivos en el lugar.

Además, el hecho que los espacios públicos sean utilizados por consumidores y microtraficantes de drogas, hace que los niños no puedan utilizar esos lugares. Lo mismo sucede con los jóvenes, quienes se sienten inseguros cuando estos espacios son utilizados y no se atreven a denunciarlos, ya que suelen ser sus propios vecinos. Las mujeres también reflejan su temor en cuanto al consumo de drogas, principalmente respecto de cómo poder cuidar que sus hijos se involucren en el tema.

Las mujeres se preocupan de aspectos como la precaria iluminación del sector, el mal estado de las calles, la prostitución en calle San Francisco y el temor de ser confundidas con mujeres que ejercen el trabajo sexual cuando esperan locomoción colectiva, la gran velocidad con que transitan los autos de noche y la preocupación por la violencia intrafamiliar que viven algunas mujeres del sector. Ello refleja que para las mujeres, la seguridad es un concepto más amplio, relacionado también

con el buen estado de veredas, calles, lomos de toro, iluminación y áreas verdes. En cuanto a los hombres, la principal preocupación radica en el tema del comercio sexual antes nombrado, aunque para éstos la seguridad también es un concepto amplio, que refiere a vivir en un ambiente sano, sin contaminación ambiental ni social, ésta última referente a fenómenos relativos a las drogas principalmente.

Finalmente, los adultos mayores tienen un alto temor asociado al consumo de drogas ilegales, el trabajo sexual y la violencia intrafamiliar, agregando a lo anterior que el barrio es peligroso por personas externas a éste que causan disturbios tales como, balaceras, robos y asaltos relacionados con drogas. Los adultos mayores creen que un barrio seguro es aquel que les permite salir sin problemas de sus casas y utilizar los espacios comunes sin temor a ser asaltado o presenciar hechos delictivos.

3.3.- Desorden social

En cuanto a la violencia en el barrio de Santa Elena, la mayor parte de los encuestados ha sido testigo de balaceras (50%), seguido de robos (40%), peleas y riñas (36%) y asaltos (35%) (tabla 8).

Tabla N° 8
Seguridad en el barrio

Por vivir en este barrio se ha visto expuesto a:	Siempre	Frecuente	Casi nunca	Nunca
Peleas y riñas	36%	28%	19%	17%
Asaltos	35%	29%	23%	13%
Robos	40%	33%	14%	13%
Agresiones sexuales	13%	14%	22%	50%
Balaceras	50%	31%	9%	10%

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Gran parte de los problemas que detectan los habitantes del sector, por ejemplo las peleas y balaceras, están asociados al consumo y microtráfico de drogas. Por ello, el tema que más preocupa a los

vecinos, y ante el cual estarían dispuestos a trabajar en conjunto, es el consumo de drogas ilegales.

De hecho, junto al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace), del Ministerio del Interior, se trabajó en prevención del consumo de drogas con niños, a través de monitores y actividades recreativas. Muchas familias sufren por este tema, pero manifiestan que no existen los cupos suficientes para que las personas sean internadas en centros de rehabilitación públicos. Por este motivo, muchos consumidores terminan vendiendo drogas para poder satisfacer su propio consumo.

Es así como este problema afecta a mucha gente del sector, y aunque hay intención de colaborar, también hay una gran demanda de soluciones hacia el Estado. Según los vecinos del sector, la seguridad sería un problema de la policía y no de ellos: Carabineros de Chile contaría con poca presencia en el sector y tardarían demasiado en llegar cuando hay hechos delictivos graves. Por ello, lo que proponen para mejorar la seguridad del sector es construir un retén de Carabineros de Chile, para contar con su presencia durante día y noche. Sin embargo, para volver a confiar en la policía, proponen que ésta tenga un rol comunitario.

La violencia presente en el sector, también tiene relación con el diseño y uso que se hace de los espacios comunes. Según los vecinos, un lugar inseguro, desde la perspectiva físico-situacional, sería aquel que no cuenta con una iluminación apropiada durante la noche, que está abandonado o está demasiado cerrado y no permite mayor visibilidad del entorno. Desde el punto de vista social, los lugares inseguros contarían con consumo y microtráfico de drogas y el ejercicio de trabajo sexual. Los lugares seguros serían aquellos que los vecinos frecuentan y que no cuentan con los elementos antes mencionados.

Respecto de los lugares seguros, existen espacios con buena visibilidad, donde no hay arbustos o lugares con muros cerrados que impidan el control visual, sino que, por el contrario, al ser abiertos, facilitan la

vigilancia natural¹⁰ de los lugares. Por ejemplo, hay una plaza con buena visibilidad y uso por parte de los vecinos, ya que hay un paradero de colectivos, negocios y una sede vecinal, siendo éste un subcentro a escala barrial importante. Sin embargo, en un lugar cercano hay gran cantidad de consumo y venta de drogas, lo cual es una amenaza para dicho espacio durante las noches. Otros espacios considerados seguros son el interior de la escuela que opera en el lugar y las Iglesias Católica y Evangélica.

Dos lugares con mal uso de los espacios físicos son una plaza y el costado de la Escuela. En el primer caso, la plaza fue construida por los propios vecinos, pero se ha generado un descuido del área, creciendo en demasía los árboles, lo cual dificulta la vigilancia natural, y además, hay poca iluminación de noche, siendo un lugar de consumo y microtráfico de drogas. En la escuela, el principal conflicto es el terreno baldío que la rodea, donde se concentra la basura y hay poca vigilancia desde el interior de la escuela, dado que ésta tiene murallas que no permiten ver hacia afuera. Además, si bien hay una multicancha en un extremo, los árboles están poco cuidados y dificultan la visibilidad del lugar, motivo por el cual se producen asaltos y riñas. Los factores anteriores hacen que el lugar sea percibido como poco seguro por los habitantes.

Por otro lado, terrenos baldíos como éste, dificultan la identificación de los vecinos con el lugar, minando el consiguiente uso que pueden hacer de éste. Por ejemplo, la falta de señalética que de cuenta de espacios públicos como plazas, sedes sociales o deportivas, entre otros, es un aspecto que se podría mejorar, por ejemplo, mediante la propia participación de la comunidad en su creación, incidiendo positivamente en la apropiación del lugar por parte de los vecinos.

Una gran fortaleza de los vecinos es que son organizados y participativos, lo cual se refleja en el hecho que existe una Mesa Barrial apoyada por el Municipio e integrada por diversas organizaciones formales e informales, que funciona desde el año 2001 con el objetivo de desarrollar más el sector. También hay apoyo en situaciones extraordinarias, lo cual refleja que el capital humano y la disposición a trabajar en conjunto existen, sólo que falta mayor traducción de ello en acciones concretas.

Siendo el tema de la presencia de drogas tan central, si se logra la motivación suficiente, sería posible generar una red entre los vecinos para el desarrollo de proyectos orientados a la prevención y rehabilitación de personas consumidoras y la erradicación del microtráfico mediante la participación y empoderamiento de los espacios públicos.

4. DIAGNÓSTICO EN VILLA COUSIÑO - PEÑALOLÉN

El presente diagnóstico se realizó en el año 2007, en un periodo de 2 meses. Este diagnóstico tuvo dos etapas, la primera fue realizada por la Universidad Alberto Hurtado, a través de una encuesta al jefe de hogar (Encuesta de Caracterización Familiar, 2007). El universo era de 780 viviendas, y la muestra fue aleatoria en 400 viviendas. Esta encuesta trata temas como: situación familiar, vivienda, salud, servicios comunitarios, ocupación, recreación, uso de espacios públicos, seguridad, etc. La segunda etapa consistió en un diagnóstico participativo que se realizó por medio de entrevistas a dirigentes sociales e informantes claves y mesas de trabajo por género y edad.

10 La vigilancia natural corresponde a la capacidad para ver qué está ocurriendo sin tener que tomar medidas especiales para ello. La visibilidad de los espacios aumenta o disminuye la posibilidad de control sobre el entorno, ya que en la medida que no veamos un espacio, será más difícil ejercer control sobre él. A los infractores no les gusta ser vistos, por lo mismo se recomienda mejorar el control visual del espacio, ya que esto facilitará la sensación de seguridad en las personas y de vulnerabilidad en los agresores. Las ventanas, espacios abiertos o la presencia de un adulto facilitan la vigilancia natural (Hein y Rau, 2003; Schneider, Walker y Sprague, 2000).

4.1.- Victimización

En la Villa Cousiño de Peñalolén se observa una baja tasa de asaltos a hogares, y bajos niveles de victimización por delitos como robos, asaltos u otros, al interior del barrio, lo que se puede observar en la siguiente tabla (tabla 9):

Tabla N°9
Índice de victimización, Villa Cousiño 2007

¿En los últimos doce meses, usted o algún miembro de la familia han sido víctimas de un delito en el Barrio?	%
SI	13,5%
NO	86,5%

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Como indica la tabla anterior, sólo el 13,5% de quienes residen en la Villa Cousiño afirman haber sido víctimas de un delito en el barrio, lo cual - sólo a modo de referencia-, se encuentra muy por debajo del índice de victimización a nivel nacional que en el año 2005 era de un 38,3% (Ministerio del Interior, 2005).

4.2.- Temor a ser víctimas

La sensación de seguridad en la Villa Cousiño es relativamente baja, sólo 14,8% de los vecinos que contestaron la encuesta siempre se sienten seguros en las calles del sector, mientras que más del doble de las personas (34,8%) aseveran que nunca se sienten seguros en las calles (tabla 10).

Tabla N° 10
Percepción de seguridad, Villa Cousiño 2007

En general, Ud. ¿se siente seguro en las calles del sector?	%
Siempre	14,8
A veces	23,6
Solo de día	26,8
Nunca	34,8

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Cuando se hace la consulta a los habitantes de la Villa Cousiño respecto de si por vivir en el barrio se sienten expuestos/as a balaceras, 76,9% cree que ello se da “siempre” o “frecuentemente” (tabla 11). Respecto de presenciar peleas y riñas, dicho porcentaje corresponde a 69,7%.

Tabla N° 11
Seguridad en Villa Cousiño

Por vivir en este barrio se siente expuesto a:	Siempre	Frecuentemente	Casi Nunca	Nunca
Balaceras	44,6	32,3	14,5	8,5
Peleas y riñas	37,6	32,1	18,3	12,0
Robos	27,1	22,6	24,8	25,6
Asaltos	27,6	20,3	24,3	27,8
Agresiones sexuales	9,8	9,5	17	63,4

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Los datos de la encuesta se complementan con la opinión de los dirigentes sociales de la Villa Cousiño, según quienes hay una baja existencia de asaltos a hogares, más bien perciben que en general los asaltos se producen a camiones abastecedores de pequeños almacenes del sector. Expresan además que hace algunos años se producían episodios de violencia en la Villa, generados por enfrentamientos entre grupos pertenecientes a la barra de “Los de Abajo” y “La Garra Blanca”, pero que éstos han ido disminuyendo hasta casi desaparecer en la actualidad. Además, dan cuenta de un sentimiento de inseguridad en la población frente a los microtraficantes del sector y, principalmente, al porte de armas por parte de estos.

La imagen que los vecinos poseen del barrio permite dar cuenta de una percepción de peligro que expresan los habitantes por vivir en el sector. Al ser consultados por un adjetivo que de cuenta de cómo es su barrio sólo 1,7% menciona que es seguro y 5,7% que es tranquilo, mientras que 17,8% considera el barrio como peligroso y 15,5% como hostil (tabla 12). En relación a como creen que ven el barrio las personas externas a éste, la percepción

de seguro disminuye 0,3% y la de tranquilo 2,3%, en tanto que respecto de percibirlo como peligroso aumenta 26,8% (tabla 13).

Tabla N° 12
Percepción del barrio (Seguridad).
Villa Cousiño 2007

Ud. encuentra que su barrio es:	%
Seguro	1.7
Tranquilo	5.7
Peligroso	17.8
Hostil	15.5

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

Tabla N° 13
Percepción de la visión externa respecto del
barrio (Seguridad). Villa Cousiño 2007

Cómo cree Ud. que ven el barrio las personas que viven fuera:	%
Seguro	0.3
Tranquilo	2.3
Peligroso	26.8
Hostil	6.5

Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

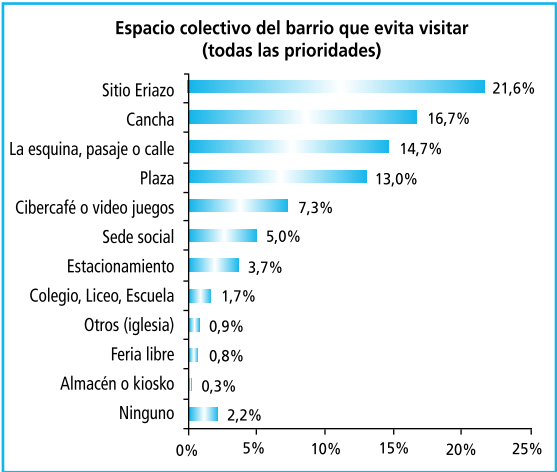
Esta imagen negativa del barrio, es fortalecida por la imagen que ellos creen que los demás tienen de su villa, pues este sector se reconoce por ser un lugar de disturbios y manifestaciones en fechas claves, principalmente, relacionadas a hitos de índole político, por lo cual se cataloga a las personas que viven en el sector como combatientes y generadoras de desórdenes. Esto genera una percepción de la Villa como peligrosa e insegura, producto de las imágenes que se extraen del sector a través de los medios de comunicación de masas.

Al ser consultados por las razones que tendrían para cambiarse de barrio, 83% de los encuestados menciona que si tuviera la posibilidad se iría

del barrio, al ser consultados por los motivos que lo llevarían a tomar esta decisión, 35,7% indica que lo haría porque desea un barrio más seguro y un 29,4% porque desea un barrio más tranquilo. En resumen, las personas que se irían del barrio dejan de manifiesto, en su mayoría, la inquietud respecto de la seguridad. Además, cuando las personas se refieren a un barrio más tranquilo se enfocan principalmente en los problemas que hoy en día existen en el barrio y que tienen relación con el consumo y microtráfico de drogas, sumado a delitos menores que intranquilizan a los habitantes, pues se sienten vulnerables ante este tipo de situaciones. Estos problemas generan también una mayor percepción de desesperanza en torno a las oportunidades, principalmente cuando los padres piensan en el futuro de sus hijos y las herramientas que pueden adquirir en el entorno en el cual se están desarrollando.

Finalmente, los espacios públicos que más temor provocan en los vecinos y vecinas, son en mayor medida los sitios eriazos, las canchas, las esquinas y las plazas, como se puede observar en el siguiente gráfico (gráfico 7).

Gráfico N° 7
Percepción del barrio (seguridad).
Villa Cousiño 2007



Fuente: Encuesta de Caracterización Familiar, Universidad Alberto Hurtado, 2007.

4.3.- Desorden social

Los participantes de las mesas de trabajo, presentan una percepción de inseguridad muy marcada en el barrio, asociada principalmente a la dinámica del microtráfico y consumo, especialmente de marihuana y pasta base.

Los habitantes de la Villa Cousiño perciben que el barrio se ha ido deteriorando con el tiempo, y recuerdan la felicidad con que llegaron a sus nuevas casas y la tranquilidad existente. Los vecinos consideran que con el paso de los años comienza a traficarse droga en el sector y los pobladores comienzan a encerrarse en sus casas, cambiando la visión del barrio que poseían en un inicio.

La juventud del sector expresa que prefieren evitar ciertos lugares en donde se consume y trafica droga y prefieren no salir después de las doce de la noche. Explican también que antes si existía una riña, no se veían armas, pero que hoy evaden cualquier disputa por temor a ser baleados. Indican que la mayoría de las personas ligadas al tráfico de drogas en el sector poseen revólveres.

Los jóvenes del sector presentan un gran pesimismo acerca del futuro del barrio, ya que algunos de sus pares han iniciado el consumo de drogas y la delincuencia. Plantean también que los adolescentes comienzan cada vez más temprano a consumir drogas y delinquir, estimando que la mayoría de las personas que asaltan, realizan actos vandálicos y consumen drogas, son jóvenes de no más de catorce años.

Los dirigentes vecinales plantean que buena parte de la violencia del sector la causan dos pandillas de niños que tienen entre nueve y trece años. Las dos pandillas presentan líderes claros que han sido expulsados de la escuela del sector, dedicándose a robar negocios con pistola, realizar destrozos por diversión y a consumir drogas.

La poca iluminación del sector y la presencia de jóvenes consumiendo drogas ilícitas en las plazas del sector son vistas como las principales fuentes de inseguridad explicitadas por las mujeres de la

Villa. Estiman que sus hijos no se están desarrollando en un buen medioambiente, por lo que tienen temor acerca de lo que les pueda pasar en el sector o que se inicien en el consumo de drogas o actos delictivos.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo se ha desarrollado un análisis de la victimización, temor y violencia en barrios vulnerables de Santiago, dando cuenta de su importancia mediante cuatro ejemplos concretos. Con ello, se destaca la relevancia de realizar diagnósticos en barrios, de manera de conocer los principales problemas que les aquejan en términos de nivel de temor, victimización y desorden social y las posibles soluciones a implementar en intervenciones posteriores.

De este trabajo se desprende, como primera conclusión, la importancia que tiene el hecho de realizar diagnósticos focalizados, pudiendo así, relevar las características propias de cada territorio en particular. Se ha podido observar que cada uno de los lugares analizados es diferente, siendo esencial comprender la especificidad de cada territorio al momento de pensar en la seguridad en barrios. Es por ello, más que hacer diagnósticos a nivel comunal, es necesario, contar con elementos diferenciadores que nos permiten generar una oferta de intervención mucho más específica y atingente para cada sector. Lo anterior se sustenta en el hecho que una intervención puede ser efectiva para una población determinada, pero tener nulo impacto e incluso efectos negativos en otra, si no se toman en cuenta los elementos diferenciadores de cada lugar.

Uno de los elementos diferenciadores de cada barrio lo constituye el origen de éste, por ejemplo, Héroes de la Concepción y Santa Elena tienen una historia antigua de participación directa de los vecinos en su conformación, lo cual incide en la identidad de barrio de manera bastante fuerte y posiblemente explique los mayores niveles de participación e involucramiento de la comunidad actual en comparación con barrios que no tienen

dicha historia. Ello permite movilizar esfuerzos locales para mejorar la calidad de vida en el lugar.

De ello se desprende una segunda conclusión, centrada en la importancia de contar con formas de medición que permitan rescatar dichas individualidades. Una estrategia central para ello es poder considerar la opinión de los mismos habitantes del sector, que son quienes mejor conocen el lugar y quienes más se ven afectados por la inseguridad en sus barrios. Por ello, se recomienda realizar un diagnóstico participativo con la comunidad, elemento que se consideró en cada uno de los territorios acá analizados.

Un tercer punto, complementando el anterior, es la necesidad de contar con instrumentos de medición tales como cuestionarios y encuestas que incorporen elementos de seguridad, tomados a muestras de habitantes del lugar de manera de tener una visión general acerca del barrio. Habría sido muy útil para el presente escrito contar con un instrumento de victimización común o al menos comparable entre territorios en cuanto al tipo de preguntas incorporadas, pues habría permitido comprender mejor donde están las diferencias y similitudes entre los territorios analizados a nivel de violencia, victimización y temor. Sin embargo, como se comentó al principio, el objetivo del diagnóstico en los barrios de las comunas de El Bosque y Peñalolén no se centraba sólo en la seguridad, motivo por el cual no se profundiza mucho en este aspecto. Aún así, las experiencias acá detalladas son bastante singulares para la realidad nacional: son pocos los barrios que cuentan con encuestas circunscritas a territorios tan focalizados, siendo común que aquellas se apliquen a nivel nacional o comunal. Por otra parte, los diagnósticos con la comunidad y la aplicación de encuestas debieran complementarse con datos oficiales respecto de las denuncias de hechos delictivos del sector, de manera de contar con una tercera fuente de información relevante en cuanto a la victimización en el lugar.

Un cuarto punto, tiene relación con el tema de las drogas en los territorios analizados. Un elemento común identificado en los barrios, es la importancia que le otorgan los habitantes del sector al con-

sumo y tráfico de drogas, puesto que afecta la calidad de vida en los barrios en gran medida, siendo asociado a balaceras, asaltos, peleas y riñas, entre otros. Es central para los vecinos poder contar con estrategias que permitan hacer frente al problema, puesto que sienten gran temor de ser víctimas de hechos delictivos asociados. Además, otro aspecto común identificado, es la presencia de altos índices de victimización reportados según cada uno de los instrumentos de evaluación utilizados.

Ello permite centrarse en un quinto aspecto de las conclusiones, que es el impacto del tema de la seguridad pública para la calidad de vida de los habitantes del sector y la manera como también afecta a otros aspectos de desarrollo del barrio. Por ejemplo, el hecho de percibir que un lugar es peligroso, por ejemplo por la presencia de consumo y tráfico de drogas, determina que los habitantes del sector eviten pasar por ahí, limitando por tanto las posibilidades de participación e integración entre los vecinos en actividades de interés general que se podrían dar en dichos espacios, tales como, por ejemplo, plazas y calles. Es así como dichos espacios pierden su funcionalidad y potencialidad de desarrollo del barrio.

Por lo tanto, es importante recalcar que la caracterización de un barrio permite focalizar esfuerzos y recursos en determinados problemas del sector, y que, en ningún caso, estos diagnósticos deben entenderse como una forma de estigmatizar los barrios y la población que en ella vive. Lejos de aquello, el hecho de individualizar permite justamente poder mejorar la calidad de vida de la gente y contar con políticas públicas adecuadas a las necesidades concretas de cada barrio, según sus propias características, su historia, su cultura, y sus problemáticas, disminuyendo así la inseguridad del sector. Si bien los barrios pueden tener problemas comunes, no se deben olvidar las variables individuales de cada sector y la prioridad que asignan los habitantes del lugar a dichas problemáticas, lo cual hace necesario contar con soluciones específicas al territorio. Por lo tanto, no todos los sectores necesitan los mismos proyectos o intervenciones, aspecto que debe tener presente cada una de las organizaciones públicas y privadas que trabajan en estos sectores.

BIBLIOGRAFÍA

Fundación Paz Ciudadana (2004). *Determinantes del temor de la delincuencia en Chile*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Manuscrito no publicado.

Hein, A. y Rau, M. (2003). *Estudio comparado de políticas de prevención del crimen mediante el diseño medio ambiental CPTED*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Ministerio del Interior (2003). *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana* [ENUSC]. Santiago: División de Seguridad Pública.

Ministerio del Interior (2005). *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana* [ENUSC]. Santiago: División de Seguridad Pública.

Ministerio del Interior (Diciembre, 2008). *Estrategias comunitarias de prevención para la seguridad pública*. Boletín N° 1. División de Seguridad Pública. Extraído de: http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/BOLETIN_COMPLETO.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Programa Quiero mi Barrio. Extraído de: <http://www.quieromibarrío.cl/Paginas/inicio.html> y http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx

Munizaga, A. M. (2007). *Diagnóstico para la prevención social del delito. Programa piloto: Paz Activa en barrio Héroes de la Concepción*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.

Munizaga, A. M. (2009). *Sistematización sobre métodos en prevención del delito. Experiencia en el barrio Héroes de la Concepción*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.

Schneider, T, Walker, H. y Sprague, J. (2000). *Safe School Design: A Handbook for Educational Leaders*. College of Education. University of Oregon. First edition. Michigan: ERIC Clearinghouse on Educational Management.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Adaptación de la Encuesta de Caracterización Familiar*. Programa Quiero mi Barrio. Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Diagnóstico compartido Santa Elena subsector 2, el Bosque*.

Programa Quiero mi Barrio. Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Diagnóstico compartido Villa Cousiño, Peñalolén*. Programa Quiero mi Barrio. Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Estudio técnico de base Santa Elena subsector 2, el Bosque*. Programa Quiero mi Barrio. Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Estudio técnico de base Villa Cousiño, Peñalolén*. Programa Quiero mi Barrio. Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

Universidad Alberto Hurtado (2007). *Proyecto Piloto "Reducción de temor en víctimas y residentes de conjuntos habitacionales", Villas La Serena (La Granja), Madre Teresa de Calcuta y La Zarzuela (La Pintana)*. Santiago, Chile. Manuscrito no publicado.

MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA: ¿QUÉ HA PASADO EN CHILE?

JUAN CARLOS RUIZ

NATALIA LIZANA

Universidad Alberto Hurtado.

PALABRAS CLAVES:

Políticas Públicas Urbanas, Programas de mejoramientos de barrios, Programa Barrio Seguro, Pobreza urbana, Exclusión.

INTRODUCCIÓN

Actualmente se está implementando en Chile un programa de mejoramiento de barrios orientado a incorporar a las comunidades pobres y a los territorios en los que habitan, a los beneficios de una ciudad consolidada y moderna. Esta iniciativa aspira a convertirse en política pública para avanzar hacia ciudades chilenas diversas e integradas, más dinámicas y solidarias, con una mejor calidad de vida para todos y todas sus habitantes.

El objetivo de la presente reflexión es identificar el nivel de convergencia de las políticas públicas dirigidas hacia los barrios, a la luz de los aprendizajes latinoamericanos sobre mejoramiento de asentamientos precarios e informales (slums¹) y la incorporación de una dimensión vital para la calidad de vida: las condiciones de seguridad y cohesión social. Para ello se revisará el contexto latinoamericano y se analizarán dos programas implementados en Chile durante esta década: el Programa Barrio Seguro (PBS), desarrollado desde el 2001 – 2007, por el Ministerio del Interior, con el objetivo de abordar la violencia y la inseguri-

dad en territorios denominados barrios críticos; y el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB), que se comenzó a implementar desde el 2006 hasta la fecha por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), orientado a la recuperación física y social de barrios críticos y vulnerables.

Durante largas décadas los problemas de ‘marginalidad’ y ‘pobreza urbana’ han sido objeto de las políticas urbanas y de vivienda en Latinoamérica, y los problemas de inseguridad y violencia objeto de intervención de políticas de seguridad en materia de control y posteriormente –en alguna medida– de prevención de la criminalidad.

Sin embargo, recién en los últimos años se ha hecho evidente para las agencias de Cooperación y algunos Estados, la directa relación que existe entre fenómenos urbano-sociales y la incidencia de la violencia y criminalidad en territorios específicos. La segregación y la exclusión social han comenzado así a ser abordadas en algunos casos por políticas más integrales de mejoramiento de los barrios precarios e informales.

En este contexto, cabe preguntarse por el tipo de convergencia que existe entre las políticas dirigidas hacia los barrios, considerando aquellas orientadas a su mejoramiento físico-urbano como aquellas que buscan mejorar las condiciones de seguridad en estos territorios.

Con el objeto de responder a esta interrogante, en el primer apartado se da cuenta de este proce-

1 Desde que apareció por primera vez en 1820, la palabra ‘slum’ ha sido utilizada para identificar la vivienda de mala calidad, y las condiciones más antihigiénicas en la ciudad; un refugio para las actividades más marginales; una fuente para muchas epidemias que destrozaron grandes áreas urbanas; un lugar aparte de todo lo que es deseable y sano. Hoy el vocablo “slums” tiene muchos significados y rara vez es utilizado de la forma más adecuada, políticamente correcta o académicamente más rigurosa. En los países en desarrollo, en cambio, la palabra tiene menos connotación peyorativa y se refiere a las viviendas de más calidad o asentamientos informales. ONU – HABITAT define ‘slums’ como los asentamientos urbanos que poseen una o más de las siguientes características: inseguridad en la tenencia de la tierra, inadecuado acceso a alcantarillado, inadecuado acceso a saneamiento u otras infraestructuras, baja calidad de construcción de la vivienda o hacinamiento (ONU – HABITAT, 2003).



so de convergencia de algunas políticas pioneras implementadas en barrios excluidos en América Latina. En el siguiente apartado se analiza la experiencia chilena en esta materia, específicamente a través del Programa Quiero Mi Barrio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y del Programa Barrio Seguro (Ministerio de Interior), ambos desarrollados durante la última década. Finalmente, se plantean las principales conclusiones y recomendaciones a partir de los factores analizados en páginas anteriores. Es importante destacar los límites que tienen las conclusiones planteadas, ya que no hay hasta el momento evaluaciones globales de estas iniciativas y, en específico el programa Quiero Mi Barrio se encuentra aún en fase de implementación. Ello lleva a que estas consideraciones finales sean realizadas analizando el diseño del programa, las evaluaciones de proceso realizadas y la experiencia de los autores.

1. CONVERGENCIA EN LATINOAMÉRICA DE LAS POLÍTICAS HACIA LOS BARRIOS

El modelo de desarrollo de las ciudades latinoamericanas ha impuesto una urbanización altamente especializada en torno al mercado internacional y la venta de servicios, impulsando la emigración rural – urbana, pero sin resolver, entre muchas otras cosas, el empleo o las necesidades asociadas a la concentración poblacional. Por el contrario, las urbes crecen, expandiendo los problemas y potenciándolos aun más (Torres, 2007). En este contexto los barrios pobres –especialmente aquellos informales– se encuentran bajo intensos procesos de exclusión multidimensional y alta vulnerabilidad, sobre todo en las grandes metrópolis de la región (Portes y Roberts, 2005).

La desigualdad urbana en América Latina no es un proceso nuevo, pero la forma de entenderlo se ha ido modificando. En los 60's, la apuesta era superar la "marginalidad urbana" y se confiaba en que los pobres podrían ir integrándose a las ciudades por la vía del empleo, aún cuando la consolidación de sus barrios necesitaría de varias décadas de inversión en infraestructura básica, regularización de títulos y provisión de todo tipo de equipamiento y de servicios como transporte, salud y educación (Perlman, 2006). No obstante, la mayoría de los Estados no fueron capaces de satisfacer esa demanda al ritmo necesario y, además, en estas últimas décadas se ven enfrentados a los nuevos retos de la exclusión social. Las tendencias actuales, si bien dan cuenta de una lenta pero progresiva disminución, mantienen la tendencia de 'urbanización de la pobreza' desde los 80's. A fines de los 90's, 6 de cada 10 pobres habitaban en zonas urbanas (Sunkel, 2003). Las estimaciones más recientes para los países de América Latina, correspondientes al año 2007, muestran que la pobreza alcanza a un 35,1% de la población de la región. De ellos, viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia un 12,7%. Estas cifras implican que en 2007 hubo 184 millones de personas pobres, incluyendo a 68 millones de indigentes (CEPAL, 2008).

A su vez, la importancia de la pobreza urbana también se observa en las ciudades intermedias, ya que muestran mayores tasas de crecimiento. Además, involucra en forma significativa la pobreza rural transferida a la ciudad (Sunkel, 2003). Junto con la pobreza, la desigualdad urbana se ve alimentada por la mala distribución del ingreso. La concentración del ingreso en Latinoamérica, si bien parece estar revirtiéndose según los datos de los años 2002 al 2007 (CEPAL, 2008), sigue siendo alta. Las ciudades latinoamericanas se encuentran entre las más

desiguales, algunas de ellas encabezando la lista a nivel mundial y las inequidades urbanas se han incrementado y endurecido en la última década, aunque en algunos países disminuya la pobreza. Esta situación 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).

Todos estos elementos configuran una 'nueva pobreza urbana', más compleja que la experimentada en décadas anteriores y que surge a partir de los cambios estructurales de la economía contemporánea, dejando a la población pobre de la ciudad sin mercado laboral, segregada del resto de la ciudad y con niveles de concentración mayores, intensificando problemáticas sociales como la delincuencia, la deserción escolar y la desintegración familiar (Tironi, 2003).

En paralelo a la 'nueva pobreza urbana' se ha producido un gran aumento de la violencia y de la delincuencia² en las ciudades latinoamericanas desde finales de los 80's hasta la fecha (Carrión, 1998; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001; Briceño-León, 2002; Vanderschueren y Petrella, 2003; 2004; Dammert, 2005). Por ejemplo, el aumento de la delincuencia ha implicado un mayor uso de la violencia al cometer los delitos, el tráfico de drogas y el aumento de las tasas de homicidio, convirtiendo a Latinoamérica en la segunda región más violenta del mundo (Dammert, 2005). La violencia se hace cotidiana, ubicua y endémica, afectando especialmente a los barrios pobres (Moser y McLlwaine, 2006).

La inseguridad producida por las violencias en los barrios más pobres aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes, los cuales ya se encuentran

excluidos de los servicios urbanos. Esta situación limita la capacidad de autonomía de dichas comunidades y son estigmatizadas como territorios de violencia y delincuencia, quebrando los lazos de solidaridad y el capital social acumulado (Katzman, 2001).

Desde una perspectiva integral, los problemas de informalidad, desempleo y limitación de los servicios urbanos están interrelacionados con la violencia y débil presencia de las instituciones (Ducci, 1995). Por ejemplo, en el caso de las grandes ciudades, una parte significativa de la violencia asociada al tráfico de drogas ocurre en los barrios más pobres, precarios e informales (Ruiz, 2008).

La confluencia de 'nueva pobreza urbana', segregación, violencia, conflictividad urbana y declive del capital social intensifica la experiencia de exclusión que afecta a los barrios pobres e instala una situación generalizada de inseguridad urbana. En muchas ocasiones las soluciones parciales y precarias se convirtieron en permanentes y es debido a ello que es necesaria una respuesta integral (Ruiz, 2009).

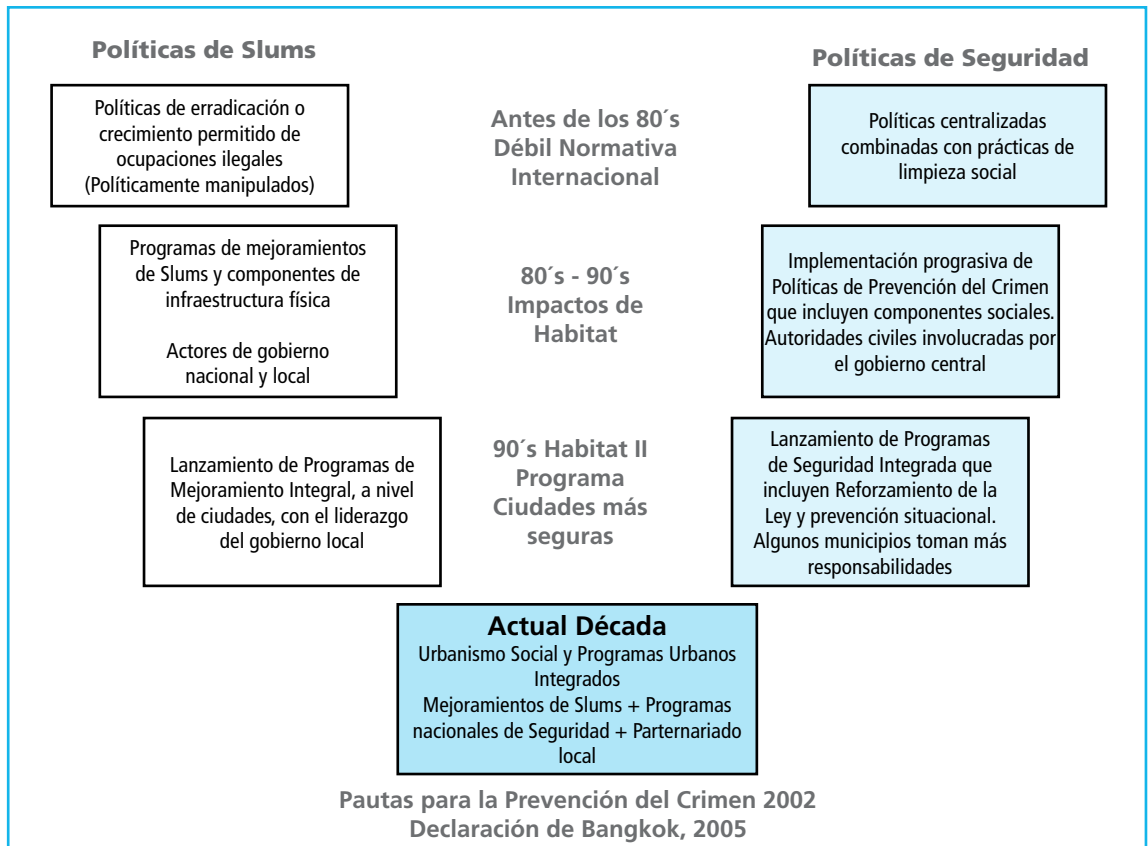
El papel del Estado en el mejoramiento de los barrios pobres y en la seguridad en ellos se ha ido modificando en Latinoamérica. Las primeras políticas durante los 70's y 80's comenzaron desde el nivel nacional, sin participación de los municipios o de las comunidades. Desde el mejoramiento se centraron en el saneamiento físico y la regularización de la tenencia, contando en la mayoría de los casos con el aporte crediticio de programas del Banco Mundial o del BID. Desde la seguridad, la respuesta fue siempre coercitiva y desde las policías, sin elementos de prevención de la violencia a pesar de la multicausalidad del fenómeno (Patiño, 2009).

2 La violencia se tiende a asociar a la delincuencia, lo que ha sido homologado en el imaginario público y la discusión política actual como temas de 'seguridad ciudadana'. Sin embargo, violencia y delincuencia tienen diferencias importantes que es necesario destacar, y si bien hay autores que plantean que es necesario distinguirlas tajantemente pues se trata de hechos de distinta naturaleza, están relacionadas y a veces poseen una frontera que se difumina. Debido a ello en el presente artículo las consideraremos como sinónimos. Para profundizar en las definiciones, semejanzas y diferencias de cada una ver Barros, (2003), Dammert y Lunecke, (2004) y Ruiz, (2008).

Hoy en día, el nivel local y los municipios tienen una mayor participación en la decisión y no sólo en la implementación de las políticas, lo que las hace más sustentables. Además se recogen las demandas ciudadanas y las acciones innovativas, se proyectan intervenciones más integrales que incorporan la participación de los residentes, no sólo como mano de obra sino como tomadores de decisiones, y la inclusión de la multisectorialidad con planes de empleo, transporte, salud y otros. A su vez, se diferencian las distintas dinámicas en las que se encuentran los barrios y se establecen medidas específicas que apuntan a resolver cada situación; la ciudad consolidada y su rehabilitación y regeneración; la ciudad no desarrollada y su planificación y regulación; la ciudad excluida y los barrios precarios e informales. Desde la seguridad, hay conciencia en la necesidad de combinar políticas de control con prevención, apuntando a los factores de riesgo más que a las expresiones

de la violencia. Durante los 90's, en experiencias como las de las ciudades colombianas de Bogotá y posteriormente Medellín, se resalta la gobernanza de la seguridad colectiva como eje de la política (Velásquez, 2009).

En términos de los resultados de estas políticas, si bien muchas intervenciones han logrado mejorar el saneamiento básico, la tenencia de propiedad y la "incorporación" de barrios por medio del transporte, ellos siguen siendo percibidos como barrios estigmatizados independientemente de su grado de consolidación física. Por ello, queda claro que no basta el mejoramiento de viviendas o infraestructura para consolidar comunidades y lograr integración social. Además, el nivel de cobertura de los programas sigue siendo escaso y mientras barrios consolidados se deterioran, nuevos barrios siguen apareciendo con requerimientos básicos. Un aspecto a destacar es que hoy en



día casi ningún programa se presenta sin considerar la necesidad de asumir variables de género, medioambiente y ciudadanía, aún cuando la distancia entre el papel y las acciones siga existiendo.

2. BARRIO SEGURO Y QUIERO MI BARRIO, HACIA LA PARTICIPACIÓN Y LA AUTONOMÍA LOCAL

La convergencia entre las políticas de mejoramiento de barrios precarios e informales y las políticas de seguridad y prevención ha sido la corriente dominante en la presente década en América Latina, tal como se ha expuesto en el capítulo anterior. Si bien la realidad chilena es comparativamente distinta al promedio latinoamericano, tanto en la informalidad de los barrios y las viviendas (Sugranyes, 2004) como respecto de la violencia (Lunecke y Ruiz, 2007; Lizana y Ruiz, 2008) es pertinente la pregunta ¿Qué ha pasado en Chile respecto de los barrios pobres?

A continuación se analizan dos programas orientados a los barrios que se han implementado durante la presente década: Programa Barrio Seguro y Programa Quiero Mi Barrio. Es necesario considerar como contexto del presente análisis que ambos programas se han ejecutado en gobiernos y desde institucionalidades distintas³. Uno, el PBS, desde el Ministerio del Interior, y el otro, PQMB, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A su vez, uno de ellos ya no se desarrolla (PBS) y el otro (PQMB) se encuentra en pleno ciclo de ejecución. Sin embargo, creemos que la pregunta planteada y el análisis realizado sigue siendo oportuno ya que las acciones en barrios deben incorporar una dimensión de integralidad en su implementación para que sean efectivas (Universidad Alberto Hurtado –ONU HABITAT, 2009).

El concepto de integralidad supone asumir que en un barrio existen diversos fenómenos (físicos, sociales, culturales), diferentes tipos de actores (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, de

ambos géneros), temáticas variadas (espacios públicos, seguridad, vivienda, medioambiente) y espacios diferenciados. La integralidad implica que los diversos aspectos deben ser abordados y los múltiples actores involucrados y considerados a partir de sus intereses. El proceso integral intenta abordar la mayor parte de estos problemas e intereses de actores sociales en razón de la situación del barrio. Un proceso fragmentado reduce el impacto de una estrategia y asume que una o dos variables principales pueden modificar el conjunto de la realidad barrial. Emprender una intervención desde la integralidad no implica renunciar a la focalización ni a la priorización de ciertos casos o factores. Por el contrario, un proceso integral demanda una focalización de sus recursos y programas. La integralidad no implica intervenir sobre todas las partes al mismo tiempo y con la misma intensidad, supone más bien ser conscientes de que el trabajo sobre una de las partes se hace más sustentable e intenso si se abordan otras dimensiones que pueden estar afectándola.

2.1 El Programa Barrio Seguro

En el contexto de violencia y delincuencia presente en los barrios del país, asociado principalmente a la consolidación de redes de narcotráfico, se implementó el Programa Barrio Seguro. Dicho programa, llevado a cabo por el Ministerio del Interior entre los años 2001 y 2007, buscaba resolver los problemas de violencia desarrollados en los barrios más críticos, y desarmar las redes de narcotráfico y delincuencia que operaban en ellos. Para ello se trabajó, por un lado, desde una línea preventiva, que intentaba movilizar y rearticular las comunidades afectadas, reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección –especialmente de los jóvenes que desertaban de la escuela e iniciaban carreras de delincuencia-. Por otro lado, desde una línea de control, se buscó desarticular las redes de narcotráfico, realizando un trabajo de seguimiento penal a los cabecillas, de inteligencia y mayor presencia policial en dichos barrios. En medio de una polémica social y política, el Programa Barrio Seguro fue finalizado,

3 Si bien el PBS se cerró el 2007, segundo año de la administración Bachelet, el PQMB ha sido uno de los sellos distintivos de ella. Por el contrario, el PBS fue un programa que se identificó y consolidó con la administración Lagos.

sin tener claridad respecto de los impactos que tuvo durante su aplicación. En esta sección revisaremos sus principales características.

2.1.1. Objetivos

El Programa Barrio Seguro fue llevado a cabo oficialmente a partir de enero del 2002 en barrios definidos como críticos en materia de delincuencia, temor y violencia producto del accionar de grupos y redes ligados al tráfico de drogas. Siendo su objetivo principal “contribuir a disminuir la violencia y el temor en 12 barrios caracterizados por la acción y control de grupos de narcotraficantes y crimen organizado que vulneran la seguridad y convivencia de esas comunidades” (Lunecke, 2008).

De este modo, la estrategia de intervención se centraba en el trabajo focalizado sobre territorios determinados. Se reconocía al “barrio” como un territorio con límites geográficos y sociales conocidos y claros y como una identidad colectiva que compartía características históricas, sociales, culturales y políticas. Por otra parte, correspondía a una intervención en barrios denominados críticos, al estar caracterizados por una presencia visible y permanente de violencia de carácter grave y con altos niveles de temor causados por la acción y control territorial ejercido por la delincuencia, y particularmente el tráfico de drogas (Lunecke, 2005).

Para lograr disminuir la violencia, y con ello el temor, es que se proponía los siguientes ámbitos de acción: (1) El control de la delincuencia, a través de la intervención policial; (2) La prevención social-participativa y situacional de la delincuencia, generando capacidades y condiciones para evitar situaciones de gravedad, violencia o conmoción pública.

Estas intervenciones se tradujeron en diagnósticos de necesidades y en planes de acción que consideraban un conjunto de compromisos entre el gobierno y la comunidad, tales como, generar un entorno más agradable para la convivencia

entre los vecinos –asociado al mejoramiento de la infraestructura comunitaria-, expandir las oportunidades de recreación y expresión para los niños y jóvenes –a través del desarrollo de actividades y acciones recreativas, culturales, deportivas y educativas-, aumentar la seguridad en calles y pasajes y acercar más la educación y la salud a través de programas de prevención del consumo de drogas, apoyo a consultorios y escuelas, principalmente (Universidad Alberto Hurtado, 2006).

Es relevante mencionar que durante la implementación del programa este fue reformulado, ya que se constató, mediante evaluaciones parciales realizadas en su tercer año de funcionamiento, que ya que surgió de manera reactiva a una problemática específica -como fue la violencia organizada presente en varias poblaciones de la Región Metropolitana, y principalmente en la población La Legua Emergencia-, era necesario redefinirlo y rediseñar su enfoque y estrategias sobre la base de la información obtenida en los dos primeros barrios en que se intervino (Lunecke, 2008).

Así, es posible identificar tres etapas en su desarrollo. La primera etapa se puede denominar de “Pilotaje” y es desarrollada entre los años 2001 y 2003. Esta etapa involucró la intervención en cuatro barrios en el área metropolitana. En ella el énfasis estuvo en la inteligencia policial previa a la intervención, en la fuerte ocupación y vigilancia policial en los territorios -en materia de control- y la ocupación de los espacios públicos por parte de la comunidad (Lunecke, 2005).

Luego, en la segunda etapa del PBS llevada a cabo el año 2004, se incorporó el componente de prevención focalizada en grupos de riesgo infanto-juveniles -secundaria y terciaria-, producto de la evaluación parcial realizada. Además se incluye un componente jurídico para mejorar la coordinación con el sistema judicial. En tercer lugar, se incorporaron nuevos criterios de focalización y flexibilización del abordaje. Ello significó adecuar en lo posible los tiempos del ciclo metodológico de intervención y respetar las particularidades locales (Lunecke, 2005).

La tercera etapa consistió en la Ampliación del Programa, siendo desarrollada entre los años 2005 y 2007. Se dio inicio a un trabajo en coordinación con más actores institucionales y se comenzó a implementar un modo más estructurado de trabajo en los barrios. Durante el año 2005 se intervinieron cuatro nuevos barrios en la Región Metropolitana. Durante el 2006 y 2007 los esfuerzos se concentran en los barrios ya intervenidos (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2007).

Cabe mencionar que el PBS nunca fue evaluado de manera integral. La única evaluación existente se realizó el año 2003, en dos barrios (La Legua y La Victoria) e involucró solamente la evaluación de la línea de movilización comunitaria. Pese a ello se observan resultados objetivos en materia de desbaratamiento de las bandas (200 detenidos y procesados) y la disminución de la violencia expresa en las calles y espacios públicos de la mayor parte de los barrios intervenidos (Lunecke, 2005).

2.1.2. Articulación de actores locales

Como se ha mencionado, el PBS se planteó un objetivo estratégico doble. Por una parte, reducir los comportamientos violentos al interior de las poblaciones, generando una forma de convivencia aceptable y por otra parte -constituyendo el objetivo clave a largo plazo- empoderar a los pobladores para permitirles superar la situación de descomposición social que se transformó en un caldo de cultivo para una delincuencia instalada en algunos sectores y reforzada por la penetración del narcotráfico. De este modo, los principales ejes rectores de la intervención eran la coordinación pública y privada en el territorio y la participación social, tanto comunitaria como institucional (Lunecke, 2005).

En este sentido, los resultados no fueron positivos, ya que se identifica una falta de vinculación entre el Programa y el Municipio. A raíz de esta situación, se observaba una falta de involucramiento de éste último en los procesos derivados de las intervenciones barriales. La situación descrita puso en duda la capacidad de sustentabilidad del programa, ya que, el PBS, al depender completamente del aporte del gobierno central, no posibilitó la generación

de mecanismos de coproducción efectiva con instituciones locales ni tampoco con otras agencias del Estado (Lizana y Ruiz, 2008).

A su vez, no se alcanzó una dimensión sustantiva de la participación de la comunidad, quedando los recursos movilizados por el capital social sólo en la 'costra dirigencial'. Así, un modelo de participación restringido como el logrado en el PBS, no permite el desarrollo de nuevos recursos sociales. De esta forma, ambos elementos constituyen graves obstaculizadores en materia de resultados, por cuanto la naturaleza del problema implica una mirada de corto, mediano y largo plazo (Lizana y Ruiz, 2008).

2.1.3. Integralidad

En términos generales, el enfoque de abordaje del programa buscaba enfrentar la integralidad de la problemática, mediante la articulación de estrategias de intervención policial y social, para lo cual se combinaban acciones orientadas a potenciar los factores de protección existentes en los barrios, y al mismo tiempo, debilitar e interrumpir los factores de riesgo asociados al desarrollo de organizaciones y asociaciones ilícitas ligadas al tráfico de drogas (Lizana y Ruiz, 2008).

En este sentido, diagnósticos realizados en distintos barrios evidencian que la violencia ligada al tráfico de drogas y el impacto que ella genera a nivel micro social, responde a diversos factores de carácter social, económico, político y cultural. Ello implica que sólo el abordaje policial no es suficiente cuando el objetivo es el desbaratamiento de bandas de tráfico de drogas y la reducción de la violencia en estos barrios y que es necesario el trabajo multi-agencial que involucre a diversos servicios y actores en las respuestas (Lunecke, 2008).

Ahora, si bien este enfoque de trabajo es considerado como un acierto -al comprender el problema como multidimensional y buscar dar una respuesta específica a cada dimensión que lo estructura- este no se tradujo en la implementación de las líneas desarrolladas.

Por el contrario, el sesgo centralista y aislado del

accionar de la gestión pública primó, generando el rechazo del programa por parte de otros actores institucionales, como por ejemplo, los gobiernos locales y otros servicios públicos. En este sentido, continúa constituyendo un gran desafío el poder involucrar a los Municipios de manera adecuada y proactiva en estas intervenciones. Asimismo, otros actores sociales significativos estuvieron ausentes en la intervención. Específicamente, no se logró actuar coordinadamente con servicios sociales como deportes, juventud, mujer, empleo, etc. (Lunecke, 2008).

Al respecto, los avances en intersectorialidad e integralidad se lograron en materia de control pero no en materia de prevención social. En el ámbito policial, se generó un cambio en este sentido, luego de las evaluaciones realizadas en la primera etapa de implementación del Programa, reorientando las gestiones institucionales hacia una coordinación efectiva entre las policías, el Ministerio del Interior y el ámbito judicial, para maximizar esfuerzos y recursos, y lograr mayor impacto (Lunecke, 2005).

En el ámbito social, las coordinaciones y deficiencias en la gestión multisectorial de los distintos organismos del Estado (Ministerio del Interior, otros Ministerios y servicios sociales), en sus distintos niveles territoriales (Nivel central, regional, local), influyeron en la recepción del Programa por parte de la comunidad, implicando que los niveles de desconfianza por parte de dirigentes y vecinos no permitieran una mayor acumulación de recursos (Lizana y Ruiz, 2008).

2.1.4. Fortalecimiento del tejido comunitario

Tal como se ha planteado en este artículo, el PBS trabajó con un enfoque participativo y empoderador, lo que es considerado un salto cualitativo en la forma de abordar la violencia en barrios críticos. Esto implica partir sobre la base de que la violencia interna del barrio es fruto de la desorganización social y de la carencia de perspectivas para los pobladores; elementos que permiten que la droga se instale como alternativa de movilidad social o al menos como posibilidad de mejorar su

situación de sobrevivencia (Lunecke, 2008).

En este sentido, el PBS pretendía entregar a las propias organizaciones validadas el desarrollo de acciones orientadas a su fortalecimiento, su regeneración y renovación de liderazgos.

Estudios en estos barrios muestran que la descomposición social, la desarticulación y los altos grados de desconfianza interpersonal son uno de los principales efectos de este tipo de violencia. Por ello, condición de éxito para cualquier tipo de estas intervenciones, es la rearticulación de la vida colectiva y la formación de nuevas organizaciones y redes, que permitan a los vecinos sentirse partícipes de la construcción de su propia seguridad. Con ello se asegura la disminución de los altos niveles de temor existentes. Asimismo, en la medida que las propuestas se generan desde la comunidad, se fomenta una apropiación de los proyectos y los bienes y servicios que éstos generen. Al otorgar responsabilidad y confianza a las organizaciones se potencia su autonomía y se les reconoce como sujetos, más que como objetos de la intervención (Lunecke, 2008).

Si bien se debe considerar que este programa nunca ha sido evaluado de manera integral y no se conocen evaluaciones de sus resultados, mediante la aproximación a estas realidades locales luego de siete años de implementación, no logró un adecuado fortalecimiento del tejido comunitario. Por un lado, se observaron resultados positivos en materia de convivencia vecinal y renovación urbana, ya que las actividades ligadas a la línea social implicaron mejoras concretas y visibles en infraestructura comunitaria y educacional, problemas que eran críticos en estas poblaciones. Estos son el tipo de proyectos más valorados por la población en términos de apuntar a resolver aspectos y problemas estructurales de la comunidad. Estos vinculan a la comunidad, tanto al momento de formular los proyectos como de administrarlos, generando una dinámica comunitaria que se posiciona como referente alternativo y opuesto a las redes de "los narcos". Sin embargo, no se llegó a revitalizar los recursos comunitarios en el mediano y el largo plazo, situación en la que influyen distintos elementos (Lunecke, 2008).

En primer lugar, la brevedad de las intervenciones impidió llegar efectivamente a la comunidad, por lo que finalmente se trabajó con los dirigentes históricos y no se logró renovar los liderazgos. La experiencia internacional demuestra que el seguimiento de este tipo de experiencia en barrios críticos requiere un trabajo de varios años -con altos y bajos- donde la continuidad constituye un factor de éxito decisivo y donde el éxito no es nunca definitivo e irreversible. A su vez, la poca capacidad de llegar efectivamente a los vecinos inhibe la posibilidad de crear nuevo capital social, con lo que se dinamiza este recurso, y se termina trabajando con los liderazgos y redes históricas, que van en franco declive o están aun afectados por la presencia del narcotráfico (Lizana y Ruiz, 2008).

A esto se suma el carácter asistencial de la intervención, que si bien promovió el fortalecimiento de las organizaciones sociales, lo hizo en el marco de participación clientelar que manejan los servicios sociales en general. Ello crea dependencia del Estado y se genera poco empoderamiento real de la comunidad. Esto se agudiza si se considera que muchas de estas comunidades viven situaciones de vulnerabilidad extrema, y conviven con culturas, subculturas del narco y de violencia que en muchos casos están muy arraigadas en los vecinos de estos barrios (Lunecke, 2008).

En tercer lugar, el PBS no asumió una perspectiva de dinamización global del capital social, es decir, sólo consideró el capital social comunitario, sin asumir una línea de trabajo con el capital social perverso, más allá de las intervenciones policiales cuando las hubo. En la complejidad de intervenir barrios en crisis o 'tomados', es necesario una comprensión global y trabajo integral con todas las formas de capital social, sino se lo termina estereotipando e idealizando, asumiendo que tiene sólo un signo positivo. En este sentido se debe trabajar el capital social desde esa complejidad, donde el recurso y su lógica de acumulación no son necesariamente positivos, en el sentido de promover el desarrollo de las personas y comunidades en el contexto de una sociedad democrática y pluralista. Trabajar con el capital social implica asumir que las redes de narcotráfico, de asociación entre dirigentes sociales autoritarios

o al interior de comunidades casi herméticas signadas por el estigma y la exclusión, son formas tangibles y palpables de capital social (Lizana y Ruiz, 2008).

2.2. El Programa Quiero mi Barrio

El programa Quiero mi Barrio surgió como una propuesta programática de la Concertación en la campaña electoral del 2005, por parte de la entonces candidata Michelle Bachelet y se orientaba a mejorar las condiciones de vida en 200 barrios de Chile. Una vez que la presidenta fue elegida, se comenzó a trabajar en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para implementar la propuesta programática, a través de la creación del programa 'Vivo mi Barrio' que posteriormente cambió al nombre actual. El programa comenzó a implementarse a fines del 2006, con el llamado a concurso para implementar el programa en los primeros 56 barrios, a consultores y universidades. En enero del 2007 comenzaron el trabajo las primeras consultoras adjudicadas y de ahí en adelante se han ido integrando al programa, el resto de los barrios de forma progresiva. Hoy en día todos los barrios considerados por el PQMB están en alguna fase de trabajo y algunos de ellos, ya han 'egresado', al menos del proceso de intervención realizado por las consultoras. A continuación revisaremos sus principales lineamientos, vinculándolos a su vez con los elementos centrales del PBS, para identificar los avances que logra realizar el PQMB desde el enfoque local de prevención.

2.2.1. Objetivos

El programa Quiero Mi Barrio busca "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de la definición participativa de planes de gestión barrial orientados a la recuperación de espacios públicos, entorno urbano y redes sociales". Para ello se plantea cuatro propósitos específicos: recuperar espacios públicos deteriorados, propiciar barrios más integrados socialmente, mejorar las condiciones del entorno y fortalecer las relaciones sociales (ver www.quieromibarrío.cl). Este objetivo apunta a la recuperación participativa de

barrios deteriorados, con un enfoque integral de trabajo en el territorio, articulando distintas temáticas importantes para asegurar la calidad de vida, tanto en una dimensión física como social.

Un segundo objetivo, planteado de forma implícita e informal, es el cambio de paradigma de las políticas de vivienda en Chile, desde un enfoque del déficit de unidades habitacionales y de equipamientos, hacia mejorar las condiciones urbanas del barrio y la ciudad. El PQMB en si es un reconocimiento a la necesidad de cambiar la orientación del desarrollo urbano, desde una mirada cuantitativa, hacia una perspectiva integral de la ciudad, sus barrios y sus habitantes. Esta nueva perspectiva asume el desarrollo urbano de una manera más descentralizada, desde los ciudadanos y los barrios hacia la ciudad, considerando lo urbano como el complemento del mejoramiento físico más el fortalecimiento social.

Para ello el PQMB diseñó un modelo de operación de 3 fases con un período de 24 meses. La primera fase corresponde al diagnóstico y firma del contrato de barrio, la segunda a la implementación de los planes de mejoramiento y la tercera a la sistematización y evaluación del proceso. La duración y características de ellas se han ido modificando a medida que el programa se ha ido implementando, ya que por ejemplo los primeros barrios que ingresaron al programa (2007) lo hicieron a través de equipos de barrios constituidos por consultoras o universidades, contratados a través del portal Chile Compra y por la primera fase, que duraba sólo 4 meses. Esto significó que en estos barrios se produjera una brecha en las actividades entre la fase I y el inicio de la fase II y III, ya que la recontractación o licitación de nuevas consultoras tomó más tiempo del estimado. En promedio, el programa se vio interrumpido 10 meses entre una fase y otra.

Posteriormente, el programa trabajó con equipos radicados en los municipios, que entraron a trabajar desde el inicio por las 3 fases del programa y con períodos más flexibles. Actualmente la fase I dura de 4 a 8 meses, la fase II de 20 a 24 meses y la fase III de 2 a 4 meses.

Es relevante identificar de qué modo estos objetivos se irán implementado y lograrán revertir la tendencia de un Ministerio, que durante 30 años, se ha centrado en construir unidades habitacionales. Es importante destacar que en la actualidad recién están 'egresando' los primeros barrios del programa y los resultados son heterogéneos.

En este punto es considerado un avance en relación al PBS el diseño de una fase de sistematización y evaluación dentro de la implementación de programa en cada barrio, que permita establecer en términos concretos los resultados alcanzados en base a los objetivos propuestos de recuperación física y social.

2.2.2. Articulación de actores locales

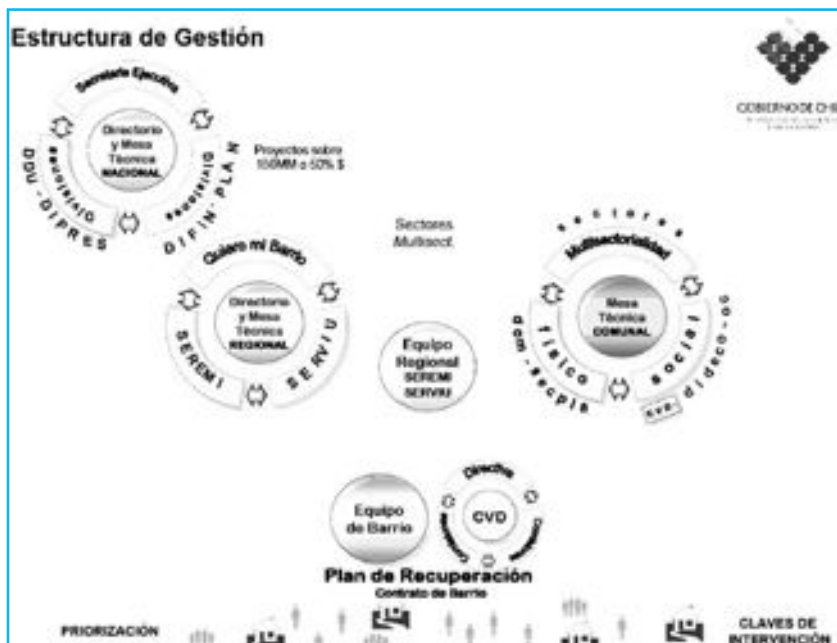
El PQMB asume la necesidad de articular la diversidad de actores locales para llevar a cabo el objetivo propuesto. Para ello se estructura un plan de gestión donde cobra gran importancia la voz de la comunidad a través de la creación de los Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD), instancia que reúne las organizaciones y grupos existentes en el barrio. Es el CVD quién debe conducir el proceso de recuperación con el apoyo del programa y los equipos de barrio, y sobretodo continuar la conducción de la vida del barrio una vez que el programa se retire.

La articulación a través de los CVD ha sido positiva, según lo plantea un estudio realizado por el PQMB, ya que los resultados muestran un nivel de confianza social al interior de los CVD superior a diversas encuestas chilenas y mundiales, situación que contrasta con la desconfianza existente al inicio del programa. A su vez, desde el capital social los integrantes de los CVD muestran una mayor disposición al trabajo colaborativo con personas desconocidas y un mayor nivel de confianza sobre la proyección de su acción como dirigentes, lo que evalúa positivamente la acción intersectorial y con participación de pluralidad de actores, públicos y privados (Programa de Recuperación de barrios, 2009b). A su vez, desde la perspectiva de la inclusión social, los resultados

muestran no sólo una mayor disposición al trabajo colaborativo, sino que también, una mayor confianza en el trabajo de las instituciones, situación que es inversa en muchos de los barrios vulnerables de Santiago (Lunecke y Ruiz, 2007). Por último, respecto de los objetivos que se plantea el Programa Recuperación de Barrios, en materia de inclusión social, los integrantes del los CVD manifiestan que la responsabilidad en la recuperación es compartida y plural. Todos estos elementos apuntan a una buena articulación con los actores locales y un mejoramiento de la autonomía y capital de los barrios para trabajar en conjunto con un programa como éste (Programa de Recuperación de Barrios, 2009b).

Sin embargo, ha sucedido en muchas ocasiones que la articulación de actores se confunde con el cumplimiento de las directrices nacionales o regionales, propio de un programa estandarizado y poco flexible. Será necesario evaluar en el futuro hasta qué punto la confianza señalada por los consejeros de los CVD obedece a la cuantiosa inversión física y social, y cuánto a la real articulación de los actores locales. A

su vez, el actor local por definición, el municipio, no fue considerado en el inicio como un actor fundamental del proceso. En el gráfico siguiente, que representa la estructura de gestión del programa, los municipios aparecen tangencialmente como un actor del proceso, en su dimensión más técnica pero menos decisional, a través de departamentos como Secpla⁴ o Dideco⁵. Si bien el municipio 'propuso' los barrios en los cuales trabajar al PQMB, no fue un actor central en el diseño ni en la implementación inicial, generando en muchos casos roces y descoordinaciones para la implementación. En una segunda etapa de implementación, producto de los aprendizajes de los primeros barrios que ingresaron al programa, se formaron equipos de barrios municipales, lo que ha sido un buen aporte a la sustentabilidad del proceso. Sin embargo, para un proceso integral y sustentable es necesario no sólo 'considerar' a los municipios sino ubicarlos en el centro de la política de recuperación (Patiño, 2009).



Fuente: Presentación Programa de Recuperación de Barrios, 2° Foro Internacional de Barrios. Santiago, Mayo del 2009.

4 Secretaría de Planificación, presente en la mayor parte de los municipios del país.

5 Dirección de Desarrollo Comunitario, presente en la mayor parte de los municipios del país.

Tal como se mencionó, este proceso paulatino de mayor involucramiento del gobierno local experimentado en el desarrollo del Programa Quiero Mi Barrio, constituye un elemento fundamental para que los resultados obtenidos permanezcan en el tiempo, lo que es reforzado al observar las deficiencias presentadas por el Programa Barrio Seguro.

Así, al tomar en cuenta el rol social y administrativo del Municipio, se posibilita la continuidad del apoyo técnico a las comunidades, en la línea de seguir fortaleciendo sus capacidades de autonomía organizativa y empoderamiento.

De esta forma, la generación de mecanismos de coproducción de actores como los establecidos en el PQMB -que no han estado exentos de dificultades y que requieren perfeccionarse- versus la implementación de intervenciones unilaterales y verticales desde el nivel nacional, muestran claras diferencias a la hora de llevar a cabo estrategias que logren enfrentar la complejidad de los problemas de violencia y vulnerabilidad de los barrios urbanos referidos.

Finalmente, esta lógica de trabajo multisectorial desarrollada por el Programa Quiero Mi Barrio es pionera dentro de las políticas públicas chilenas, y en ese sentido, requiere no sólo valorar los aportes de los distintos actores, ya sea comunitarios e institucionales, sino también hacerse cargo de los desafíos que implica el trabajo colaborativo y horizontal, por sobre la demanda vertical y muchas veces inflexible

2.2.3 Integralidad

El PQMB entiende la integralidad como el manejo multisectorial de la recuperación de barrios, involucrando no sólo al MINVU sino a otros ministerios y reparticiones del Estado en la tarea. Tal como se aprecia en el gráfico anterior, los equipos regionales del PQMB son considerados como coordi-

nadores de la institucionalidad propia del MINVU y de los aportes de otros sectores. A su vez, la dimensión de lo urbano es considerada como la articulación del plan físico y el plan social de recuperación del barrio. Esta estructura ha permitido que en el caso de la Región Metropolitana se diseñe un Programa Integral de Recuperación de Barrios (PIRB) que aborda múltiples ámbitos que deben considerarse en la recuperación del barrio. Esto significa incorporar tanto los componentes físicos como sociales, además de componentes transversales, lo que permite una mirada integral sobre el barrio que orienta la intervención en torno a un hilo conductor de la recuperación barrial en sus distintas escalas (familia, comunidad, entorno barrial, ciudad)⁵.

Un componente transversal que ha cobrado importancia en la implementación del programa ha sido la seguridad, debido a que en muchos barrios es este uno de los factores importantes que obstaculizan el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, más allá del mejoramiento físico. Es necesario reconocer las múltiples relaciones entre ambos grupos de fenómenos para no enfrentarlos aisladamente. En este contexto, los problemas de violencia, inseguridad y crimen son un punto de presión para las ciudades y los barrios, sin importar si son de países desarrollados o en vías de desarrollo (Ducci, 1995). A su vez, la inseguridad y el mejoramiento de barrios poseen algunos elementos en común, tales como la multicausalidad y complejidad de los fenómenos involucrados, la integralidad como enfoque de acción, la necesidad de participación de todos los actores sociales para su solución y la importancia de la implementación local de la política, que rescate las particularidades e identidades de las comunidades que trabajan en él.

Este enfoque integral requiere tomar en cuenta una serie de elementos para lograr una implementación efectiva. Por una parte, se debe contar con sintonía

⁵ El PIRB identifica 3 grandes componentes con dimensiones específicas: a) Componentes Sociales; Relaciones Sociales, Asociatividad, Recreación y Deporte, Educación, Trabajo, Salud, b) Componentes Físicos; Espacios Públicos, Equipamientos, Infraestructura, Vivienda, Normativas (uso del suelo) y c) Componentes Transversales; Participación Ciudadana, Seguridad, Medio Ambiente, Conectividad, Identidad Barrial y Patrimonio Cultural y finalmente Género.

o disposición a cooperar de los distintos actores involucrados, ya sea nacionales, regionales o locales, para lograr la articulación de las iniciativas particulares realizadas. A su vez, la integralidad requiere la coordinación y flexibilidad en los tiempos de ejecución de los planes físicos, sociales y multisectoriales, para obtener resultados que puedan abordar los conflictos urbanos de forma sustentable.

Considerar en el diseño y ejecución de los programas los requerimientos claves para el desarrollo de acciones multisectoriales permitirá al PQMB superar las debilidades observadas en los resultados del Programa Barrio Seguro, en términos de asumir el cambio de lógica que implica el abordaje integral de las problemáticas barriales, no sólo como un discurso sino en términos operativos, dejando atrás el centralismo y aislamiento histórico de la gestión pública que obstaculizan la planificación y realización de medidas conjuntas entre los distintos niveles y sectores del Estado.

2.2.4. Fortalecimiento del tejido comunitario

El plan de gestión social (PGS), uno de los tres planes de gestión del PQMB, se orienta a mejorar los niveles de integración social, promoviendo la participación de los vecinos en torno a la recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ello sus redes sociales y vecinales.

La situación inicial en la que se encontraban los barrios al ingreso al programa era en primer lugar muy heterogénea dada la diversidad de territorios y comunidades considerados como parte del programa. Desde el punto de vista del vínculo social, la situación era bastante precaria ya que había un alto nivel de desconfianza comunitaria y las relaciones vecinales mostraban una tendencia hacia la privatización de la vida familiar y barrial. A su vez se presentaba una paradoja singular, los vecinos al inicio del programa valoraban positivamente la convivencia en el barrio, los atributos sociales de la comunidad y la protección conjunta del espacio barrial. Sin embargo, también declaraban una escasa disposición a actuar colectiva-

mente y a comprometerse con la comunidad, con lo que la práctica de articulación social se veía seriamente cuestionada (Programa de recuperación de barrios, 2009a).

A su vez, los vecinos tienen una imagen positiva y negativa de sus barrios. Por un lado tienen un sentido de pertenencia con el lugar que habitan, pero también están conscientes de los problemas del barrio, entre los cuales distinguen la seguridad y los problemas medioambientales (microbasurales, entorno descuidado, falta de limpieza de calles y plazas). Sin embargo, los elementos negativos del barrio se acentúan al considerar el estigma con el que son considerados por los externos al barrio (Programa de recuperación de barrios, 2009a).

En relación a la confianza y capital social instalados en los barrios con los que trabaja el PQMB, a la llegada de éste 51,5% confiaba poco o nada en las organizaciones de su barrio, a pesar de que 27% de los entrevistados decía participar en alguna organización. A nivel de confianza vecinal, casi 18% decía confiar en casi nadie y 22% en nadie.

No existen antecedentes para anticipar cómo se ha desarrollado el proceso de fortalecimiento del tejido comunitario del PQMB en su conjunto, por el nivel de progreso de los distintos barrios y el hecho que muchos de ellos aún no 'egresan'. Sin embargo, el conocimiento de algunas experiencias por parte de los autores permite evaluar promisoriamente esta dimensión. El sólo hecho de la presencia del Estado en territorios y comunidades que se sentían 'abandonados' produce una movilización comunitaria significativa e incluso tiene efectos directos sobre variables como el temor (Barrientos y Guajardo, 2008).

Algunas buenas prácticas detectadas tempranamente en distintos barrios han logrado un fortalecimiento importante del tejido comunitario, permitiendo restablecer las confianzas perdidas entre el Estado y los vecinos, integrar a miembros de la comunidad que no tenían espacio, voz ni voto como las mujeres, jóvenes, niños y adultos mayores, reconstruir identidad de co-

munidad, generando el reconocimiento de sus orígenes e incentivando el orgullo de pertenecer a ellos, y por último incentivar el uso de herramientas democráticas y espacios de diálogos entre los vecinos.

Debido a ello, los barrios se comienzan a desestigmatizar, los vecinos se empoderan de los espacios públicos, la participación ciudadana permite trabajar contra la delincuencia y la drogadicción, dando espacio a la seguridad ciudadana, los vecinos logran reconocerse, comunicarse y convivir juntos en un entorno embellecido que da espacio a la diversidad de sus habitantes (Rivera, 2009).

Un ejemplo de lo planteado se ve reflejado en los resultados de la experiencia desarrollada por el PQMB en la población Santa Elena 2, comuna de El Bosque, implementado por un equipo de la Universidad Alberto Hurtado. En este caso se logró promover la integración social, física y simbólica de los distintos grupos étnicos y de género, mediante el trabajo conjunto entre la comunidad -representada por el CVD- el Municipio, la Consultora y el MINVU. Dentro de las distintas iniciativas desarrolladas por el Plan de Gestión Social en este barrio los resultados más gráficos de integración, autonomía y empoderamiento son los observados en la realización de las llamadas “mateadas”. Estas actividades se conformaron en espacios de encuentro y convivencia entre las mujeres del barrio que permitieron el fortalecimiento de los vínculos vecinales y las redes de apoyo. Sus principales impactos se enfocaron en la capacidad de instalar en lo público temas que son habitualmente tratados en lo privado, preparados por mujeres y para mujeres, por lo que siempre estuvo presente una perspectiva de lo femenino al momento de su abordaje y análisis. Se destaca además la resonancia emocional que se consiguió con las distintas actividades realizadas en cada una de ellas y un indicador de ello es la alta convocatoria y demanda que se generó por el espacio entre las mujeres del barrio, que continúan llevándolas a cabo mensualmente luego de concluir la implementación del Plan de Gestión Social del PQMB, de forma autogestionada en términos de recursos y de organización.

A diferencia de la intervención del Programa Barrio Seguro que logró una movilización comunitaria solamente durante su período de ejecución, el ejemplo antes mencionado da cuenta de un proceso progresivo de fortalecimiento del tejido comunitario con resultados no solo en el corto sino también en el mediano plazo. Estos resultados fueron posibles en gran medida por la historia de acumulación del capital social presente en el caso de este barrio, y por la larga trayectoria de sus organizaciones de base. Así, al movilizar este capital social a partir de un acompañamiento pedagógico y de aprendizaje conjunto entre los distintos actores involucrados, incorporando la visión y experiencia de Municipio, se logró fomentar la autonomía y autogestión de la comunidad obteniendo resultados perdurables en el tiempo, como el ejemplo referido.

3. ¿CUÁNTO SE HA AVANZADO Y QUÉ FALTA?

En primer lugar es necesario plantear el indudable avance que las políticas públicas hacia barrios en Chile han realizado en la última década. Ya el PBS avanzó en el diseño de programas integrales y hacia la recuperación del tejido social de las comunidades intervenidas, desde el mejoramiento de la seguridad en barrios críticos. Sin embargo, su implementación en general no fue a la par del diseño, particularmente por la falta de coordinación con los municipios y su acción fue más efectiva en la esfera del control policial que en la de movilización comunitaria. Por su parte el PQMB ha avanzado en diseños e implementaciones más integrales, que apuntan a la calidad de vida de los habitantes desde el mejoramiento urbano (físico + social) y con la seguridad como eje transversal. A su vez, los avances en recomposición en tejido comunitario de este programa son promisorios, logrando articularse a través de los CVD con los actores locales. Se ha producido el inicio de un proceso pedagógico donde por un lado la comunidad aprende a dialogar con el Estado y se participa en la complejidad de sus procesos, así como los actores estatales involucrados aprenden a trabajar en la multisectorialidad, con las demandas locales y las

particularidades de cada barrio. Sin embargo, al ser éste un programa pionero, también ha pagado los costos de aprender a trabajar la multisectorialidad al interior del Estado más allá de la declaración de buenas intenciones.

A pesar de los avances aquí reseñados, sigue existiendo la necesidad de reconocer al municipio como actor fundamental para el mejoramiento de barrios y la implementación de políticas de seguridad orientadas hacia la cohesión social. Es necesario avanzar desde programas nacionales, centralizados y estandarizados, hacia políticas flexibles y que trabajen desde la especificidad local. Son los municipios los llamados a conducir este proceso de manera sustentable (Universidad Alberto Hurtado – ONU HABITAT, 2009). Esta situación también representa un gran desafío para las administraciones municipales, las cuales la mayoría de las veces no poseen las herramientas de gestión, los recursos adecuados y los cuadros profesionales y técnicos para enfrentarlo.

A su vez, es necesario reconocer la historia de las políticas aplicadas a los barrios desde el Estado, ya que él tiene un rol insustituible en la integración de las comunidades excluidas y segregadas de la ciudad. Un ejemplo es la población Santa Adriana, la cual fue 'intervenida' por el PBS entre el 2003 y 2005 y nuevamente 'intervenida' como barrio crítico por el PQMB. Si bien los habitantes reconocen como un avance la presencia del Estado en la población, la discontinuidad del trabajo preventivo implicó que lo logrado con el PBS en términos de desarticulación de redes de narcotráfico tuvo un retroceso importante una vez que éste programa se retiró del barrio (Lunecke, 2008). A su vez, el fortalecimiento del tejido comunitario en este barrio se vio debilitado producto de la falta de continuidad. Por consiguiente, a la llegada del PQMB se vivía en Santa Adriana una situación de desconfianza, temor a las bandas de narcotráfico rearticuladas y sensación generalizada de inseguridad tal vez incluso mayor al 2003. La pregunta que queda abierta es como se pueden articular de mejor forma las acciones en los barrios desde

el Estado, ya sea desde su nivel central como de los municipios.

Como propuesta para el mejoramiento de las políticas orientadas a barrios en Chile, es necesario avanzar en un programa más flexible, con foco en lo local y con plazos de trabajo que permitan acciones acordes con los objetivos planteados. Esto implica un programa de financiamiento hacia equipos municipales –ya sea al interior de ellos o en coalición con ONG's, Universidades o consultoras– flexible en cuanto plazos, etapas y productos; una fuerte capacitación a los agentes locales municipales que intervienen, enfocada en políticas integrales y orientadas a la cohesión social; orientación de mediano plazo, de al menos 5 años, que permita un proceso paulatino para el cumplimiento de los objetivos de recuperación y prevención; y por último un enfoque en las comunidades y en los territorios que incorpore los recursos comunitarios presentes, las capacidades instaladas y las sabidurías informales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrientos, P. y Guajardo, C. (2008). Cambios en las percepciones de los habitantes de un sector luego de la ocurrencia de un delito de alta connotación social: estudio de caso, Villa Cousiño Macul, Peñalolén. En *Cuarto Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Barros, L. (2003). *Los Sentidos de la Violencia en casos de Robo con Violencia o Intimidación*. Santiago: Universidad de Chile – Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2007). *Sistematización de Experiencias en Terreno: Programa Barrio Seguro, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile*. Documento de Apoyo Técnico N° 4, Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Recuperado el 2 de agosto de 2007 <http://www.comunidadyprevencion.org/docs/Sistematizacion%20Programa%20Barrio%20Seguro.pdf>
- CEPAL (2008). *Panorama Social de América Latina*. Santiago : CEPAL.
- Dammert, L. (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* - EURE, 30(91) 87 – 96.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile, una visión desde la comunidad*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Ducci, M. E. (1995). *La Dimensión Política de la Sustentabilidad Urbana*. Santiago: IEU+T Serie Azul N° 10.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia: Alfa Omega. Banco Mundial.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. En *Revista CEPAL*, (75) 171 – 189.
- Lederman, D., Loayza, N., y Menéndez, A. M. (2002). Violent crime: does social capital matters? En *Economic Development and Cultural Change*, (50) 509 – 539.
- Lizana, N. y Ruiz, J.C. (2008). Prevención de la violencia y capital social: lecciones de los barrios críticos en Santiago de Chile. En *Cuarto Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lunecke, A. (2008). *Prevención Local del Delito: Una aproximación a la experiencia Chilena. Programa Comuna Segura y Barrio Seguro*. Santiago: FLACSO [s.n].
- Lunecke, A. (2005). *Programa Barrio Seguro*. Documento de trabajo. Universidad Alberto Hurtado [s.n].
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2006). Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia. En *Segundo Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2007). Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. En Dammert, L. y Zuñiga, L. (Ed.) *Seguridad y violencia en América Latina*. URB-AL.
- Moser, C. y McLlwaine, C. (2006). Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. In *World Development*, 34(1) 89 – 112.
- ONU – HABITAT (2003). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi: ONU – HABITAT. Working paper.
- ONU – HABITAT (2008). *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*. London: Earthscan.
- ONU – HABITAT y Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local; hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: ONU – HABITAT y Universidad Alberto Hurtado.
- Patiño, F. (2009). *Urban safety and slum upgrading policies: Converging Paths to Safer and Livable Cities*. Bogotá [e.d.].

Perlman, J. (2006). The metamorphosis of marginality: four generations in the favelas of Río de Janeiro. In *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1) 154 – 177.

Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.

Programa de Recuperación de Barrios (2009a). Cuadernos de Barrio N°1. Santiago: MINVU.

Programa de Recuperación de Barrios (2009b). Cuadernos de Barrio N°2. Santiago: MINVU – UDP.

Rivera, M. (2009). Informe sistematización seminario *Buenas Prácticas* para el Programa Quiero mi Barrio. Santiago, GTZ. Descargado el 31 de Julio del 2009 desde <http://www.quieromibarrío.cl/documentos/Paginas/default.aspx>

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). *Los 'con techo'; un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur.

Ruiz, J.C. (2009). Lugares contendidos, abarrotados, abandonados: el conflicto transforma el espacio de la ciudad. En Ruiz, J.C. y Carli, E. *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción* (35 – 54). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Ruiz, J. C. (2008). *Violencias en barrios críticos en Santiago*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Desarrollo Urbano. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sunkel, G. (2003). La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. En Atria, Raúl y Siles, Marcelo (Comps.). *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y El Caribe* (303-335). Santiago: 71.

Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985 – 2001*. Santiago: Ril Editores.

Torres, C. (2007). La exigibilidad al mejoramiento barrial como respuesta a la exclusión de los derechos a la ciudad y la vivienda. Presentado en la V Jornada internacional de vivienda social: el derecho a la ciudad y a la vivienda: propuestas y desafíos en la realidad actual. Valparaíso, Chile.

Universidad Alberto Hurtado (2006). *Sistematización de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en Chile. Alcances para la Coproducción*. Santiago: [s. e.].

Vanderschueren, F. y Petrella, L. (2003). Ciudad y violencia. En Balbo, M., Jordán R. y Simioni, D. (Comps.). *La ciudad inclusiva* (215 – 236). Santiago: CEPAL.

Velásquez, E. (2009). Intervenir el espacio urbano para manejar los conflictos sociales y prevenir el delito? En Ruiz, J.C. y Carli, E. *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.



HACIA LA ELABORACIÓN DE MODELOS DE DIAGNÓSTICOS INTEGRALES

IGNACIO EISSMANN
Corporación Moviliza

PALABRAS CLAVES:

Barrio, Diagnóstico, Integralidad, Vulnerabilidad, Exclusión,

La elaboración de un diagnóstico integral acerca de la violencia y delito en un barrio o un territorio es una tarea en extremo compleja que requiere dar cuenta de al menos tres grandes exigencias: (i) Delimitar el barrio a diagnosticar; (ii) Establecer un marco de análisis que permita analizar la violencia y el delito en relación a otras variables que permitan levantar su multidimensionalidad, así como efectuar comparaciones de distintas situaciones en el tiempo o diversos barrios en un mismo momento y; (iii) Definir y ejecutar una metodología pertinente a los propósitos del diagnóstico y el uso posterior en el marco del diseño y ejecución de una estrategia de control y/o prevención de la violencia y el delito.

1. DELIMITACIÓN DEL BARRIO

Diagnosticar un barrio implica establecer previamente a qué unidad socioespacial se hará referencia. De esta forma será posible definir los actores involucrados en el diagnóstico, diseñar estrategias focalizadas a partir de sus resultados y establecer desde donde se analizan sus relaciones con otros sectores. Ello no implica abandonar la idea de que el barrio se encuentra en un contexto mayor y que está influenciado por el resto de la ciudad. Asimismo, se debe tener presente que una delimitación será siempre subjetiva por lo que deben especi-

carse los criterios con que se haga.

La revisión de la literatura, acerca del barrio como concepto, evidencia que las definiciones tienen en común la falta de precisión de los límites de éste, así como el reconocimiento de la dificultad de ello. En este sentido, algunos autores plantean que a pesar de que el concepto no siempre presenta delimitaciones claras y es difícil de precisar, el barrio tiene la característica de que todos lo reconocen cuando lo ven (Galster, 2001). Ello supone que el barrio está presente de forma más clara en el imaginario de las personas que en la conceptualización misma que se hace de él.

Metodológicamente, la delimitación debe permitir construir una unidad socioespacial donde situar los tipos de relaciones que se desarrollan, su vinculación con el resto de la ciudad y los elementos que lo diferencian como parte de un todo, tanto a nivel físico, como espacial y social, asumiendo que el barrio contiene una identidad social, afectiva y emocional que se va construyendo de forma permanente a lo largo del tiempo.

En la teoría social de los últimos años, si bien no existe un consenso frente a una definición de barrio, se le ha concebido en términos generales como “una unidad colectiva “consciente”, de un nivel mayor que la unidad vecinal, con una “personalidad” distintiva dentro de la ciudad, con límites definidos, con un nombre –que no poseen los vecindarios– y con una cierta “autonomía”. Está constituido por una pluralidad de unidades vecinales y su diferencia con éstas es más bien cualitativa, basada en el grado de su distintividad respecto del centro de la ciudad o de otros barrios” (Gravano, 2005 : 99).

Una forma de superar la dificultad que propone la gran variedad de definiciones de barrio es determinar sus principales características. En este sentido, se pueden mencionar al menos tres:

a. Los barrios surgen de procesos sociales y se convierten en espacios de sociabilidad y de experiencias comunes que lo dotan de sentido. Lo anterior apunta al surgimiento del barrio como un proceso que se continúa en el tiempo y que va conformando ciertas características particulares en cada uno de ellos. Existe una necesidad del barrio que hace que su conformación adquiera estas características particulares, en especial en aquellos conformados por sectores sociales bajos, donde las relaciones interpersonales también surgen como relaciones de subsistencia. En Chile, esto es particularmente notorio en los barrios que surgen en los años cincuenta y sesenta a partir de procesos de tomas de terrenos y erradicaciones.

b. El barrio cumple diversas funciones sociales para sus habitantes y que afectan la cotidianidad de sus vidas. Crea un ambiente diferenciado donde se desarrollan ciertos estilos de vida que congregan una gran variedad de grupos sociales que conforman una unidad particular, aún cuando en su interior se presenten grupos diversos. A un nivel más específico, cumple la función social de articular la diversidad social urbana; integrar la vida familiar; constituirse como un referente espacial; generar identidad a un grupo determinado de personas que viven en él; ser el articulador de diversos grados de privacidad; ser el soporte para el desarrollo de las diversas fases del ciclo vital; e integrar las redes sociales de solidaridad y apoyo a pautas de convivencia (Buraglia).

c. Los barrios generan una identidad colectiva. Proporciona a las personas que lo habitan una base territorial y una experiencia común que los hace identificarse (positiva o negativamente) como miembros de él. A partir de ello, se establecen elementos distintivos propios de quienes habitan determinado lugar.

El Barrio Urbano Vulnerable o Crítico.

Una primera delimitación necesaria de hacer es determinar el tipo de barrio que se va a diagnosticar: comercial, universitario, residencial, etc. En este documento hacemos referencia al barrio urbano vulnerable o crítico, el cual como unidad de interés para la política pública, emerge desde la década de los noventa a partir de la agudización y crecimiento de los niveles de temor, inseguridad y violencia, así como del aumento de la presencia de consumo y tráfico de drogas. En efecto, en la actualidad se reconoce la existencia de sectores marcados por procesos de exclusión donde se producen diferentes fenómenos sociales problemáticos asociados tanto a delitos y violencia como a falta de oportunidades y aislamiento social. Katzman reconoce la existencia de guetos urbanos como el resultado de procesos de segregación residencial (2001). Este autor señala que “los nuevos guetos urbanos favorecen la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo hacen, lo que va dejando en lugar de una población residual que vive en condiciones cada vez más precarias y se halla crecientemente distanciada de las personas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea” (Katzman, 2001:181).

A su vez, plantea que al interior de estos guetos existe un reforzamiento de las condiciones de precariedad en que viven las personas, primero porque “la interacción con los vecinos está limitada a personas cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida no promuevan resultados exitosos de acuerdo con los criterios predominantes con la sociedad. Segundo, las redes vecinales son ineficaces para la obtención de empleo o de información sobre empleo y oportunidades de capacitación. Tercero, la misma inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de instituciones vecinales y de niveles adecuados de organización y control social informal. Cuarto, los niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos. (...) Por último, las situaciones de desempleo persistente aumentan la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingreso” (Katzman, 2001:181).

A su vez es fundamental considerar los procesos por los cuales transitan los barrios y que en algunos casos son causas de su propio surgimiento, como es el caso de la exclusión y la vulnerabilidad. Así mismo, hay que tener presente que un barrio determinado reporta características y niveles de vinculación distintas respecto al resto de la ciudad y las instituciones sociales y productivas, lo cual repercute fuertemente en la conformación identitaria y en las dinámicas sociales de cada barrio.

Aún cuando se definan con precisión estos aspectos del barrio, los límites de éste no serán posibles de definir, ya que cada dimensión presenta una delimitación distinta. Esto es, los límites administrativos, identitarios, morfológicos y espaciales no coinciden necesariamente. En ello incide directamente la percepción que los mismos habitantes desarrollan respecto de su barrio.

Con todo, para efectos de este apartado, el barrio urbano vulnerable será definido a partir de su vinculación con la sociedad y la problematización de éste, como “Una unidad territorial no definida administrativamente y con fronteras diversas, determinadas por elementos socio-espaciales, simbólicos e identitarios. Sus principales características se basan en su proceso de conformación y desarrollo, así como en su condición de vulnerabilidad y los efectos de los procesos de exclusión de la sociedad y sus instituciones, cuyas dinámicas sociales son construidas tanto por los significados que ellos construyen como por la imagen y relación que construye el resto de la sociedad respecto de ellos y de sus habitantes” (Eissmann, 2008: 34-35).

2. MARCO ANALÍTICO PARA DIAGNOSTICAR

El segundo paso es construir un marco analítico que ayude a observar, en el espacio delimitado, cómo se desarrolla la violencia y el delito asociados a la multidimensionalidad del barrio. De esta forma, un diagnóstico integral debe contar con un marco analítico que le permita recoger y ordenar la información bajo dos propósitos: (i) Caracteri-

zar la multidimensionalidad barrial y (ii) proyectar líneas de acción integrales y con distintos resultados y efectos esperados en cada una de ellas. Por ello, debe partir por entender la situación de desventaja en que se encuentran, examinado tanto los procesos externos que las determinan como los recursos con que cuentan para enfrentar tales procesos. Para ello, los enfoques de exclusión y vulnerabilidad resultan altamente útiles.

La exclusión como concepto se ha venido desarrollando para entender de mejor forma los fenómenos relativos a la pobreza. Entrega un marco explicativo a sus causas, características y posibilidades de superación o bien, de mantención durante el tiempo. No apunta a un concepto estático, sino que por el contrario es dinámico (Barros, De los Ríos, Torche, 1996). Son procesos que se van dando en el tiempo, y acumulando a medida que convergen, y generan una disminución de las condiciones de vida de personas o grupos, con respecto al resto de la sociedad (Estivill, 2003). Por otra parte, la exclusión es multidimensional. Algunos autores sintetizan tres dimensiones: económica, social o institucional y cultural (Barros, De los Ríos, Torche, 1996).

La dimensión económica se refiere a la relación de los sujetos con el sistema económico en general. La dimensión social alude a la ruptura de los lazos existentes entre los sujetos y las instituciones y grupos sociales. En tanto que la dimensión cultural, se refiere a la falta de integración al sistema educacional que posibilita a los sujetos adquirir las habilidades suficientes para desenvolverse en la sociedad y a la falta de socialización de normas y valores vigentes. A éstas es posible agregar la dimensión físico espacial, entendida como las características que presentan los barrios, en cuanto a ubicación geográfica en el contexto urbano y también las características físicas y de diseño tanto de sus viviendas como del espacio público. En este sentido, el análisis de las ciudades muestra como el crecimiento urbano junto con su arquitectura funcional producen, en algunos casos, efectos negativos sobre la socialización de los individuos que los habitan y que inciden sobre el desarrollo de contextos criminogénicos (Universidad Alberto Hurtado, 2006).

Este conjunto de dimensiones constituyen una serie de procesos que van deteriorando las condiciones de vida de los grupos excluidos, en otras palabras, van aumentando las desventajas y desigualdades existentes. En este sentido, señala Saravi “la exclusión como enfoque, invita a centrar el análisis no en situaciones puras de exclusión, sino en situaciones de vulnerabilidad caracterizadas por procesos más o menos intensos de acumulación de desventajas” (Saravi, 2005: 5). En suma, el concepto de exclusión apunta al quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad y sus instituciones, limitando la pertenencia real al sistema social. Ello no sólo contempla la falta de inclusión de los sujetos al sistema social, sino que también la dificultad en el acceso a éste.

En cuanto a los resultados de la exclusión en estos sectores, ello puede ser visto desde los efectos que tiene en la calidad de vida y bien estar de las personas que allí viven. El Banco Mundial señala que “la discriminación y el aislamiento- los distintivos de la exclusión social- tienen un profundo impacto negativo en la calidad de vida. Esta relación tiene dos aspectos. En primer lugar, ser pobre puede llevar a la estigmatización y marginación de las instituciones, lo que conduce a una mayor pobreza. En segundo lugar, la exclusión social no siempre lleva a la pobreza económica, pero sí está vinculada con la exclusión de instituciones de la sociedad y siempre produce una sensación menor de bienestar” (Narayan, 2000: 229). En relación a ello, agrega que “los pobres permanecen en la pobreza por que están excluidos del acceso a los recursos, oportunidades, información y conexiones que tienen los menos pobres” (Narayan, 2000: 241).

La exclusión también responde a territorios. Se caracteriza principalmente por ser un grupo que vive en desventaja frente al resto de la sociedad, ser víctima de una estigmatización y estar espacialmente segregados. De esta manera, no es la pobreza la que causa directamente los problemas sociales, sino los procesos de exclusión que los desencadenan. Ligado a lo anterior, la segregación espacial, entendida como el “grado de

proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómico” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 27), unida al crecimiento de las ciudades, juega un rol cada vez más importante en la marginación de ciertos grupos y sectores. En este sentido, el grado de segregación residencial es uno de los factores que incide en los niveles de exclusión de las personas y en las posibilidades reales de superar sus desventajas sociales (Katzman, 2001). “La segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive en la ciudad, sino el sistema de relaciones sociales que se entretejen por y sobre el espacio urbano, es decir, ella aplica la fragmentación socio espacial de la interacción social, y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad” (Saravi, 2005: 11).

Así mismo, se va configurando una realidad en que los grupos excluidos van siendo apartados incluso físicamente de los contextos en los cuales se entregan cuotas de capital social reforzándose el desarraigo y la desintegración social con respecto al resto de la ciudad. En este sentido, Katzman señala que “dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobres” (Katzman, 2001: 173). El punto final de este proceso es el encierro y la estigmatización barrial, es decir, la “ghettificación” de los espacios y la clausura espacial de las oportunidades.

Estos procesos de exclusión han generado que aumente la vulnerabilidad en los barrios urbanos desaventajados, entendida como el “proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001: 8). Los rasgos de vulnerabilidad pueden ser identificados a partir de la relación del contexto de los individuos, hogares y/o comunidades, con sus capacidades de hacer frente a este contexto. Esta capacidad de respuesta se observa tanto en los capitales existentes como en las estrategias de uso que se haga de ellos. En este sen-

tido, Busso señala que “el portafolio o conjunto de activos que poseen los hogares pobres puede ser usado de diferentes maneras, definiendo de este modo estrategias para responder a cambios en el conjunto de oportunidades del entorno, básicamente entendido como el mercado, el Estado y la sociedad. La relación dialéctica entre el enfoque micro centrado en las estrategias familiares de movilización de sus activos y el enfoque macro que enfatiza en el conjunto de oportunidades (mercado, Estado y sociedad) es uno de los aportes que pretende incorporar el análisis de la vulnerabilidad social para abordar los problemas relativos a la heterogeneidad, producción y reproducción de la pobreza y las desventajas sociales” (Busso, 2001: 10).

Como se ha señalado, los individuos, hogares y/o comunidades pueden hacer frente tanto a los efectos de los procesos de exclusión, como a sus características de vulnerabilidad mediante el acceso a las oportunidades del entorno y usando sus activos o capitales de forma eficiente.

Respecto a lo anterior, “la noción de conjunto de oportunidades se entiende principalmente como la posibilidad de acceso a los mercados de bienes y servicios para realizar intercambios y transacciones, con la posibilidad de acceder a empleo, protección social y a derechos de ciudadanía que permitan a los individuos, hogares y comunidades alcanzar un nivel de bienestar por lo menos no descendente. Los activos conjuntamente con las estrategias, condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades” (Busso, 2001: 13).

Los activos, desde la perspectiva de vulnerabilidad, deben ser analizados, señala Busso, enfatizando en la cantidad, calidad y diversidad de ellos. En términos generales se reconocen cuatro tipos de activos (Busso, 2001: 13): (i) Activos Físicos; Incluye medios de vida como la vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar, etc, usados para mantener y reproducir la vida en el hogar; también los medios de producción, como los bienes

que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes. (ii) Activos Financieros; Incluye ahorro monetario, créditos disponibles, acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal. (iii) Activos Humanos; Incluye los recursos que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros. (iv) Activos Sociales; Son intangibles y se instalan en relaciones, a diferencia de los recursos humanos que están instalados en las personas y de los recursos físicos que se instalan en derechos. Son una forma y un atributo colectivo que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales.

Dentro del análisis de la vulnerabilidad es importante profundizar en la idea de activo o capital social. Como concepto ha estado vinculado desde su origen con la pobreza, a partir de la necesidad de comprenderla más allá de lo material, y de entender el desarrollo de estrategias de superación que consideren los recursos existentes en los mismos contextos de pobreza. Por ello, el análisis del capital social se constituye en un marco analítico útil para definir los recursos existentes en los barrios, cuáles son las principales carencias y hasta donde se extienden sus redes sociales. A su vez, es posible identificar distintos tipos de capital social (Mideplan, 2002: 23): (i) Social Individual; es el recurso que las personas han acumulado en sus relaciones sociales. Se caracteriza por cierta reciprocidad difusa, un contrato informal entre dos personas, y se expresa en redes centradas en cada persona. (ii) Social grupal; es una extensión de las redes egocentradas que se cruzan cara a cara en un grupo, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican conformando un grupo capaz de funcionar como equipo. (iii) Social comunitario y de barrio; consta de las estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. (iv) Social de puente; es una extensión del capital social en las formas antes mencionadas, pero referida a los vínculos que dan acceso a personas e instituciones distantes, tanto horizontales como verticales.

Resulta relevante en el caso de los barrios el análisis en mayor detalle del capital social comunitario. Éste es definido como “la capacidad, efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión” (Durstón, 2003: 156). Dentro de este capital es posible identificar cinco grandes dimensiones: confianza, reciprocidad, cooperación, participación y asociatividad, y redes sociales, que funcionan como indicadores tanto de vulnerabilidad como de oportunidades de superación de esta condición, según sea el nivel que presenta dentro de un determinado contexto.

Cabe señalar, finalmente, que diversos diagnósticos de barrios de la zona sur de Santiago¹, han identificado la presencia de capital social perverso, entendido como el uso del tejido social, las relaciones sociales, normas de convivencia, y organización instalada en función de la comisión de actos ilícitos. Por tanto, el capital social no debe ser entendido de forma positiva per se, sino que es el uso que se haga de él lo que determinará su funcionalidad a la comunidad.

Los diagnósticos de barrios urbanos vulnerables o críticos han revelado que la situación de vulnerabilidad de estos sectores se ha agudizado al menos por tres variables socio espaciales: la pérdida de capacidad de articular respuestas comunitarias frente al entorno; la aparición de nuevas formas de violencia y problemas asociados al consumo y tráfico de drogas; y la ausencia de una política pública pertinente a la realidad de estos barrios (Eissmann, 2008). De ellos, los dos primeros puntos son de relevancia para elaborar un diagnóstico ya que dan el contexto actual y reflejan el tránsito que han tenido estos sectores en las últimas décadas.

Pérdida de capacidad de articular respuestas comunitarias.

A diferencia de décadas anteriores en que los habitantes de estos sectores lograron articular estrategias comunitarias para dar cuenta de los problemas de su entorno y mejorar sus condiciones de vida -tales como las tomas de terreno, actividad de dirigentes sociales, implementación de organizaciones, habilitación de poblaciones, etc- en la actualidad los pobladores de los barrios vulnerables no generan respuestas comunitarias frente a los problemas que enfrentan, sino que son preferentemente de corte individual. Ello se da en primer lugar por que no se observa un sentido de comunidad que sustente dicha respuesta. “Hoy en día, a pesar del reconocimiento de compartir una situación común, no existe una unión entre vecinos y vecinas. Por el contrario, los diagnósticos evidencian una tendencia creciente hacia la desconfianza y la individualidad” (Eissmann, 2008:144).

En segundo lugar, porque esta respuesta implica la existencia de liderazgos capaces de conducir al grupo hacia la satisfacción de sus objetivos. Sin embargo, actualmente se evidencia junto con una disminución de la participación en las diversas organizaciones, un debilitamiento y baja representatividad de los dirigentes sociales. Muchos de ellos han perdido credibilidad, se han desgastado, o bien, no existen nuevos liderazgos que encabezen procesos de mejoramiento barrial. Asociado a lo anterior, también se evidencia una baja participación de los jóvenes, al menos en organizaciones formales. Ellos son vistos como las víctimas y victimarios en el problema del tráfico y consumo de drogas, por ejemplo, pero no asumen un protagonismo en las estrategias de superación del problema ni tienen el espacio necesario para hacerlo.

1 Se hace referencia a los diagnósticos desarrollados el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado en la Población Santa Adriana y Sectores E y F de la Población José María Caro de la Comuna de Lo Espejo; Villas Santa Teresa y La Zarzuela en la Comuna de la Pintana; Villa La Serena en la Comuna de la Granja; y los diagnósticos realizados por el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado en la Villa Carol Urzúa, de la Comuna de Puente Alto.

En tercer lugar, se necesita de un trabajo conjunto en función de objetivos comunes, y a pesar de que estos están definidos y validados, las respuestas son mayoritariamente individuales, y apelan a una adaptación (mitigación) a las situaciones negativas más que a la superación de ellas. En los diagnósticos de barrios² se evidencian proyectos de corto plazo y estrategias ligadas a la migración y el encierro como mecanismos para enfrentar los problemas de violencia, inseguridad y consumo y tráfico de drogas.

En cuarto lugar, una respuesta comunitaria supone visualizar un mejoramiento del barrio en que se vive, mientras que en la actualidad, el mejoramiento de la vida- mayoritariamente- se visualiza a través de la salida del barrio. En este sentido, el territorio se configura como lo negativo y el exterior como lo positivo. Ligado a lo anterior, la tendencia creciente a desapropiarse comunitariamente de los espacios públicos, con un proceso paralelo de desidentificación con ellos y de apropiación por parte de grupos dominantes, han generado un obstaculizador más por la interacción positiva de los vecinos entre ellos y con su barrio en función de proyectar un mejoramiento conjunto.

Desarrollo de nuevas formas de violencia y problemas asociados al consumo y tráfico de drogas.

Los hechos de violencia y delincuencia han estado presentes en los barrios vulnerables desde sus conformaciones, incluso en algunos se reconoce una suerte de historia de violencia y delincuencia, como en el caso de los barrios Santa Adriana, José María Caro y La Legua. Esta situación si bien siempre ha sido problemática, en décadas anteriores se contaba con mecanismos de respuesta a ellas, siendo la principal la instalación de un

código de conducta entre los delincuentes que prohibía asaltar o dañar a miembros de la misma población. En la actualidad los niveles de violencia han cambiado principalmente porque el foco que los genera es diferente. (Eissmann, 2008)

Desde 1990 se ha evidenciado un creciente aumento del consumo de drogas, no sólo de marihuana sino que también de pasta base y otras sustancias. Junto a ello, han aumentado los grupos organizados de tráfico de drogas al interior de los barrios, y con ello también un conjunto de dinámicas barriales. Si bien, el tráfico y consumo de drogas- al igual que la violencia y el delito- no son algo nuevo en estos sectores, la forma en que se desarrolla sí lo es. Actualmente se observan nuevas como las balaceras en lugares públicos, el tráfico y consumo de drogas en espacios comunitarios, el aumento de personas con consumo problemático que recurren al asalto –incluyendo vecinos– como mecanismo de captación de ingresos para la compra de drogas, entre otras cosas. El impacto negativo que este fenómeno ha tenido en los barrios es de gran magnitud, y contribuye directamente a que se mantenga y reproduzca la situación de vulnerabilidad de ellos. Dentro de los impactos más significativos destacan el aumento del temor, cambio de prácticas cotidianas, aumento de la desconfianza, estigmatización, entre otras. (Eissmann, 2008; Universidad Alberto Hurtado, 2006).

2.1. Operacionalización del Marco Analítico.

Luego de establecer un marco conceptual, el siguiente paso es operacionalizarlo en variables que puedan ser diagnosticadas y permitan construir indicadores e instrumentos de recolección de información. Para desarrollar esta definición de variables se propone establecer el foco del diagnóstico en el

² Se hace referencia a los diagnósticos desarrollados el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado en la Población Santa Adriana y Sectores E y F de la Población José María Caro de la Comuna de Lo Espejo; Villas Santa Teresa y La Zarzuela en la Comuna de la Pintana; Villa La Serena en la Comuna de la Granja; y los diagnósticos realizados por el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado en la Villa Carol Urzúa, de la Comuna de Puente Alto.

fenómeno de la violencia y el delito en relación con las expresiones que se dan en los barrios a partir de la confluencia de vulnerabilidad y exclusión, entendiendo que la primera se agudiza por los efectos de la segunda.

En primer lugar se propone una operacionalización del concepto de vulnerabilidad en base a la siguiente figura:



Fuente: Elaboración Propia

Los barrios desarrollan su vulnerabilidad a partir de su exposición a los riesgos que ocasiona su relación con el entorno (interno y externo). En esta exposición al riesgo confluyen tres dimensiones: Recursos y Oportunidades; Características Estructurales; y Cambios.

Los recursos y oportunidades se encuentran presentes tanto al interior de los barrios como en el Estado, la sociedad y el mercado, y son de diversas características (físico, financiero, humano y social). La presencia de ellos y la forma en que se usen determinarán en gran medida el nivel de respuesta que se desarrolle para prevenir y mitigar los riesgos a los que están expuestos. En el caso de los barrios vulnerables es fundamental el capital social comunitario dentro de estos recursos y

cómo desde él es posible capitalizar las oportunidades del entorno, como los recursos financieros y materiales que bajan desde las políticas y programas públicos por ejemplo.

Las características estructurales hacen referencia a aquellas variables que están presentes de forma permanente en el entorno tanto en el plano local (entendido como el barrio en sí mismo), como social (entendido como el contexto socio espacial en que está inserto el barrio, tanto la comuna como la ciudad) y que implican una exposición a un riesgo. Algunas de estas variables que se observan fuertemente hoy día son la segregación (plano social) y en muchos casos las dinámicas de violencia instaladas por grupos de tráfico o pandillas que las han vuelto permanentes (plano local).

Los cambios, finalmente, expresan aquellas variables dinámicas y no permanentes provenientes desde el entorno local y social e implican una exposición a un riesgo. Algunas de estas variables en las últimas décadas han sido las obras públicas que afectan el espacio que usan los barrios, las erradicaciones y la llegada de nuevos asentamientos que impactan negativamente en las condiciones socioeconómicas del sector, entre otras.

En segundo lugar, para el **concepto de exclusión**, se proponer operacionalizarlo en cinco dimensiones³ para realizar una descripción específica, pero sin dejar de establecer que son procesos multidimensionales difíciles de separar en términos prácticos.

Dimensión Social: Alude a las relaciones sociales que se desarrollan dentro de los sectores y con el exterior, y que constituyen el capital social del territorio, expresado principalmente por los niveles de confianza, reciprocidad, cooperación, asociatividad y extensión de las redes sociales. (Universidad Alberto Hurtado, 2006)

³ Se encuentran basadas en el diseño metodológico para trabajar en barrios vulnerables realizado por el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado para CONACE.

Dimensión Institucional: Se enfoca a la relación y vínculos de los habitantes de los sectores con las principales instituciones sociales. Por una parte implica la relación con la familia, la escuela y la comunidad a través de los procesos de socialización, y por otra, al acceso a los servicios sociales que otorga el estado y la calidad de ellos. (Universidad Alberto Hurtado, 2006)

Dimensión Económica: Refiere al debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con el sistema económico en general y dentro de éste, con el mercado de trabajo, ya que este no es sólo su fuente de ingreso sino que además, su familia de pertenencia, fuente de status e integración al sistema social. Cabe señalar que no sólo los sujetos están excluidos del sistema económico sino que los mismos sectores también lo están respecto a las dinámicas de crecimiento y desarrollo de la ciudad y del país. En este sentido, la falta de acceso a oportunidades y el desempleo son factores que pueden explicar la participación de los sujetos en actividades ilícitas y delictuales. (Universidad Alberto Hurtado, 2006)

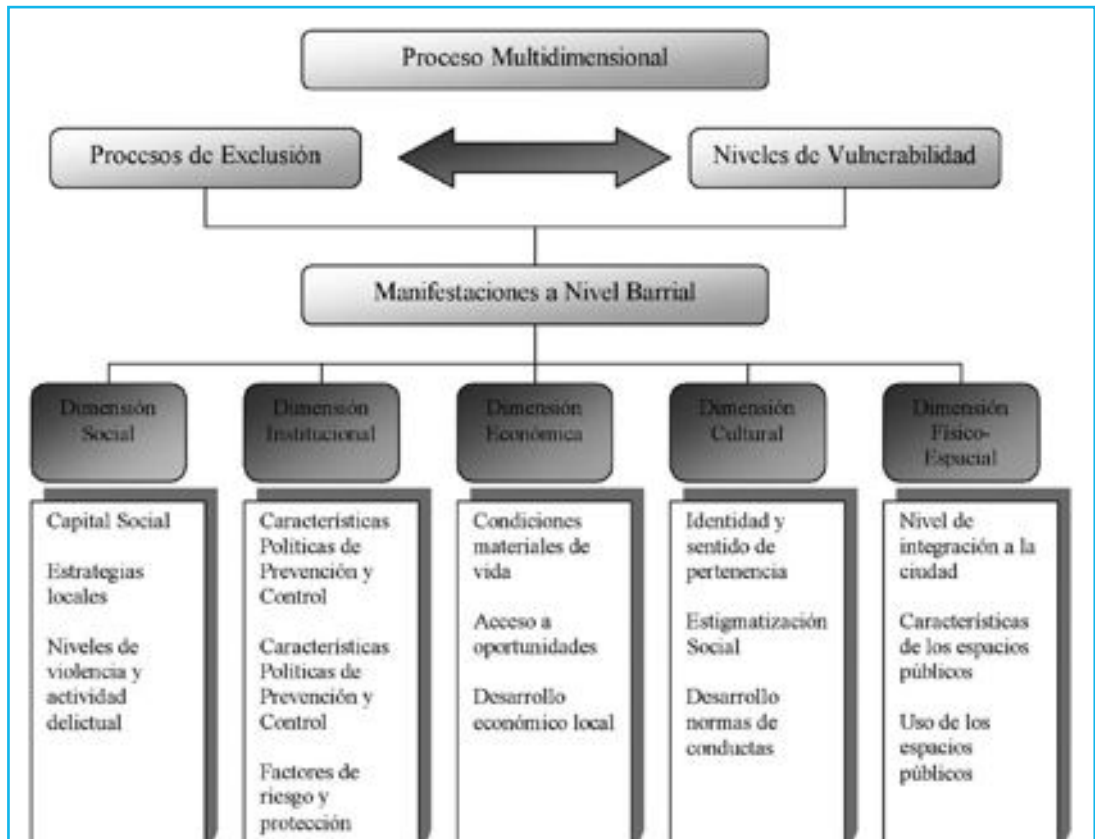
Dimensión Cultural: Refiere a los vínculos que el sujeto establece con el sistema de normas y valores vigentes en la sociedad. Sin embargo, en determinados sectores poblacionales, las dinámicas sociales y sus significados adquieren variaciones respecto de aquellas conductas y prácticas establecidas socialmente. La marginación de ciertos espacios de intercambio y socialización, y la inclusión en otros con características distintas en incluso opuestas, configura un núcleo alternativo de valores, patrones de conducta, códigos e incluso una ética que puede contravenir las concepciones éticas que el resto de la sociedad tiene.

Así, los procesos de exclusión pueden derivar en conductas delictivas y la configuración de una cierta “naturalización de la violencia y el delito” por cuanto, dichas conductas están arraigadas en ciertos grupos y son transmitidas y reproducidas a lo largo del tiempo. (Universidad Alberto Hurtado, 2006)

Dimensión físico-espacial: Refiere a las características que presentan sectores desaventajados socialmente y económicamente en materia de ubicación geográfica en el contexto urbano como así también a las características físicas y de diseño tanto de sus viviendas como del espacio público. En este sentido, el análisis de las ciudades muestra como el crecimiento urbano junto con su arquitectura funcional producen en algunos casos efectos negativos sobre la socialización de los individuos que los habitan y que inciden sobre el desarrollo de contextos criminogénicos. (Universidad Alberto Hurtado, 2006)

Por su parte, **la relación entre vulnerabilidad y exclusión** se da principalmente en el desarrollo, acceso y uso de recursos y oportunidades, así como en las características del entorno, en especial las estructurales. Debido a que la relación de los conceptos es estrecha, difícil de separar en una descripción y análisis de realidades sociales, y que su uso conceptual es altamente complementario, se ha optado por observarla a partir de la expresión que tiene en los barrios urbanos desaventajados el vivir bajo procesos de exclusión y expuestos, permanentemente, a riesgos del entorno por estar en dicha situación de desventaja social.

Lo anterior se expresa en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia en base a Eissmann, 2008.

De esta forma, considerando las cinco dimensiones de exclusión definidas un diagnóstico integral, éstas debieran dar cuenta de las siguientes variables (para cada dimensión):

a. Dimensión Social:

- Grado y evolución del capital social comunitario presente en los barrios
- Generación y aplicación de estrategias de respuestas frente a los riesgos que implica la exposición al entorno.
- Nivel de gravedad e instalación de los principales problemas asociados a la violencia y el delito.

b. Dimensión Institucional:

- Características de las políticas públicas enfocadas a la prevención y control de la violencia y el delito.
- Calidad y pertinencia de las políticas públicas

enfocadas al mejoramiento de los barrios en relación con sus características y necesidades.

- Factores de riesgo y de protección frente a la violencia y el delito presente en las instituciones de socialización (familia, escuela y barrio)

c. Dimensión Económica:

- Características de las condiciones materiales de vida de los habitantes de los barrios.
- Acceso a las oportunidades presentes en el Estado, Sociedad y Mercado.
- Grado de desarrollo económico local del sector (comuna) en que se ubican los barrios.

d. Dimensión Cultural:

- Grado de identidad y apropiación local.
- Niveles de estigmatización social.
- Presencia de desarrollo de normas de conductas alternativas a las socialmente establecidas.

e. Dimensión Físico Espacial:

- Nivel de integración a la ciudad a partir de la ubicación de los barrios dentro de la ciudad.
- Características de los espacios públicos.
- Uso de los espacios públicos.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA EL DESARROLLO DE DIAGNÓSTICOS INTEGRALES

Un diagnóstico integral de la violencia y el delito en barrios urbanos vulnerables o críticos, más allá de su afán investigativo, contribuyen a la generación de estrategias de prevención y/o control en dichos sectores. Para ello es preciso contar con una metodología consistente, para lo cual proponemos seguir cuatro pasos:

3.1. Delimitación y caracterización sectorial.

Este paso tiene dos objetivos: delimitar la unidad socio espacial a diagnosticar y caracterizar el sector en que se ubica dicha unidad. Para lo primero es necesario definir criterios que permitan trazar los límites. A modo de propuesta se sugiere utilizar inicialmente tres:

Unidad Administrativa: un primer criterio es el que utiliza el gobierno local y que define formal o informalmente sectores y unidades dentro de la comuna.

Historia Común: un segundo criterio apunta a la pregunta ¿qué personas y/o familias comparten una historia común?, ya sea por ser de una erradicación, provenir de un mismo sector, etc. A partir de ello, se sugiere delimitar los lugares de residencia de estas personas y/o familias.

Espacios Públicos: el tercer criterio apunta a definir los lugares comunes que frecuentan los habitantes del sector y donde se desarrollan interacciones sociales. A partir de ello, se sugiere delimitar estos espacios.

Es muy probable que estos límites sean diferentes, pero en conjunto permitirán definir un radio mayor y más ajustado a lo que realmente es el barrio que se quiere diagnosticar, tal como se grafica en la imagen inferior.



Fuente: Elaboración propia. Mapa Villa Carol Urzúa, Comuna de Puente Alto, Santiago.

De forma paralela es recomendable caracterizar el sector, comuna o zona en que se encuentra el barrio, de modo de contextualizarlo. Para ello, se propone levantar la siguiente información a partir de datos secundarios e informantes clave del sector:

- Variables Socioeconómicas: Niveles de pobreza; Cesantía; Escolaridad; Deserción Escolar; Ingreso Familiar, etc.
- Variables Físico Espaciales: Características de los espacios públicos; ubicación espacial dentro de la ciudad, etc.
- Variables Socio Institucionales: Calidad (y cantidad) de la oferta escolar; Calidad y Cantidad de la oferta en salud (principalmente tratamiento y rehabilitación)
- Variables Socio Culturales: Elementos relevantes de la historia e identidad local.
- Percepción del nivel del consumo de drogas en la comuna o sector.

- Percepción del nivel de violencia en la comuna o sector.
- Percepción del nivel de actividad delictual de la comuna o sector.
- Estadística de delitos, detenciones y hechos de violencia.
- Estadística sobre temor e inseguridad
- Diagnósticos anteriores sobre violencia y delito.

3.2. Diseño y recolección de información.

Para este paso hay que considerar las características del barrio, la disponibilidad y disposición de sus habitantes y otros actores locales a colaborar, el tiempo y recursos con que se cuenta y principalmente el uso que se le dará. Es importante considerar que hablar de violencia y delito es complejo y en muchos casos hay temor asociado, por ello se sugiere combinar diversas técnicas y espacios que permitan ir construyendo el diagnóstico de manera participativa, buscando también que sus resultados queden en lo local en miras de construir desde ahí una estrategia de prevención y/o control.

Algunas de las técnicas más usadas son las siguientes:

Encuestas de Percepción: consisten en la aplicación de un cuestionario de preguntas con el objetivo de medir las representaciones que hacen los sujetos de determinados fenómenos. Pueden ser aplicadas en forma masiva y es importante asegurar la representatividad de la muestra. Proveen información cuantitativa relativa a representaciones de los sujetos respecto a los problemas ligados al tráfico y consumo de drogas.

Marchas Exploratorias: consisten en el desarrollo de un recorrido con los miembros de la comunidad por los lugares a ser evaluados. También se utiliza un cuestionario que los participantes deben responder durante el recorrido. Es importante

que el grupo no supere las 15 personas. Proveen información cualitativa respecto a las connotaciones territoriales de los problemas ligados al tráfico y consumo de drogas

Grupos Focales: consisten en la convocatoria que se hace a un pequeño grupo de personas que reúnen similares características (género, edad, ocupación, etc) para que reflexionen en conjunto sobre un tema en particular. La conversación es conducida por un moderador en base a una pauta de preguntas previamente confeccionada.

Es importante que el grupo sea limitado y se recomienda que esté constituido entre 8 y 10 personas. Proveen información cualitativa en profundidad sobre los problemas asociados al tráfico y consumo de drogas en el sector. Gracias a la interacción entre los participantes, este instrumento permite construir, con mayor detalle, un marco explicativo de estos problemas

Entrevistas: se constituyen como la herramienta de recolección de información que mayor profundidad puede alcanzar en la indagación de los problemas. Consiste en la aplicación de una pauta de preguntas previamente confeccionada a un sujeto por parte de un entrevistador y, por su naturaleza, no puede ser aplicada masivamente debiendo determinarse un número limitado de ellas. Proveen información cualitativa en profundidad sobre las visiones personales de los miembros de la comunidad sobre las características que presentan los principales problemas en materia de tráfico y consumo de drogas.

Grupos de trabajo temático: consisten en la formación de una instancia para que, bajo la dirección de un facilitador, se profundice durante un tiempo prolongado algunos temas por algunos grupos de sujetos. Proveen información cualitativa sobre los principales problemas que observa la comunidad en materia de tráfico y consumo de drogas.

3.3. Ordenamiento y análisis de la información

Es probable que la información que se recolecte sea numerosa y se haga difícil analizarla de forma eficiente. Es por ello que ordenarla es sumamente importante. Asimismo, es imprescindible que la información pueda ser presentada en forma clara, de manera que pueda ser comprendida fácilmente por los distintos actores que participarán de la validación del diagnóstico. Para el ordenamiento y análisis es recomendable elaborar al menos tres partes:

- Caracterización del barrio
- Problematicación de las manifestaciones y hechos de violencia y delito. (Implica el análisis integral de todas las dimensiones del marco analítico, identificando causas, efectos, etc)
- Oferta pública disponible y Recursos Locales.

3.4. Validación y socialización del diagnóstico.

Finalmente es preciso que el diagnóstico se valide con quienes participaron de él como informantes y el resto de la comunidad interesada, incluyendo en ellas a actores locales que no viven necesariamente en el barrio.

A partir de ello, se podrá iniciar un trabajo de diseño de estrategias de prevención y/o control que apunte a un objetivo común y responda a las necesidades y realidad particular del barrio.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros, P.; De los Ríos, D. y Torche, F. (1996). *Lecturas Sobre la Exclusión Social*. Documento de trabajo N° 31, Oficina Internacional del Trabajo.
- Buraglia, P. (1998). *El barrio desde una perspectiva socio-espacial. Hacia una redefinición del concepto*. Serie Ciudad y Habitación N° 5. (Revisado el 19 de agosto de 2009 en <http://www.barriotaller.org.co/re5.htm>).
- Busso, G (2001). Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. En seminario Internacional *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, CELADE.
- Durston, J (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En Atria R, Siles, M., Arriagada, I., Robinson, L. y Whiteford, S. (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL.
- Eissmann, I. (2008). *Los barrios urbanos de la Zona Sur de Santiago: Vulnerabilidad y Mejoramiento Barrial*. Tesis presentada al Departamento de Ciencia Política de a Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado optar al Grado de Magíster en Gobierno y Sociedad. Santiago.
- Estivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Portugal: Oficina Internacional del Trabajo – STEP.
- Galster, G. (2001). On the nature of neighbourhood. En *Urban Studies*. 38(12), 2111-2124.
- Gravano, A. (2005). *El Barrio en la Teoría Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL*, (75) 171-189.
- Mideplan. (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Banco Mundial.
- Sabatini, F.; Cáceres, G.; y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. 27(82).
- Saraví, G. (2005). *Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión*. Santiago, Chile. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Universidad Alberto Hurtado (2004). *Diagnóstico Integrado de Seguridad y Violencia. Población Santa Adriana*. Santiago: División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado (2004b). *Mapa de la Violencia Población Santa Adriana*. Santiago: División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado y ONG Cordillera (2005a). *Identificación de los Principales Problemas de Inseguridad, Delincuencia y Violencia. Población José María Caro. Sectores E y F*. Santiago. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado y ONG Cordillera (2005b). *Recursos Locales frente a la problemática de Seguridad y Violencia. Población José María Caro. Sectores E y F*. Santiago: División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado y ONG Cordillera (2005c). *Aproximación a las interpretaciones que los sujetos hacen de la violencia el narcotráfico. Población José María Caro. Sectores E y F*. Santiago. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado (2006). *Informe de sistematización de Barrios Vulnerables*. Santiago: CONACE y Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Universidad Alberto Hurtado y Sur Profesionales (2006). *Informe Diagnóstico Proyecto Piloto de Reducción del temor en víctimas y residentes de conjuntos habitacionales. Villa La Serena (La Granja), Villas Madre Teresa de Calcuta y La Zarzuela (La Pintana)*. Santiago: División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.

Universidad Alberto Hurtado (2006b). *Informe Diagnóstico Población Infanto Juvenil Villa Carol Urzúa*. Santiago: División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.



Capítulo III:

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y MODELOS DE INTERVENCIÓN.

LA PREVENCIÓN EN BARRIOS VULNERABLES

LA EXPERIENCIA DE LOS PATIOS CULTURALES EN LA FLORIDA

SEBASTIÁN ANDRÉS FERNÁNDEZ
ONG Cordillera.

PALABRAS CLAVES:

Barrios, niños y jóvenes, desintegración social, desarrollo integral.

150

ONG Cordillera tiene 23 años de trabajo con comunidades de barrios urbano populares de Santiago, y de forma específica lleva una década implementando programas focalizados en la infancia y juventud. A partir de estas experiencias, hemos constatado una relación directa entre las condiciones socioeconómicas y espaciales, y la vulnerabilidad social de niños y jóvenes. En este sentido, quienes crecen en contextos de pobreza se ven mayormente afectados por situaciones tales como maltrato, abuso sexual, deserción escolar, explotación sexual, infracciones de ley, etc., ya sea en su condición de víctimas o de victimarios.

De modo anverso, hemos visto como el mejoramiento de esas condiciones en los barrios contribuyen a la mitigación de dichas vulneraciones. También hemos observado como la consolidación de soportes personales y sociales básicos para el desarrollo integral de las personas permite enfrentar de mejor forma aquellas condiciones estructurales adversas (las cuales la gran mayoría de las veces resultan imposibles de transformar si no se dispone de múltiples recursos y procesos de trabajo social). Nos referimos a elementos como mejorar la autoestima, fomentar el desarrollo de potencialidades, promover relaciones basadas en el buen trato y la colaboración, favorecer un vínculo familiar sano y protector, promover la participación y organización en las comunidades, fortalecer la convivencia social, entre otros.

Esto es lo que entre los años 1999 y 2008, se trabajó mediante el programa Patios Culturales,

implementado en barrios de la comuna de La Florida, a partir del diseño de un modelo de intervención centrado, por una parte, en un eje de promoción del desarrollo de condiciones y recursos que contribuyeran al desarrollo integral de la población infanto juvenil de dichas comunidades y, por otra, en un eje de prevención de situaciones de mayor complejidad que afectan directamente el bienestar de niños y jóvenes. Este programa se desarrolló desde un enfoque de trabajo comunitario en que los procesos se dan insertos en los territorios donde estas personas habitan y conviven cotidianamente; tomando las características, necesidades y recursos de cada comunidad.

A continuación se plantean los aspectos centrales del programa. Esta reflexión permite recoger elementos significativos para el desarrollo de estrategias de intervención con comunidades de alta complejidad, asociadas a importantes niveles de vulnerabilidad social.

1. LOS BARRIOS URBANO-POPULARES

Desde nuestra experiencia, tenemos la convicción que uno de los problemas que hoy en día afecta a gran parte de los barrios urbano-populares, se relaciona con el enraizamiento o el avance acelerado de procesos de desintegración social y de inequidad urbana (Flores, 2003).

Expresiones de esto encontramos a diario en un recorrido por los territorios. Construcciones habitacionales de mala calidad, que no entregan las condiciones básicas para el crecimiento de las familias que en ellas viven (hacinamiento), con condiciones medioambientales deplorables, con dificultades de accesos a servicios públicos. Barrios sin la infraestructura comunitaria necesaria, tomadas por el tráfico de drogas, con altos índices de vulnerabilidad social (violencia, delitos, deserción escolar, embarazos adolescentes, etc.).



A la base de estos procesos encontramos las marcadas desigualdades sociales que caracterizan a nuestra sociedad chilena. Esto sustentado en un modelo de desarrollo económico neoliberal, que se centra en una noción de individuos y sus capacidades de consumo (Flores, 2003). Esto también ha marcado el desarrollo de políticas urbanas y habitacionales que han concentrado a las personas más vulnerables en zonas periféricas y en viviendas de mínimo estándar (en lo que refiere a infraestructura y medioambiente).

Como consecuencia de lo anterior, son barrios que se van aislando y estigmatizando por sus condiciones de deterioro, lo que contribuye al debilitamiento del tejido social (al interior de ellos y en relación con el resto de la ciudad). Así se constituyen en barrios vulnerables y excluidos. Esto impacta de forma directa en quienes habitan en dichos sectores: en su forma de ser, en como se relacionan, en las oportunidades para su desarrollo. Muchas de estas personas no tienen mayor alternativa que asumir dicha condición de excluidos, y ser funcionales a las dinámicas de desintegración social.

Esto se contradice con algunas realidades con las que nos encontramos en la práctica. Todavía hay experiencias que nos muestran que aún contamos con potencialidades históricas que es preciso reconocer y revitalizar. Tenemos una historia de solidaridad, con dirigentes sociales que entregan su tiempo a la comunidad; un nivel educacional que ha aumentado significativamente habiendo - en casi todos los barrios - algunos jóvenes con educación superior; existe un rechazo mayoritario a las expresiones de desintegración social y la mayoría de las familias aspiran a una vida en paz, aún cuando falta energía social para enfrentar las dificultades que obstaculizan una buena convivencia social.

Sin embargo, pareciera que el impacto ha sido más profundo de lo que logramos ver. Se ha perdido la fuerza de las propias comunidades para la generación de proyectos colectivos con miras a mejorar las condiciones del barrio y el desarrollo comunitario. Se ha debilitado el papel de actores locales fundamentales. Se ha consolidado un modelo de desarrollo social centrado en el individualismo, donde cada uno (cada familia) debe enfrentar las dificultades de la vida de forma aislada, lo que fomenta una fuerte competencia por el bienestar personal (De La Jara, 2003; Flores, 2003).

2. NIÑOS Y JÓVENES VULNERABLES

En los contextos, descritos anteriormente, es donde crecen gran parte de los niños y jóvenes de la ciudad de Santiago. Por una parte, con una carencia de espacios familiares y sociales seguros para su desarrollo, así como una falta de modelos de socialización protectores. Y por otra parte, con pocas posibilidades para el fortalecimiento de sus capacidades y recursos (UNICEF, 2005; Consejo Asesor Presidencial, 2006; Red ONGs Infancia y Juventud, 2007).

Dichas consecuencias se sostienen en una visión adultocéntrica, en la que niños y jóvenes no son comprendidos desde sus propias particularidades y necesidades, sino que en función a su rol adulto futuro¹. "Esta matriz (...) sitúa lo adulto como punto de referencia para el mundo [infante] juvenil, en función del deber ser, de lo que debe hacerse para ser considerado en la sociedad (madurez, responsabilidad, integración al mercado de consumo y de producción, reproducción de la familia, participación cívica, etc.)" (Duarte, 2000: pág. 67).

¹ Esta idea refiere a que hoy no son personas o no se han formado completamente como tales, sino que están en proceso de formación, son personas incompletas.

Al respecto, en los barrios urbano-populares (como en el resto de la ciudad), es frecuente enfrentarse con situaciones que reflejan claramente la nula visibilidad de niños y niñas en relación a sus necesidades o el aporte que pueden llegar a ser para el desarrollo de sus comunidades. Por el contrario, se observan múltiples situaciones donde ellos son los más afectados por el deterioro de estos sectores, siendo víctimas de graves vulneraciones y, cada vez más, asumiendo un rol protagónico en actividades ilícitas y delictuales.

Muchos de ellos son niños y niñas que no cuentan con espacios seguros para su crecimiento, con fuertes carencias afectivas, que no han tenido la posibilidad de vivenciar un estado de protección. Por el contrario, han sido excluidos, abandonados, sancionados y golpeados.

Y para aquellos que han podido contar con mayores posibilidades, se traduce en que son considerados como objetos de pertenencia familiar, más que desde su propio ser. Son niños y niñas que crecen en el encierro de sus hogares, lo que dificulta una respuesta adecuada a las necesidades de las personas, relacionadas con el desarrollo de habilidades sociales (la empatía, el respeto, la recreación). Se podría decir que ni el barrio ni la casa logran ser para estos niños espacios promotores de su desarrollo integral, lo que va determinando su forma de ser y comportarse.

En el caso de los jóvenes la situación es similar. Este segmento carga con una fuerte estigmatización y discriminación. En estos barrios se los asocia con conductas ilícitas y/o delictuales; con la vivencia de una sexualidad irresponsable. Y claramente muchos de ellos se comportan de dichas formas. Evidentemente son jóvenes que establecen una relación conflictiva con el mundo adulto, con altos niveles de desconfianza, descalificación e incomprensión mutua. Son jóvenes que parecieran no encontrar un sentido para sus vidas, por lo que viven el día a día sin la posibilidad de ir construyendo un proyecto de futuro.

Sin embargo, se requiere distinguir cuánto de esto responde a las propias condiciones donde dichas personas crecen, a las etiquetas sociales

de las que deben hacerse cargo y a la falta de oportunidades para un desarrollo adecuado.

Como se puede apreciar, estos elementos son constitutivos de las subjetividades e imaginarios colectivos en torno a las infancias y juventudes urbano-populares. Desde aquí se generan los argumentos para construir nociones de niños y jóvenes vulnerables. Y quizás lo más complejo, es que se traduce en hechos concretos que caracterizan la vida en estos barrios. En otras palabras, son el sostén para situaciones de alta gravedad (y que en muchos casos muestra importantes alzas en los últimos años), como niños y jóvenes maltratados y abusados sexualmente, desertores escolares, consumidores de drogas, víctimas de explotación sexual e infractores de ley.

Lamentablemente, en la actualidad, nos encontramos con ciertas contradicciones de la política pública que no ha fomentado el diseño de modelos integrales de intervención, sino que por el contrario ha generado miradas parciales y focalizadas, las que muchas veces pierden de vista los contextos sociales, familiares y personales donde se insertan. "Las políticas públicas de infancia (...) muestran fuertes descoordinaciones sectoriales y territoriales. No existen interrelaciones efectivas entre salud, educación, vivienda, trabajo, y los programas compensatorios de necesidades especiales" (Consejo Asesor Presidencial, 2006: pág. 18).

3. PATIOS CULTURALES

3.1.- Su historia

El programa Patios Culturales se inicia el año 1999. Su objetivo inicial (y que lo acompañó durante todo el período en que se ejecutó) apuntaba a constituir espacios locales de trabajo con la infancia, con la intención de desarrollar un método de trabajo con niños y niñas que permitiera generar cambios en la población respecto a cómo se concibe la niñez y cómo enfrentar desde el mundo adulto esta etapa de la vida.

En este sentido, desde el primer momento, el

trabajo estuvo marcado por la validación de la infancia como una etapa de la vida con sentido en sí misma, es decir, desafiar los criterios adultos con los que se construye la realidad, con los cuales se tienden a negar las características propias de la etapa infantil, sus valores, su creatividad, la energía, etc.

Es así como los Patios Culturales se comienzan a sustentar en la tarea de fortalecer el rol del niño, tanto a nivel personal como en sus relaciones sociales. Así fue como el programa se centró en la creación de instancias grupales de participación infantil, asumiendo la animación sociocultural como medio para generar espacios recreativos y formativos entre el mundo adulto y el de los niños. Con la idea de Patio Cultural se buscó constituir un espacio simbólico, de apropiación colectiva, lúdica, cultural y de libre expresión, que simulara la lógica del “patio de la casa”, vale decir, aquel espacio de encuentro y juego, al que se entra y sale libremente y que adquiere gran valor para el propio niño.

“El nombre Patio tiene que ver con varias cosas. Una, con la calidad de vida que tienen los niños, fundamentalmente en los lugares que trabajábamos, que son principalmente condominios de vivienda social donde no hay patio, sino que se trata de hacer un patio colectivo. Otra cosa importante en la palabra patio es el tema de la autonomía, o sea, cuando uno sale al patio no le pide permiso a la mamá y al papá y eso para nosotros era fundamental (...), o sea, podías pedir permiso una vez, pero para ir al patio no tenían que llevarte ni traerte, puedes ir y volver solo y puedes salirte en la mitad, entonces eso tenía que ver con algo muy de niño, de su autonomía. Y cultural, con que en ese lugar pasaran cosas de desarrollo en la interrelación con niños y en ciertos aprendizajes que permiten que crecieran más aspectos de creatividad, intelectuales, físicos; en fin, un crecimiento integral y afectivo”².

Con la experiencia práctica se pudo constatar y

comprobar la grave situación de vulneración en que se encuentran los niños de los sectores urbano-populares intervenidos; así como también, que efectivamente la intervención lograba que la comunidad (o parte de ella) se entusiasmara y se dinamizara en función de validar a estos grupos, mejorar su entorno físico y sus relaciones.

“La hipótesis es que a partir de desarrollar un proyecto con niños se irán dinamizando otros sectores, como las mamás, los hermanos mayores, los dirigentes, lográndose realizar actividades y mejoras físicas que creen nuevos sentidos de sociabilidad y de respeto entre los habitantes de los barrios”³.

Desde sus orígenes los Patios Culturales consideraron diversos actores que en conjunto fueron parte del desarrollo del programa. En primer nivel, los niños y adolescentes que conformaban cada grupo, entendidos como las figuras centrales de este trabajo, eran los protagonistas de las actividades desarrolladas y, a la vez, los beneficiarios directos. En cada barrio se realizan convocatorias abiertas para niños y adolescentes, entre los 6 y 14 años de edad.

En un segundo nivel, están quienes asumieron roles de animación dentro de cada grupo. Esto fue llevado a cabo por profesionales y educadores de la ONG Cordillera, estudiantes universitarios en práctica y voluntarios de las propias comunidades. La función de estas personas fue recoger las necesidades e intereses de los niños, para desde esto planificar las actividades grupales y comunitarias ejecutadas por cada Patio Cultural, acompañando estos procesos.

En un tercer nivel, se ubican las familias de los niños y adolescentes participantes y otros actores barriales claves (dirigentes sociales). Los primeros como participantes indirectos de los procesos de sus hijos y con algunas atenciones focalizadas hacia ellos para fortalecer habilidades protectoras. Los segundos resultaban clave para instalar y validar este espacio al interior de las dinámicas territoriales, pues

2 Entrevista profesionales de ONG Cordillera: Ana María de la Jara, Gloria Cruz, Sebastián Fernández en López de Santa María, M. y Núñez, J. (2005). Sistematización y Evaluación 1999-2005. Patios Culturales, Amigos Grandes y Talleres de Encuentro. Santiago. 2 Ídem.

to que eran un puente entre los Patios Culturales y los espacios comunitarios de cada barrio. A partir de esto, el programa se desarrollaba en las sedes vecinales, canchas y plazas de cada barrio.

Con el transcurso del tiempo y a medida que el programa se fue consolidando en su diseño y puesta en práctica, se incorporan nociones propias de un enfoque de derechos basado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Esta mirada permite que los Patios Culturales sean comprendidos desde la perspectiva de la promoción de una cultura de protección integral de los derechos de las personas, y especialmente de niños y jóvenes.

Desde este marco, el programa se propone aportar al desarrollo integral de niños y adolescentes de sectores populares de La Florida. Se trata de incidir en el mediano plazo en lograr un mayor respeto por los derechos de la infancia, a partir del reconocimiento y asunción de ellos por parte de los propios niños y niñas, de sus padres y hermanos, profesores y vecinos. A la vez, se propone mejorar la calidad de vida de las familias y personas que viven en poblaciones o villas especialmente deterioradas, tanto en su entorno físico como en sus relaciones sociales.

En el año 2002, este programa fue complementado con otras líneas de intervención focalizadas hacia niños y adolescentes con necesidades y/o características específicas. Los Amigos Grandes, se constituye como estrategia de trabajo con pequeños grupos de niños que requerían de un apoyo más personalizado y con adolescentes que presentaban ciertas cualidades de liderazgo. Por otra parte, se llevan a cabo los Talleres de Encuentro, con el objetivo de entregar apoyo psicosocial a casos afectados por situaciones de mayor complejidad.

Desde este momento hasta su término en el año 2008 el programa desarrolló, de forma complementaria, estas líneas de acción a nivel territorial, fortaleciendo sus ejes de promoción y prevención. Se enfatizó un trabajo en torno a la internalización y puesta en práctica de derechos asociados a la participación y protagonismo in-

fanto juvenil, y la promoción de relaciones basadas en el buen trato.

A las dinámicas grupales propias de los Patios Culturales y Amigos Grandes, y el apoyo psicosocial de Talleres de Encuentro, se agregaron con una mayor frecuencia espacios de interacción entre los grupos a partir de encuentros de representantes.

También desde el año 2007 un grupo de jóvenes participó en actividades con otros niños y jóvenes de Santiago y el resto del país. A partir de esto, se incorporaron a encuentros locales, regionales y nacionales, dentro del proceso de conformación del Foro Infancia Chile⁴.

En total, durante todo el período en que se realizó el programa, fueron más de 20 los barrios de la comuna de La Florida donde se ejecutaron Patios Culturales, participando más de 600 niños y adolescentes.

3.2.- Componentes esenciales

El programa se fue constituyendo a partir de componentes esenciales que permitieron alcanzar importantes niveles de logro. Estos componentes se pueden identificar como elementos centrales, que en su conjunto determinan el sentido de esta experiencia. En otras palabras, son elementos que determinan lo que es un Patio Cultural.

Dentro de éstos se conjugan y articulan elementos asociados a enfoques de trabajo, a conceptualizaciones de la niñez y la juventud, y a aspectos de orden metodológicos.

A continuación se señalan dichos componentes.

Componente 1: Niños y jóvenes como sujetos de derechos

Esta concepción de la niñez y la juventud se basa en el enfoque de derechos. Hace referencia a la necesidad de garantizar y poner en práctica las condiciones que promuevan el desarrollo integral de las personas, en cuanto a áreas de desarrollo personal, familiar y social.

Desde esta perspectiva, no asegurar y no promover dichas condiciones que generan las situaciones de vulnerabilidad de derechos, en sus diferentes grados de complejidad.

Componente 2: Promoción de protagonismo infante juvenil

Se establece como prioritario el trabajo directo con niños y jóvenes con miras a que vayan desarrollando gradualmente un protagonismo dentro de los diferentes espacios en los que participan (familia, barrio, escuela, etc.). Es así como cobra vital relevancia el trabajo basado en sus propias características, lo que recoge tanto sus necesidades e intereses, como sus potencialidades.

Esto permite comprender la niñez y juventud desde un rol de actoría social, por ende, como actores principales de los procesos de desarrollo de las comunidades. Entendemos que para favorecer el desarrollo del protagonismo es fundamental tener experiencias del ejercicio de la participación desde edades tempranas y en los espacios cotidianos de convivencia con otros.

Componente 3: El juego

El juego como elemento metodológico resulta clave. Genera un lenguaje y una dinámica que llega de forma más directa a niños y adolescentes. Esto, a través de experiencias lúdicas, cargadas de simbologías y contenidos afectivos. Fortalece el desarrollo de la creatividad y la aceptación de normas, lo que se convierte en un ejercicio protegido para el logro de metas y la resolución de problemas.

Componente 4: La intervención grupal

El grupo se entiende como una experiencia de crecimiento y aprendizaje. Es un espacio que permite poner en juego habilidades personales y sociales. En su esencia favorece la práctica de relaciones y proyectos colectivos, poner las energías personales a disposición del logro de objetivos comunes. Es un ejercicio concreto de procesos de participación infante juvenil. Además,

permite que los miembros del grupo puedan vivir experiencias de apoyo y contención grupal, las que muchas veces resultan sumamente significativas según los niveles de desintegración social que los afectan.

Componente 5: Adultos significativos

Se debe considerar la participación activa de los adultos con los cuales niños y jóvenes se relacionan cotidianamente, de manera tal que también se conviertan en promotores de espacios de participación y convivencia, en donde niños sean protegidos y estimulados en su desarrollo, donde el cariño y el respeto sean una experiencia permanente. Aquí es fundamental el rol de las familias y otros adultos (vecinos, profesores, monitores, etc.).

Es importante destacar el rol de los monitores comunitarios dentro de estas intervenciones. Son personas de las propias comunidades que voluntariamente asuman esta tarea. Es así como, por una parte, se transforman en figuras significativas en el cuidado y desarrollo de niños y jóvenes, llegando a constituirse en modelos y referentes como personas. Por otra, asumen un importante papel en los territorios como figuras de protección hacia la infancia en los barrios.

En general, se deben generar instancias de formación, apoyo y contención para que estos adultos puedan asumir de forma adecuada su rol dentro del proceso de desarrollo integral de niños y adolescentes.

Componente 6: Vínculo afectivo incondicional

Para el desarrollo de niños y jóvenes es clave contar con un soporte afectivo adecuado. En este sentido, requieren ser parte de experiencias de apoyo y contención afectiva, considerando que los contextos barriales y de vulnerabilidad suelen caracterizarse por un estado de profundo abandono.

Necesariamente el vínculo afectivo hace referencia a la presencia de figuras significativas, donde los adultos pueden jugar un papel fundamental en promoción de un crecimiento adecuado y la valoración de capacidades y logros personales. Desde un proceso de vinculación afectiva se pueden abordar situaciones problemáticas o experiencias de mayor complejidad, desde la valoración mutua, el cariño y el respeto.

Componente 7: Trabajo territorial

La inserción directa en los barrios permite conocer sus problemas y recursos para incorporarlos en el diseño y ejecución de acciones. Así, hay mayores certezas de intervenciones coherentes y ajustadas a las realidades sociales donde trabajan. En este sentido, permite una mayor validación del diseño del programa y sus líneas de acción. No sólo en términos técnicos, sino que también en relación a las propias comunidades y actores involucrados (usuarios).

Un trabajo a nivel territorial permitiría que resultados y logros de procesos de intervención queden en los propios barrios y en los actores considerados. Es decir, favorece el empoderamiento de los territorios.

3.3.- Principales resultados

Las evaluaciones realizadas, permanentemente, al programa Patios Culturales, permiten identificar los principales logros alcanzados, lo cuales pueden ser agrupados en aquellos que se relacionan directamente con los niños y adolescentes participantes y en aquellos asociados con las comunidades donde se ejecutó el programa.

En cuanto a los resultados con niños y jóvenes, se destacan:

- El fortalecimiento de la autoestima positiva de la mayor parte de los participantes, sobre todo aquellos que alcanzaron regularidad en la participación de actividades.
- La adquisición de pautas de interacción colaborativas y con bajos niveles de agresividad

en las actividades grupales e individuales, lo que también influyó en las relaciones externas al espacio de los Patios Culturales.

- Las dinámicas grupales basadas en el respeto y no discriminación entre los participantes.
- El desarrollo del protagonismo infanto juvenil en los diversos niveles de planificación y ejecución de actividades.
- El conocimiento y aprendizaje de los derechos infanto juveniles por parte de los niños y adolescentes de cada grupo.
- El fortalecimiento y apoyo para que las familias de estos niños y adolescentes asuman roles protectores en la crianza de sus hijos.

Con respecto a los resultados relacionados con las comunidades, se destacan:

- Se pudo observar como varios de los barrios donde se instaló el programa comenzaron a activar otros procesos de desarrollo local según sus necesidades o intereses.
- Los niños y adolescentes, en conjunto a los vecinos, generaron una serie de actividades que contribuyeron al mejoramiento del entorno donde se realizaban las actividades del Patio Cultural, y que coincidía con espacios comunitarios (sedes, plazas, canchas).
- La sensibilización en todos los territorios, en torno a las etapas del desarrollo de la niñez, adolescencia y juventud; así como de los derechos de niños.
- La formación y acompañamiento de actores locales para desempeñar la función de monitores comunitarios, favoreciendo sus capacidades para aportar en sus comunidades y estimular el cuidado de niños y jóvenes.
- Considerando la variedad de actores territoriales involucrados directa e indirectamente en estas intervenciones (niños, jóvenes, familias, voluntarios, dirigentes vecinales) y sus objetivos, los Patios Culturales promovieron espacios que contuvieron los procesos de desintegración, en buena parte de los barrios urbano-populares donde se trabajó.

4. APRENDIZAJES PARA INTERVENCIÓNES BARRIALES DE ALTA COMPLEJIDAD

Los Patios Culturales han sido una fuente de aprendizajes en torno a modelos de intervención con niños y jóvenes urbano-populares. Pero las lecciones han ido más allá de este segmento etéreo, siendo experiencias con gran impacto en el mejoramiento de condiciones psicosociales para contribuir en el desarrollo integral de las personas y sus barrios.

El programa nos ha permitido enfrentar intervenciones en contextos de alta complejidad, marcados por la desintegración y vulnerabilidad social. Específicamente, desarrollar estrategias de trabajo a nivel preventivo y de promoción de estrategias de desarrollo local en entornos sociales marcados por la presencia de factores de riesgo.

En ese sentido, el programa ha permitido intervenir en contextos caracterizados por el tráfico y consumo de drogas, con altos índices de violencia familiar y barrial, con deficientes condiciones habitacionales y ambientales, con importante presencia de actividades delictuales, entre otros. A partir de ello, se han obtenido aprendizajes que han permitido retroalimentar nuestro quehacer social y generar certezas en cuanto a una forma de trabajar con estos territorios.

4.1.- Desarrollo de factores de resiliencia comunitaria

La resiliencia se relaciona con la capacidad de las personas de desarrollarse en forma adecuada, sobreponiéndose a condiciones negativas o adversas del entorno. A partir de los recursos propios se neutralizan los factores negativos del medio, lo que posibilita alcanzar niveles adecuados de bienestar.

Esta cualidad de las personas también puede ser extrapolada para las comunidades y los barrios. En relación a aquellos territorios, que a pesar de verse afectados por factores como la desintegración social y por la vulnerabilidad de sus habitan-

tes, logran generar condiciones de desarrollo comunitario haciéndose cargo de sus problemas y la búsqueda de soluciones.

La posibilidad de que los barrios urbano-populares generen dinámicas de desarrollo para quienes viven allí implica:

- Apoyo a quienes requieren de mayor atención u oportunidades (como niños y jóvenes).
- Mayor capacidad para enfrentar sus problemas y buscar las soluciones pertinentes, poniendo a disposición todos los recursos personales y compartidos.
- Fortalecer la identidad con el barrio y un modelo de relación participativo.
- Establecer redes de apoyo con otros (comunidades cercanas, municipios, servicios públicos)

Estos aspectos permiten fortalecer a las comunidades y sus capacidades, con el fin de neutralizar o mitigar el impacto del proceso de deterioro social.

4.2.- La convivencia social

Los barrios urbano-populares requieren generar procesos de desarrollo y/o fortalecimiento de las relaciones saludables entre vecinos. Esto requiere de la generación de confianzas básicas y proyectos compartidos. También requieren de la promoción de formas de relación entre vecinos basados en el buen trato, respeto, solidaridad y la no discriminación.

Según los elementos diagnósticos que hemos recogido de nuestras experiencias de trabajo comunitario, nos enfrentamos a realidades marcadas por el debilitamiento del tejido social, por lo tanto se debe trabajar en la recuperación de confianzas y en las formas de relacionarse al interior de los barrios.

Para esto es fundamental comprender que para mejorar el bienestar personal necesariamente se requiere generar las condiciones sociales que contribuyan a esto. Los proyectos personales se ponen a disposición de proyectos colectivos, lo que a su vez retroalimenta el desarrollo integral de cada persona. Esto

adquiere mayor sentido en contextos golpeados por la crudeza de deficientes condiciones socioeconómicas y habitacionales.

Aquellas comunidades que han desarrollado relaciones basadas en la convivencia social, tienen mayores recursos y formas de enfrentar las problemáticas sociales que afectan a sus territorios y a quienes en ellos habitan.

4.3.- Apropiación de espacios e infraestructura comunitaria

Desde las estrategias de intervención dirigidas a procesos comunitarios, se ha determinado como un eje central la ocupación y recuperación de espacios públicos para fortalecer el desarrollo de la vida barrial. En ese sentido, este aspecto se considera como recurso que contribuye al bienestar de los habitantes.

Las intervenciones barriales tienen un gran potencial para resignificar el uso de espacios tales como sedes vecinales, canchas y plazas, en contextos que en muchas ocasiones se caracterizan por su deterioro y abandono, o por ser lugares tomados para la realización de actividades ilícitas y/o delictuales (como consumo y tráfico de drogas).

Para ir logrando este proceso de apropiación, se deben generar instancias de participación comunitaria que promuevan el uso de las infraestructuras disponible por los vecinos de todas las edades. De esta forma, dichos espacios se transforman en un recurso disponible para procesos de promoción y prevención en tales contextos.

4.4.- Niños y jóvenes como actores claves para el desarrollo barrial

Este es uno de los principales aprendizajes que podemos relevar a partir del trabajo realizado por los Patios Culturales. En primer lugar resulta clave insistir en el concepto de niños y jóvenes como personas íntegras, con sus propias necesidades, características y potencialidades. Desde esta base pueden ser considerados como recursos y actores

imprescindibles dentro de cualquier proceso de desarrollo barrial. Esto queda más en evidencia aún, si consideramos el significativo porcentaje de niños y jóvenes que habitan en los barrios urbano-populares.

Considerar a niños y jóvenes en estos procesos implica, por una parte, utilizar parámetros de bienestar para su desarrollo integral, los que necesariamente son un aporte para el desarrollo de cualquier persona de una comunidad. En otras palabras, generar condiciones para la población infanto juvenil permite un mejor desarrollo comunitario. Por otra parte, facilita factores de prevención en relación a situaciones de vulnerabilidad social.

Incorporar a niños y jóvenes en trabajos a nivel barrial, fortalece en ellos y sus procesos de crecimiento, factores protectores frente a los riesgos de contextos caracterizados por la desintegración social. En ese sentido, se puede considerar a los niños y adolescentes como promotores de factores de prevención comunitaria, lo que puede relacionarse directamente con el fortalecimiento de factores asociados a generar mayores condiciones de seguridad.

Las dinámicas infanto juveniles en su esencia nos interpelan hacia la alegría, la creatividad, la afectividad. El conducir esto hacia la construcción de climas nutritivos y de socialización positiva, no sólo beneficia a niños y adolescentes, sino que además irradia a sus entornos cercanos, familiares y barriales.

4.5.- Formación y acompañamiento de actores locales como promotores de procesos

El desarrollo de procesos comunitarios en barrios urbano-populares requiere del compromiso de los propios actores territoriales. Ellos son quienes conocen su realidad, por lo que deberían ser los informantes claves en la identificación de necesidades y recursos territoriales, así como en el desarrollo de dichos procesos y el afrontamiento de las dificultades emergentes.

El que sean personas de las propias comunidades las que asuman un rol activo en el devenir de sus barrios, asumiendo la responsabilidad por generar las condiciones que mejoren la convivencia, le otorga mayor validez y sentido al trabajo que se realiza. Además, los recursos que se producen como resultado de procesos de intervención quedan instalados en los territorios y sus habitantes, generando procesos de empoderamiento, de forma tal que haya una menor dependencia hacia las instituciones externas.

Asumir este desafío requiere necesariamente del diseño de una estrategia de formación y acompañamiento para los promotores sociales. Esto centrado en la entrega de herramientas personales, sociales y técnicas para cumplir con el rol esperado. Dentro de estos procesos es fundamental asumir que dichos actores, al irse validando, se convierten en modelos de referencia el interior de los barrios.

Es así como en el caso de los Patios Culturales, aquellos vecinos –principalmente mujeres– que asumieron como monitores comunitarios, fueron adquiriendo un mayor estatus en sus territorios, siendo identificados como figuras protectoras de los niños y adolescentes.

4.6.- Acompañamiento permanente de las instituciones

Los procesos comunitarios a los que se ha hecho referencia en este apartado, recogen las experiencias de trabajo de profesionales y educadores en barrios urbano-populares, de forma específica con la población infanto juvenil. En este sentido, para que se generen las condiciones necesarias para un impacto positivo y profundo de este trabajo social, resulta clave entender a las instituciones interventoras y los equipos de trabajo como parte involucrada en estos procesos de intervención.

Ahora, esto plantea la importancia de que su par-

ticipación se entienda como roles de facilitación y acompañamiento de procesos determinados desde las necesidades y potencialidades de las comunidades.

En sí las instituciones se constituyen en recursos para las comunidades. Más aún, en muchas circunstancias son el único contacto que estos barrios tienen con las políticas centrales o locales; lo que llama a asumir un rol de puente entre las comunidades y la oferta programática y de servicio de que disponen los territorios.

Esta lógica plantea importantes desafíos en el diseño y la planificación de las acciones de las autoridades y estamentos comunales y nacionales. Por una parte, tender a avanzar o, en su defecto, complementar desde aquellas estrategias de atención centradas en modelos asistenciales hacia las que fomentan el empoderamiento de sus destinatarios.

Por otra parte, plantea el desafío de generar las condiciones para que programas e intervenciones focalizadas en estos barrios puedan diseñarse y ejecutarse con los recursos adecuados para entregar atenciones de alta calidad, considerando procesos a largo plazo, según lo requieran los territorios. El acompañamiento permanente puede fortalecer el impacto de los resultados alcanzados y sostenibilidad en el tiempo.

Esto plantea la necesidad de establecer parámetros de alta calidad y exigencia en el diseño, la ejecución y evaluación de programas y proyectos socio-comunitarios, tanto los de carácter público, como privado.

4.7.- Intervenciones diseñadas y ejecutadas de forma integral.

Las intervenciones a nivel de barrios urbano-populares requieren poner en juego la mayor cantidad de recursos disponibles para enfrentar las diversas

situaciones sociales que se presentan. El hecho de intervenir en contextos caracterizados por la desintegración social y sus efectos para que se produzcan situaciones de vulneración social, demandan una capacidad de abordar los fenómenos desde los distintos niveles que se ven involucrados, considerando también a los diversos actores.

En este sentido, se pueden identificar niveles de intervención en cuanto la complejidad que abordan. Así, se deben desarrollar acciones dirigidas a la sensibilización y promoción, la prevención y la reparación de situaciones específicas. Esto requiere de forma complementaria, líneas de acción relacionadas con la protección a las víctimas, y la persecución y sanción de los victimarios.

Desde otra perspectiva, una intervención comunitaria que quiera alcanzar altos niveles de impacto, requiere considerar un modelo de intervención integral en cuanto al abordaje de sus objetivos y articulación de recursos. Los problemas que surgen en los barrios no pueden ser comprendidos de forma aislada, por el contrario, requieren de modelos explicativos y de solución que den cuenta de la complejidad social y la multiplicidad de variables que se ven involucradas en situaciones de vulnerabilidad como las que se han señalado anteriormente.

Un enfoque de trabajo de este tipo, necesariamente requiere de un diseño político central –y su respectiva bajada– que considere y asegure la intersectorialidad de servicios y de ofertas programáticas, dentro del diseño público de políticas de protección. Se requiere de una alta coordinación entre el área de educación, salud, vivienda, hacienda, justicia, por nombrar algunas.

Esto plantea el desafío de una práctica de intervención que en la actualidad no ha logrado alcanzar niveles adecuados de integralidad e intersectorialidad. Ni tampoco ha sido capaz de agudizar su mirada y recoger las nuevas necesidades o formas en que se presentan las realidades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Camilla, C.; Canales, J.; Lagos, S.; Lineros, Y.; Melinao, Y.; Meneses, D.; Molina, E.; Mora, Y.; Moya, I.; Silva, E. y Tobar, S. (2003). *Patios Culturales: Una Experiencia de Vida*. ONG Cordillera. Santiago.

De La Jara, A. (2003). *La Florida, construyendo futuro*. Santiago: ONG Cordillera.

Duarte, K. (2000). ¿Juventud o juventudes? Acerca de como mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. En Revista *Ultima Década* (13). Viña del Mar: CIDPA.

Flores, T. (2003). *Cuaderno de trabajo n° 54. Animación y desarrollo de la convivencia barrial*. Santiago: ONG Cordillera.

González, M.; Labarca, D.; López, M. y Vicioso, E. (2008). *Evaluación Patios Culturales 2006-2008. Informe final*. Santiago: ONG Cordillera.

Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las Políticas de Infancia*. Ver en www.consejoinfancia.cl.

López de Santa María, M. y Núñez, J. (2004). *Sistematización y Evaluación 1999-2005. Patios Culturales, Amigos Grandes y Talleres de Encuentro*. Santiago: ONG Cordillera.

ONG Cordillera (2006). *Programa Infancia y Juventud*. Santiago. Documento de trabajo interno.

Red de ONGs de Infancia y Juventud (2007). *Informe Alternativo Chile. Respuesta a las principales recomendaciones Comité de los Derechos del niño de Naciones Unidas*. Santiago.

UNICEF (2005). *Situación de los niños y niñas en Chile. A 15 años de la ratificación de la convención sobre los derechos del niño 1990-2005*. Santiago.



EXPERIENCIAS DE REDUCCIÓN DEL TEMOR EN SECTORES VULNERABLES DE LA REGIÓN METROPOLITANA: ALGUNOS APRENDIZAJES PARA POLITICAS DE PREVENCIÓN LOCAL

Rosa María Olave
 Universidad Alberto Hurtado
 Ezio Mosciatti
 Ideograma Ltda.

PALABRAS CLAVES:

Seguridad, temor, prevención, espacio público y recursos locales.

INTRODUCCIÓN

El temor ha sido uno de los grandes temas de la seguridad ciudadana en nuestro país, y frente al cual las políticas públicas han intentado dar respuesta. Los proyectos que se presentan a continuación, ejecutados en las comunas de La Pintana y Lo Prado, entre los años 2006 y 2008, formaron parte de la implementación de modelos pilotos multisectoriales del Programa Chile + Seguro correspondiente a la División de Seguridad Pública, del Ministerio de Interior, con financiamiento del Banco Interamericano del Desarrollo.

En ellos la temática central fue la reducción del temor y sus ejes, de acuerdo a lo señalado en las bases de licitación de estos proyectos, se centraron en tres aspectos: en primer lugar su carácter preventivo, en particular para el caso de Lo Prado de tipo situacional - medidas que implican la modificación de las condiciones físicas del entorno que acrecientan el temor y/o las oportunidades para la ocurrencia de delitos -. En segundo lugar su carácter intersectorial, dado por la articulación de enfoques diferentes y complementarios provenientes de diversas reparticiones públicas, enfati-

zando la inclusión de la sociedad civil en el desarrollo de las intervenciones pilotos, de modo de potenciar la eficacia y sustentabilidad de las iniciativas. Y en tercer lugar, su carácter piloto, dado por la innovación en los contenidos y formas de intervenir desde el Estado en materia de seguridad ciudadana, por el enfoque interdisciplinario e integrado de sus marcos conceptuales y metodológicos, por la centralidad de la participación de la comunidad en todos sus momentos de desarrollo y, finalmente, por la capacidad de replicabilidad en contextos similares (bases de licitación).

Las bases de licitación, para dichos proyectos, ponían énfasis en la estrecha relación que debía haber con el municipio, en cuanto a validar las distintas etapas y recibir, en el caso de Lo Prado - a través de la Dirección de Obras - las obras finales. Además se contaría con la estrecha participación de la Subsecretaría de Transporte (en particular la Conaset) del Ministerio de Obras Públicas y Transantiago en su ejecución (Bases de licitación, 2006).

Con todo, se buscaba generar modelos de intervención preventivos, eficientes, eficaces, sustentables, participativos y replicables, que constituyeran experiencias modelos válidas en materia de prevención social y situacional de la victimización, la violencia y la inseguridad factibles de adoptar por parte de otros organismos públicos y/o privados.

Ambas experiencias se constituyeron en importantes fuentes de aprendizaje, para los equipos y las instituciones involucradas, necesarias de considerar a la hora de diseñar e implementar políticas de prevención a nivel local.

1. REDUCCIÓN DEL TEMOR EN HABITANTES DE CONJUNTOS DE VIVIENDAS SOCIALES DE LA COMUNA DE LA PINTANA

Nombre del proyecto: Modelo piloto multisectorial para la reducción del temor en habitantes de conjuntos de viviendas sociales de la comuna de La Pintana

Ejecutor: Universidad Alberto Hurtado. Programa de Seguridad Urbana

Fecha de inicio: julio año 2006

Duración estimada: 16 meses.

Duración real: 20 meses

Monto: \$90.000.000

El proyecto se implementó en las villas La Zarzuela y Madre Teresa, ubicadas en el sector Santo Tomás de la Comuna de La Pintana. Corresponden a viviendas sociales del año 1991, localizadas en el límite de las comunas de La Granja, La Pintana y La Florida, lo que ha significado un fuerte abandono de ellas. Los vecinos de estas villas las han definido como lugares que han ido cambiando desde finales de los años 80 hasta hoy, pasando de ser villas tranquilas y seguras para vivir, a unas con fuertes niveles de temor y desconfianza. El contexto social lo describen con alta presencia de drogas; alta presencia de delitos y de armas; carencia de oportunidades; y sensación de aislamiento y abandono por parte de la Municipalidad de La Pintana y Carabineros principalmente.



Plaza y Cancha de villa La Zarzuela y
Plaza de villa Madre Teresa antes
del inicio del proyecto

El proyecto piloto se planteó como objetivo “disminuir el temor a ser víctima de la delincuencia en personas residentes de conjuntos habitacionales de viviendas sociales, de la comuna de La Pintana, desde la perspectiva de prevención comunitaria y situacional, mediante una metodología que permita ser Modelo de Intervención”.

Contemplaba diseñar una metodología de atención personal y grupal, dirigida a mejorar la capacidad de respuesta frente al delito, generando confianzas y compromiso comunitario, para reducir el temor a una posible victimización en los conjuntos habitacionales; informar y capacitar a la comunidad sobre medidas preventivas de victimización, los procedimientos policiales y el funcionamiento de la administración de justicia; capacitar a las organizaciones sociales existentes en el territorio en estrategias de fortalecimiento de la acción preventiva; desarrollar acciones específicas de prevención y atención a la víctima, como apoyo psicológico, capacitación sobre pro-

cedimientos policiales, judiciales y sobre sus derechos fundamentales; acompañar a las víctimas a elevar las denuncias correspondientes; promover la formación de grupos de autoayuda que recojan sus necesidades, potencien sus derechos y actúen como interlocutores frente a las instituciones públicas; articulación de la red social, comunitaria e institucional en los espacios intervenidos como estrategia de sustentabilidad de la intervención; fomentar la participación y responsabilidad de la comunidad en la administración adecuada de los espacios públicos.

1.1 Etapas y Componentes del proyecto

El proyecto se planteó en tres etapas: instalación, ejecución y cierre del proyecto. La primera contemplaba la realización de un diagnóstico: línea de base respecto de las principales áreas a abordar; la realización de un diagnóstico de la red de programas y servicios sociales; y la instalación que asegurara el compromiso y participación en el proyecto. Al finalizar este proceso, se propondrían los criterios de selección de los beneficiarios. Esta etapa, se planteaba como un proceso participativo, de acercamiento y vinculación a la comunidad y a las organizaciones sociales presentes en los sectores.

En segundo lugar, la etapa de ejecución del proyecto contemplaba la implementación de los distintos componentes del proyecto, atención jurídica a víctimas, atención socio-psicológica a víctimas, trabajo con redes comunitarias y sociales, y trabajo en espacios públicos.

Por último, la etapa de cierre del proyecto, se centraba en el objetivo de sistematizar la experiencia, evaluar resultados obtenidos y modelar el trabajo desarrollado en la intervención.

El proyecto se planteó como una intervención multidimensional, a través de la cual incidir en los distintos niveles en los que se produce el temor y se desarrolla la violencia. En función de aquello se definieron los siguientes componentes:

1.1.1 Componente Atención Jurídica a Víctimas

Se planteó lograr que a través del conocimiento de los derechos y deberes y de los mecanismos de protección a las víctimas de delito, contemplados por el nuevo proceso penal, las víctimas, testigos y la comunidad adquirieran mayor seguridad sobre sus actos, y así disminuyera en ellos el temor e inseguridad frente al delito, aumentando su credibilidad en el sistema judicial. Mediante la atención específica, se esperaba vincular a las víctimas y testigos de delito al nuevo sistema de justicia, contactándolos con las instituciones destinadas a atender sus casos, ayudarlos y orientarlos. Ello, con el acompañamiento en la tramitación de procesos y causas que éstos presentarían.

En síntesis, el trabajo de atención legal a víctimas y de acceso a la justicia, contemplaba la atención y acompañamiento legal a quienes habían sido víctimas de delitos y testigos de hechos de violencia, como también la formación y difusión a la comunidad en general y a los principales grupos en riesgo de ser víctima.

1.1.2 Componente Atención Socio Psicológica a Víctimas

Una de las formas de abordar el impacto social de la violencia, de acuerdo a lo planteado en las bases de licitación de este proyecto, era intervenir sobre los sentimientos de temor e inseguridad que genera, ya que inmoviliza a las personas y es uno de los factores que mantiene patrones de convivencia violenta, descritos en la literatura. Se esperaba que las personas participantes del programa de atención de víctimas lograsen restablecer mayores grados de confianza en el sistema social y jurídico y, con ello, que reportaran sentimientos de mayor competencia frente a hechos violentos reduciendo el temor a ser re-victimizados.

1.1.3 Componente Espacios Públicos

Basado en el supuesto de que las villas se encontraban en un contexto de construcción social de la inseguridad, a partir de lo cual se había abandonado el espacio público, se estableció como premisa que la percepción de inseguridad y el abandono de estos espacios era parte de un proceso circular y acumulativo. Si se pierden los espacios de interacción social - lugares en donde se construye el sentido de pertenencia colectivo - aumenta la inseguridad. Así, el espacio público se transforma en un lugar sólo para ser transitado, dejando de constituir un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana. Se planteaba que la comunidad se apropiara de su entorno y construyera lazos de confianza y solidaridad que la ayudaran a mejorar su calidad de vida, además de potenciar su capacidad de organización y formulación de nuevas iniciativas.

1.1.4 Componente Redes Comunitarias y Sociales

La intervención buscó en su diseño movilizar, facilitar y articular las capacidades y recursos locales en el marco de la generación de redes. Por ello, el trabajo con las diversas organizaciones comunitarias y con actores institucionales, a nivel local y central, tuvo por objeto generar un cambio sobre las percepciones de los vecinos. En este sentido, no sólo se buscaba reducir el temor, sino generar un cambio cualitativo en las relaciones interpersonales y sociales al interior de la comunidad. Lo anterior implicaba el diseño de estrategias para generar y fortalecer redes de apoyo. Su función era ofrecer apoyo, enriquecimiento mutuo y cooperación.

1.2 Proceso de instalación

El proceso de instalación requirió por una parte el acercamiento al municipio, para presentar el proyecto y, a través de ellos, aproximarse a las villas, sus organizaciones y actores claves existentes en éstas.

Los primeros contactos con el municipio eviden-

ciaron el escaso o nulo conocimiento que ellos tenían sobre este proyecto, la escasa relación y conocimiento de las villas que participarían de esta iniciativa y un cierto cuestionamiento al nivel central, en este caso a la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, por no haber sido consultados ni haber participado, por ejemplo, en la definición los sectores. Con cierta dificultad fue posible establecer los primeros acercamientos a las villas Madre Teresa y la Zarzuela, debido a los pocos contactos que existían con ellas. En el caso de Madre Teresa fue posible hacerlo con un grupo de mujeres que participaban en un taller de costuras y, en La Zarzuela, con una Junta de vecinos que estaba muy debilitada y con poca legitimidad.

1.2.1 Diagnóstico

Se realizó un Diagnóstico de Victimización y Temor (agosto y octubre de 2006), el que dio cuenta del alto grado de temor en los habitantes de las villas (sobre el 60% de la población percibía que la delincuencia había aumentado mucho durante el último año), asociado directamente al alto grado de victimización y re-victimización existente (44, 7% de la población había sido víctima de delito y 32% de los hogares re-victimizados) y a la presencia del tráfico de drogas en el espacio público comunitario (sobre un 13% de la población creía que el tráfico de drogas es el que causa mayor temor a los vecinos).

Victimización según Hogar

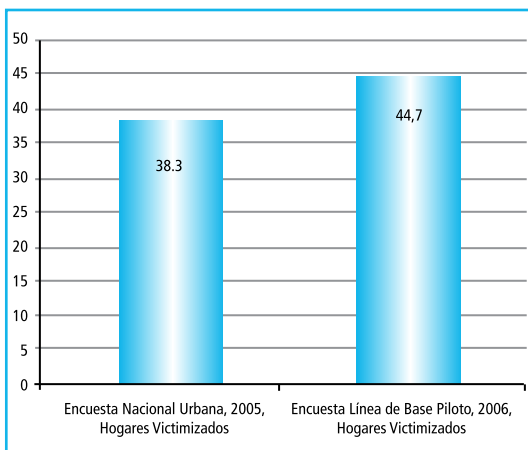
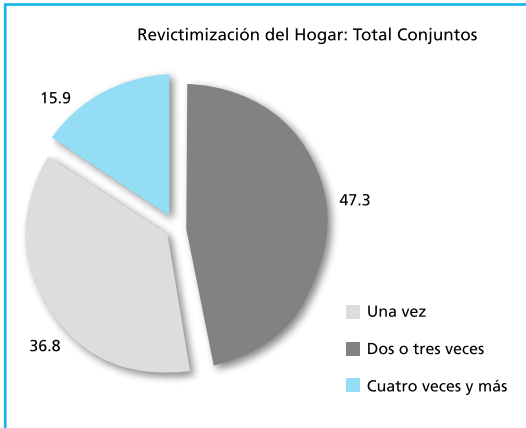


Gráfico de Revictimización

Fuente: Encuesta Línea de Base, Piloto Reducción del Temor en Viviendas Sociales.

Tanto la fase cuantitativa, como cualitativa del estudio identificaron que la percepción de temor estaba significativamente asociada a fenómenos de carácter psicosocial instalados en el espacio comunitario:

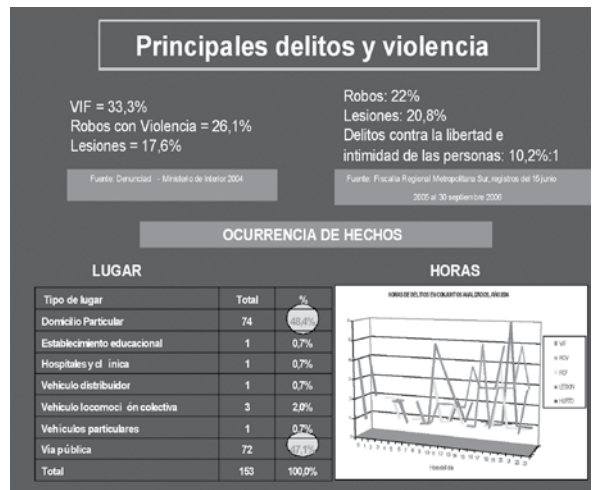
- Alto grado de desconfianza interpersonal existente entre los vecinos el que, a su vez, tenía un correlato en la alta desconfianza hacia las instituciones públicas, especialmente hacia las instituciones de control y gobierno local.
- Alta sensación de desprotección entre los vecinos.
- Altos niveles de desinformación y desvinculación de la comunidad de este sector con las redes de prevención social de la comuna.

Así también la sensación de temor estaba asociada al deterioro físico y abandono social de los espacios públicos de estas villas, sumado a la presencia reiterada en algunos de estos espacios (por ejemplo las plazas de las villas Madre Teresa y La Zarzuela) de jóvenes drogadictos, especialmente a ciertas horas del día, lo cual generaba sentimientos de miedo, inseguridad, desconfianza y retraimiento.

Por otra parte, en percepción de la comunidad hubo una escasa red de apoyo, con dificultades

en el acceso a los servicios existentes a nivel local, poca información y conocimiento de éstos y una percepción de no disponibilidad.

Fuente: Encuesta línea de base, piloto reducción del temor en viviendas sociales (2006, Universidad Alberto Hurtado).



Dado este contexto y los objetivos planteados en el diseño original del proyecto piloto y la naturaleza de la intervención, se definió que los principales objetivos para el trabajo estarían orientados a movilizar las capacidades y recursos existentes, promover la construcción y reconstrucción de vínculos personales y comunitarios, sobre la base de la confianza y la convivencia, facilitar el trabajo en red tanto a nivel comunitario como a nivel institucional, para avanzar en la vinculación de los vecinos con sus redes, tanto institucionales como comunitarias.

El trabajo desarrollado a nivel comunitario dio cuenta de que, a pesar de las semejantes características que presentaban las dos villas, tanto en materia socio delictual como en materia de participación social, era necesario diferenciar la estrategia de intervención en cada sector. En villa Madre Teresa, pese a la inexistente red comunitaria que existía en términos formales, el trabajo de promoción realizado logró movilizar a un conjunto significativo de vecinos que se fueron vinculando al proyecto.

En cambio, en villa La Zarzuela – donde sí existían organizaciones de representación social formal vinculadas al municipio – la estrategia se orientó a establecer acercamiento y coordinación con los grupos deportivos que existían en la villa

1.3 La implementación

En base a los resultados del diagnóstico fue necesario hacer adecuaciones al diseño original, principalmente en lo referido a los componentes socio-psicológico y socio-jurídico.

En el jurídico, los objetivos se orientaron a la atención, orientación y derivación de consultas en temas de familia, civiles y laborales, junto a una fuerte promoción del ejercicio de derechos, para lo cual se instaló el consultorio jurídico en sede de las villas.

En el componente psicosocial – considerando la baja denuncia de las víctimas, la inexistencia de una red institucional que pudiera atender a víctimas, la alta presencia de violencia intrafamiliar y la existencia de un programa de atención en violencia intrafamiliar del Ministerio de Salud, como parte de la política de salud local – los objetivos se dirigieron fundamentalmente a realizar acciones preventivas con énfasis comunitario que consistió en la formación y capacitación de monitoras en violencia intrafamiliar, la promoción de un trabajo en red que permitiera vincular a los vecinos de las villas con las distintas instituciones y organizaciones presentes en la comuna, capacitación a la red de atención primaria de salud en temas de prevención de violencia intrafamiliar y la realización de un estudio exploratorio de las vivencias de victimización de los jóvenes.

Se definió realizar un trabajo en el que los distintos componentes del proyecto se complementarían, enfatizando que el proceso de mejoramiento y recuperación de los espacios públicos sería un importante articulador de las distintas acciones. Esto significó considerar las realidades muy distintas de ambas villas, los requerimientos diversos de los vecinos y buscar activamente el apoyo del municipio.

Durante el desarrollo del proyecto se realizaron actividades organizadas en conjunto con los vecinos, en las cuales el objetivo era movilizar a la comunidad, generar espacios de encuentro e intercambio entre éstos, incentivar la participación en el diseño e implementación del mejoramiento de los espacios públicos (cancha y plazas), promover la organización comunitaria y establecer vínculos y coordinaciones con distintos departamentos del municipio, para así facilitar el acceso de las villas a éstos.

Vecinos trabajan en mejoramiento de la plaza de la villa Madre Teresa.



Plaza de la villa Madre Teresa al finalizar el proyecto





Publicación sobre la recuperación de la historia de las villas Madre Teresa y La Zarzuela, la cual fue elaborada en conjunto con los vecinos.

- La identificación de actores comunitarios e institucionales permitió el conocimiento de recursos locales existentes. Se desarrollaron gestiones a nivel local en búsqueda de coordinación con los principales actores a nivel municipal.
- El desarrollo de acciones en el espacio público, como lugar fundamental para la acción comunitaria, permitió fortalecer vínculos entre los vecinos.

Las coordinaciones que se establecieron con el municipio promovieron el acercamiento de éstos a las villas y sus necesidades, lo que permitió una mayor visibilización de la realidad de ese sector, así como los vecinos establecieron coordinaciones y acercamiento con el municipio.

Se debe señalar que la metodología utilizada en los distintos componentes tuvo un carácter educativo, de promoción de derechos, de desarrollo de habilidades y competencias personales y comunitarias.

1.4 Algunos resultados

- El desarrollo de un proceso participativo en el diseño, reconstrucción y mejoramiento de espacios públicos de ambas villas.
- La reconstrucción de la memoria histórica de las villas y la elaboración de un pequeño libro, el cual se editó y distribuyó a cada una de las viviendas de las villas, lo que dinamizó y movilizó a los vecinos, facilitando el reconocimiento de sus capacidades y logros.
- Elaboración y rescate de elementos simbólicos de las villas, lo que ayudó a fortalecer aspectos de la identidad positivos relacionados a la participación y la asociatividad.
- El mejoramiento de espacios públicos contribuyó a una mayor integración social, el sentido de pertenencia.
- El trabajo en torno a objetivos comunes y compartidos, generó espacios para resolver conflictos y ejercitar modalidades de toma de decisiones.

1.4.1 Errores, desaciertos

La articulación entre las distintas instituciones involucradas y sus representantes (Ministerio Interior, municipio, UAH/SUR) fue insuficiente, particularmente en la etapa inicial y de instalación del proyecto, lo cual afectó el desarrollo de éste. No se consideraron acciones que incorporaran las necesidades e intereses de los jóvenes, en el entendido de ser una población vulnerable, que no accede a programas y beneficios sociales que, además, vive y está expuesta a situaciones críticas de violencia.

No haber identificado, especialmente en las etapas iniciales, otros grupos existentes en la comunidad para trabajar en conjunto en la implementación del proyecto. El trabajo con otras instituciones presentes a nivel comunitario no fue suficiente. Un ejemplo es la puntual relación que se estableció con la iglesia del sector. No se intencionó un trabajo de intercambio, colaboración y encuentro entre las vi-

llas vecinas, pudiendo haber sido estratégicamente beneficioso tanto para el mayor desarrollo de instalación de capacidades como para favorecer una mayor integración social. La estrategia desarrollada con otros actores institucionales involucrados en el proyecto para favorecer una línea de trabajo con Carabineros, a nivel local, pudo haber sido más efectiva y de mayor impacto.



Diseño del Mural de Plaza villa Madre Teresa en base a las ideas y dibujos de los niños de la villa.

2. PROYECTO MODELO PILOTO MULTISectorial PARA LA DISMINUCIÓN DEL TEMOR URBANO EN LA COMUNA DE LO PRADO

Nombre del proyecto: Modelo piloto multisectorial para la disminución del temor Urbano que afecta a la población en espacios públicos en la comuna de Lo Prado de la R. M."

Ejecutor: Consultora Ideograma Ltda.

Fecha de inicio original: septiembre de 2006.

Fecha inicio real: noviembre de 2007

Duración estimada: 10 meses.

Duración real: 17 meses.

Monto: \$69.640.000.

Este proyecto, llevado a cabo por Ideograma, incorporó, entre otros, a profesionales que estaban participando en la elaboración del nuevo Plan Regulador de la Comuna, para aprovechar el conocimiento que tenían de la comuna y, en particular, del municipio y las muy buenas relaciones que tenían con él. En el inicio del proyecto hubo

un atraso de más de un año, tiempo en el que comenzó a funcionar Transantiago, se inauguró un supermercado y se remodeló avenida San Pablo. Estas situaciones cambiaron radicalmente la realidad y la percepción del sector, considerando que parte del período estuvo marcado por las elecciones municipales.

El área del proyecto (ver plano) está cercana a la estación Terminal San Pablo del Metro, y estaba delimitada por las bases de licitación, originalmente, por las calles Los Clarines, Las Acacias, La Independencia, Buque Esmeralda, General Buendía y Los Canelos, abarcando tres áreas residenciales distintas (Jardín Lo Prado y Arturo Prat en forma parcial, y Yerbas Buenas), además de avenida San Pablo, de gran actividad comercial e importante vía de transporte. Se incorporó una manzana al poniente por su gran impacto en la vida del sector, al estar en ella el Centro Educacional Pedro Prado (CEPP), una sede social e Investigaciones de Chile.

2.1 Del diseño original a la implementación

El diseño original estaba claramente enfocado a la prevención situacional, con escaso énfasis en la prevención social, por abarcar un área muy amplia y compleja para los montos y tiempos considerados. Estuvo muy condicionado por unas bases de licitación que fijaban en forma clara el destino de los recursos, un equipo de trabajo sometido a muchas exigencias - de tiempo, profesiones y tareas -, una larga lista de productos y un cronograma que dejaba poco margen para el equipo encargado¹

Este diseño asignaba un mes para el primer informe y otro para realizar el diagnóstico (meses de noviembre y diciembre, cuando se está "cerrando" el año, los estudiantes están en exámenes y los comerciantes abocados a las ventas navideñas), fijaba una progresión rígida de actividades y productos para avanzar paulatinamente

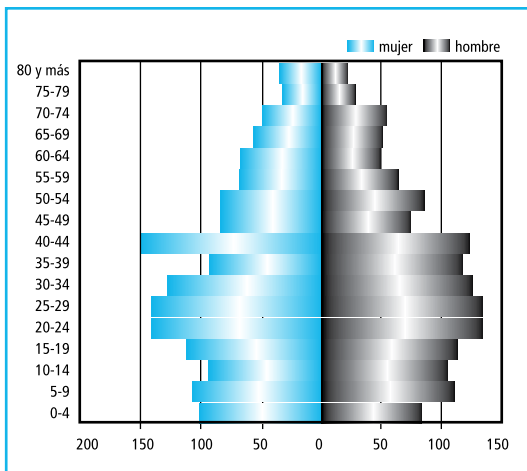
¹ Por ejemplo, el cronograma inicial no consideraba los tiempos requeridos por el propio Ministerio para revisar los informes y responder a observaciones.

(sin contratiempos) hasta lograr una carpeta de proyectos y una cartera de iniciativas trabajadas con la comunidad, apoyados por la constitución de un equipo de gestión comunitaria. Todo esto sin contemplar problemas de tiempo (vacaciones, feriados, clima u otros) o dificultades con personas, grupos o instituciones que requirieran mayor tiempo y trabajo.

Luego de lo anterior, se elegían los proyectos y se construían las obras, en lo que se daba bastante libertad.

El proceso de instalación estuvo marcado, al menos, por tres factores: 1) atraso antes mencionado y la mala época del año para iniciar el trabajo; 2) fuerte vinculación de Ideograma con el municipio, que nombró una contraparte para este proyecto (en reunión con el alcalde, director de obras, de tránsito, de seguridad, etc.); 3) percepción de los comerciantes de que el proyecto era de ellos, al punto de solicitar el dinero y exigir la instalación de cámaras de seguridad frente a sus locales.

El diagnóstico: Para realizarlo se revisaron los últimos censos, se recopiló información de distintas fuentes, se elaboró y aplicó una encuesta (basada en la ENUSC, para poder tener algunos datos comparables), se realizaron visitas a terreno por parte de distintos especialistas y se efectuaron talleres. De los resultados de éste, destacamos los siguientes antecedentes:



Fuente: Consultora Pulso.

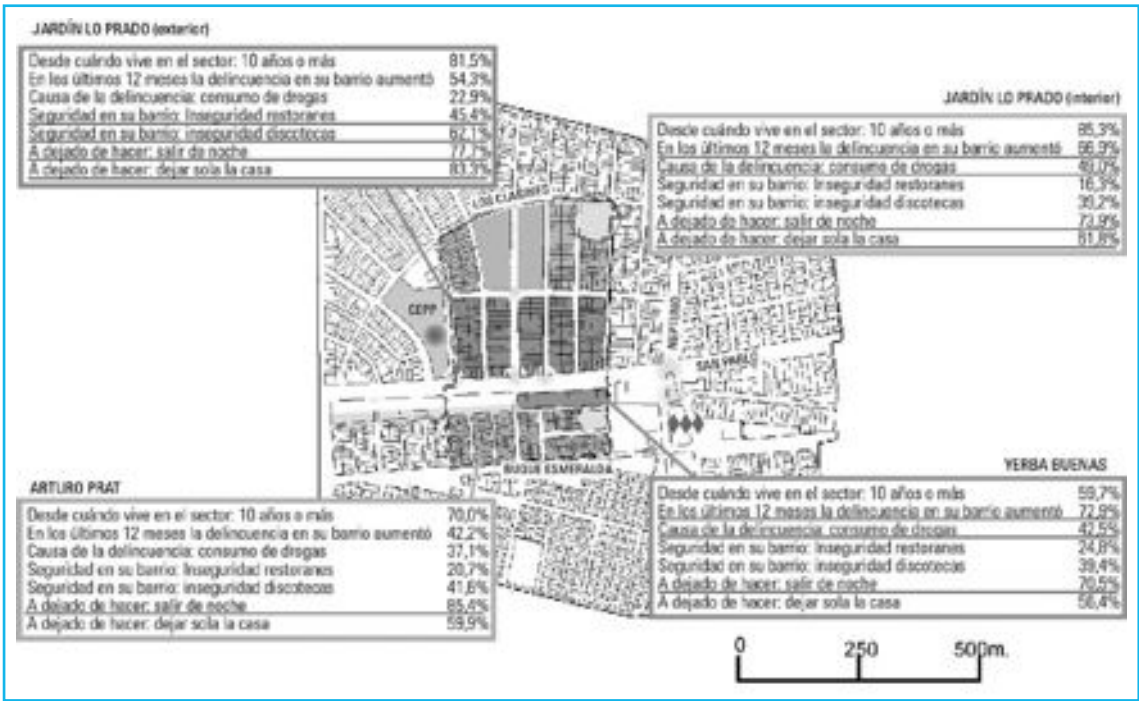
De acuerdo al Censo 2002, 1,4% nunca asistió a algún tipo de educación formal, 8,6% cuenta con enseñanza universitaria completa y 9,8% no lee; la jefatura del hogar era ejercida por hombres en 64%; y, había un claro y particular proceso de envejecimiento, con una disminución de población infantil (la población entre 0 y 34 años había disminuido, entre 1992 y 2002, de 65,8% a 57,6%).

En cuanto a delitos, éstos eran cometidos con mayor frecuencia los días viernes y sábados, entre las 20:00 y las 23:59 hrs., principalmente en: locales comerciales, por hombres de 17 a 42 años a personas de sexo masculino de 20 a 32 años, estudios medios, y de oficio empleado (antecedentes del Ministerio del Interior y Carabineros).

Las causas de inseguridad (en base a las diversas fuentes mencionadas) se relacionaban con: la gran concentración de gente producto del Transantiago y del supermercado Líder; la vida nocturna de la calle San Pablo; la acción de jóvenes y bandas de niños; falta de control policial; iluminación deficiente; CEPP que se lo vincula, al interior de él como al exterior, con robos y vandalismo; tráfico y consumo de drogas.

Una característica muy particular es el funcionamiento muy variable del sector de acuerdo a la época (período de clases o de vacaciones, invierno, verano); día de la semana (por ejemplo, locales comerciales que abren sólo de lunes a viernes, otros sólo los fines de semana) y durante el día (unos abren de día, otros de noche, unos cierran a la hora de almuerzo). Esto hace difícil entender el funcionamiento del barrio y da la impresión – errada –, al haber siempre tantos locales cerrados, de un sector en decadencia.

El diagnóstico entregó interesantes antecedentes, en particular los referidos a las distintas percepciones de las sub-áreas definidas (ver gráfico). Éstos apuntaban a relacionar temor con falta de capacidad para adaptarse a los cambios, funcionamiento de comercio nocturno (discotecas, restaurantes, botillerías), falta de conocimiento de la realidad y de los otros, falta de



Fuente: Ideograma. Mapa síntesis de la percepción de temor y conductas asociadas.

organizaciones sociales activas y un deterioro ambiental (fuerte sensación de abandono).

Las principales conclusiones obtenidas por el diagnóstico, fueron:

- Problemas de delincuencia e inseguridad son reales.
- Cambios profundos que aumentan temor (especialmente San Pablo con Neptuno, Transantiago y supermercado Líder), con afluencias de personas inmanejables, problemas de lanzazos y un caos de peatones, vehículos y vendedores ambulantes que escapaba a todas las autoridades.
- Problemas ambientales (presencia de micro basurales, escombros en espacios públicos, construcciones en mal estado).
- Falta de conocimiento del sector y ausencia de visiones integradas (cada grupo conocía “su” realidad sin saber los problemas y percepciones del resto).
- Escasa participación.

Sin embargo, tanto por la premura para realizar el diagnóstico (levantar la información y analizarla), como por la época en que éste se realizó, hubo falencias y se cometieron errores. No se evaluó de manera adecuada lo siguiente:

- A la población residente (población adulto-mayor con muchos problemas físicos y mentales, y personas de otros grupos etarios con problemas mentales).
- La falta de participación y de interés que, en forma apresurada y liviana, atribuimos casi exclusivamente a la época (confiando –ante la insistencia de funcionarios municipales– en las organizaciones locales).
- La insólita falta de respuestas positivas por parte del municipio a nuestras solicitudes de información (a pesar de las reiteradas peticiones, por diversos medios, sólo obtuvimos la encuesta escolar de 2005 y el PLADECO no actualizado). Se confió en la experiencia

anterior y el compromiso formal del municipio, pero el interés real estaba en instalar las cámaras de seguridad solicitada por comerciantes.

- Confiamos en la lógica de las bases de licitación, en el sentido de un proceso progresivo de participación con la comunidad, que no se dio, salvo en forma poco institucional, y parcialmente, en la etapa final.

La implementación estuvo marcada por las dificultades propias de la desintegración social existente en el sector (junta de vecinos disociada de las bases sociales, personas de edad con casi nulas posibilidades de participación, marcado espíritu "clientelista" con el municipio), en un proyecto claramente orientado a trabajar en prevención situacional con un bajo componente social, y con una fuerte injerencia formal de un municipio interesado en un producto concreto predefinido no explicitado (cámaras de seguridad, demanda de los comerciantes).

Los resultados del diagnóstico fueron presentados -una vez aceptados por el Ministerio y el municipio- a distintos actores del sector, incluidos dirigentes y vecinos, distintos estamentos del CEPP, Investigaciones y Carabineros. A partir de insumos surgidos de éstas y de los resultados del diagnóstico, se hicieron 6 propuestas para el barrio, las que se informaron a la población a través de un folleto distribuido puerta a puerta y por medio de una asamblea convocada con volantes (ambos entregados por la consultora), afiches, y por perifoneo, invitando directamente a dirigentes (responsabilidad del municipio). En estos espacios se convocó a una votación para elegir los proyectos a construir. La participación fue muy baja, a pesar de nuestros esfuerzos y del compromiso del municipio.

En esta etapa hubo una fuerte presión por parte del municipio (sin correspondencia con los resultados del diagnóstico) para que se incorporara como proyecto la instalación de cámaras de vigilancia en San Pablo, lo que sólo pudo ser descartado cuando el Ministerio explicitó que esa alternativa estaba fuera de las bases de licitación.

Una vez seleccionados los proyectos (aceptados por el Ministerio y el municipio), éstos fueron presentados a los vecinos en los mismos lugares -se proyectaron en las calles las presentaciones- donde se construirían, lo que despertó interés.

Básicamente los proyectos consistían en mejorar la relación entre la zona comercial y residencial (calles Los Juncos y Las Madreselvas) y la vía alternativa a San Pablo (Los Clarines):

- Mejoramiento de la iluminación (12 postes con energía solar construidos parcialmente por estudiantes del CEPP) y la vegetación (a cargo de Susana Silva, destacada vecina con amplia trayectoria en este tema).
- Reposición de pavimentos de aceras (que finalmente realizaría el municipio) y pintura de fachadas (más de 70 propiedades, priorizando las más deterioradas, las más visibles y aquellas en que los vecinos comprometieron la mano de obra).
- Financiamiento para un mural en la fachada del CEPP que mejorara la imagen de éste e integrara, en particular, a estudiantes de primero medio (los que tenían mayores problemas de violencia).



A partir de una primera casa pintada (de Nadine) como ejemplo, y de 3 o 4 propuestas de colores para cada casa, se decidía con los vecinos el proyecto de pintura de fachada.

Finalmente se hizo una publicación con los resultados del proyecto, historias locales, entrevistas y conceptos básicos de seguridad y temor. Además se hizo un acto de cierre, muy condicionado (animador, artistas) por el municipio, en el que, a través de pendones y la locución, se mostraron los resultados del proyecto, con una asistencia de unas 300 personas.

El proceso fue deficiente, a pesar de una evaluación final relativamente positiva por parte de los vecinos. Las razones son múltiples. Desde un grupo profesional, a nuestro entender bueno y competente, pero con poca experiencia como equipo, lo que se vio potenciado con el atraso en el inicio (disminución del interés); falta de tiempo para analizar y detenerse en distintas señales que pasaron desapercibidas; atraso (que afectó a todas las partes) y una muy mala época de inicio y un año lectoral municipal; bases de licitación rígidas en tiempos, productos y secuencias, y un grueso error al evaluar al municipio (la muy buena actitud frente a consultora que reformuló el Plan Regulador y su gran compromiso formal con este proyecto no implicaron un apoyo práctico ni en terreno, llegando a obstaculizar el proceso en algunas etapas del proceso.).

2.2 Resultados

Una forma sintética de abordar los resultados es analizar el impacto de las obras en el temor en el espacio público. Ésta fue realizada antes y después de la ejecución de las obras, cuando todavía no se hacían los pavimentos (compromiso del municipio):

¿Cuáles son las sensaciones predominantes que siente al transitar por este lugar?

Primera encuesta (antes de iniciar las obras):			
46,8%	Inseguridad/seguridad	27,5%= 74,3%	
3,2%	Desagrado/agrado	1,6%= 4,8%	
9,7%	Desconfianza/confianza	6,4%= 16,1%	
1,6%	Incomodidad/comodidad	3,2%= 4,8%	
61,3%		38,7%	

Segunda encuesta (después de las obras):			
22,4%	Inseguridad/seguridad	13,0%= 35,4%	
5,6%	Desagrado/agrado	11,1%= 16,7%	
16,6%	Desconfianza/confianza	20,4%= 37,0%	
1,9%	Incomodidad/comodidad	9,3%= 11,2%	
46,5%		53,8%	

Fuente: Ideograma.

Destaca la fuerte disminución de la sensación de inseguridad (de 46,8% a 22,4%). Además es muy fuerte el cambio del binomio inseguridad/seguridad (de 74,2% baja a 35,2%) en favor de otras sensaciones menos preocupantes, en términos de temor. Incluso sumando inseguridad/seguridad con desconfianza/confianza (también ligado al temor pero en menor grado) se baja de 90,3% a 72,2%. Si se suman las sensaciones negativas y las positivas, nuevamente los resultados son altamente favorables (negativas pasaron de 61,3% a 46,5% y las positivas de 38,7% a 53,8%).

Estas cifras son un importante respaldo a los resultados positivos del proyecto, al trabajo con y en el espacio público con fuerte participación de los vecinos, en función de reconocerse e identificarse en y con él, en especial si se considera las debilidades del proceso y los montos asignados.

3. APRENDIZAJES COMUNES

En base a la experiencia de ambos proyectos que han sido parte de un mismo programa y el análisis de los logros, dificultades, errores, se pueden señalar algunos aprendizajes comunes:

3.1 Condiciones básicas para una política local de seguridad:

- Democracia, gobernabilidad, gobernanza y política: en el caso de Lo Prado, en el tema de seguridad, los niveles de descoordinación y la falta de comunicación interna eran graves. Además de querer imponer un proyecto específico y de funcionarios que obstaculizaron el proceso. Para obtener resultados a mediano y largo plazo, se debe tener política basada en una visión, valores y objetivos claros y explícitos.
- Integralidad: más allá de los enunciados –como el carácter multisectorial de estos proyectos–, se deben coordinar, complementar y alinear las distintas iniciativas existentes en el territorio, tanto del municipio, del Gobierno como de otras instituciones.
- Equipos de trabajo que sean multidisciplinarios y compartan los planteamientos y valores implícitos en las políticas, además de cumplir con los requisitos de formación, eficiencia, capacidad de trabajo, etc.

3.2 Equipo de trabajo

Un equipo consolidado, con competencias mínimas y que trabaje en torno a objetivos comunes, puede ser mejor que un grupo de profesionales con buenos currículum (de acuerdo a criterios de evaluación de muchas bases de licitación), en especial si no hay tiempo ni instancias para que éste último logre afianzarse. Por otro lado, ¿cómo se puede definir un equipo de trabajo para la implementación, antes de tener los resultados del diagnóstico que debiera condicionar lo que se realizará y por lo tanto definir el perfil de algunos profesionales?

3.3 Gobierno, municipio, consultora y vecinos

Una pregunta recurrente de los vecinos es de dónde es la institución, quién financia. Poder responder en forma clara y creíble estas preguntas facilita el trabajo y evita rumores. En el caso de Lo Prado la respuesta era compleja, en especial en año electoral (Consultora que trabaja con dineros del BID, en licitación llamada por el Ministerio del Interior, en proyectos para disminuir el temor urbano en coordinación con el municipio), condicionando muchas veces la actitud y postura frente al proyecto y a los profesionales.

En la Pintana, el hecho de que el proyecto se relacionara con el Ministerio del Interior producía ciertas desconfianzas entre los vecinos. Sin embargo, que el municipio no estuviera involucrado generaba menos desconfianza, lo que daba cuenta de la falta de credibilidad hacia las instituciones, claramente un factor que interfería negativamente en la instalación del proyecto.

3.4 Hitos simbólicos de inicio y cierre

Para iniciar un proyecto, puede ser importante realizar una actividad o un gesto de inicio que sirva para dar a conocerlo, para instalarlo en el sector, para generar una relación consultora-comunidad que facilite la creación de confianza y credibilidad. De la misma forma, es necesario realizar una actividad de término en el que se muestre lo realizado, con los logros, deficiencias, aciertos y errores, que permita retirarse sin generar sentimientos de abandono en la comunidad.

3.5 Inicio de un proyecto

Cómo entrar en un barrio es un tema central que muchas veces los equipos profesionales pasan por alto. Si en el proyecto de Lo Prado nos hubiésemos tomado el tiempo y recursos para hacer, por ejemplo, una actividad de inicio como la que se hizo para el cierre, los niveles de conocimiento e involucramiento en el proyecto, los temas abordados en él y participación habrían sido mucho mejores.

3.6 Proyecto como producto de líneas estratégicas y del diagnóstico

No se puede tener un proyecto tan estructurado a priori, al punto de ser poco receptivo de los resultados del diagnóstico. A veces, un municipio puede ver en estos proyectos formas de concretar sus propias ideas o iniciativas previamente formuladas, desentendiéndose de los objetivos específicos y del diagnóstico (es decir, de los problemas detectados por los profesionales y de las necesidades y percepciones de los habitantes).

Puede haber, sobre la base del conocimiento previo y de la experiencia, un prediseño, ciertos lineamientos, principios o aspectos que se quieren relevar, pero éste debe reformularse con la nueva información obtenida. El diseño debe responder, además, a los requerimientos surgidos desde la comunidad y de algunos actores claves, y a una estrategia que responderá a factores coyunturales y a la contingencia.

3.7 Diagnóstico(s)

El rol de la comunidad desde el diagnóstico hasta la implementación de las acciones de prevención juega un rol fundamental. Con un buen diagnóstico participativo es posible identificar y apuntar a los sectores en riesgo, a la revisión y el mejoramiento de las prácticas preventivas, identificar recursos y prácticas existentes.

No se puede diseñar una política local (ninguna, en realidad) sin tener diagnósticos de los distintos actores y aspectos que estarán involucrados. Nunca se deben dar por conocidos actores y realidad a trabajar ya que puede llevar a subvalorar factores importantes, y conducir a grandes errores y dificultades, ya que las instituciones y las personas pueden actuar de distintas formas frente a situaciones diversas. Es decir, conviene considerar los diagnósticos preexistentes, pero sólo como insumo, ya que se debe tener un diagnóstico específico para los fines definidos (desde dónde, qué y para qué). Como los recursos son escasos (o siempre son insuficientes), se debe planificar muy bien cuánto se destinará a

esta etapa, sabiendo que el diagnóstico es una inversión (que nos permite formular una mejor política, programa o proyecto), pero que debe ser proporcional y coherente con el total considerado. Definiendo los montos, se debe definir qué información se buscará, de acuerdo a los montos involucrados, las características de proyecto, del territorio, de los actores, y de los tiempos estipulados. Es conveniente dejar recursos para ir actualizando y ajustando el diagnóstico.

En general se tiende a dar gran importancia y destinar mucho tiempo a descubrir y analizar sólo los problemas. Sin embargo, se deja de lado o se da poca importancia a los recursos locales, en forma amplia incluidas capacidades, historias locales, equipamientos e infraestructura, etc.: lo más probable es que a partir de ellos se estructure un eje o un puntal fundamental.

3.8 Recursos locales

Siendo los recursos limitados y generalmente insuficientes, se debe recurrir a la mayor cantidad de fuentes para hacer viable y sostenible una política y un proyecto. Este planteamiento bastaría para hacer particular hincapié en detectar y analizar los recursos locales (entendidos como las organizaciones existentes, capacidades y habilidades de los vecinos, historias locales, infraestructura y equipamiento, instituciones y ONG existentes, etc.) en la perspectiva de incorporar los y hacerlos actores activos.

Sin embargo, este punto va mucho más allá: el incorporar los recursos locales es reconocer y valorar al barrio y su gente. No hacerlo puede tomarse como un rechazo y desprecio por lo que la gente es, ha sido, por lo que consideran propio.

El barrio es para muchos, en sectores vulnerados, el último recurso y refugio. Sin embargo, al sentimiento de abandono respecto del gobierno y el municipio, se suma una actitud defensiva que muchas veces se expresa en rechazo, incluso algo violento. Reconocer los valores locales es una forma de ganar confianzas, de construir desde lo que existe.

Las historias locales hablan de los sueños, luchas, logros, dificultades, desilusiones, son un posible motor, al tener carga emotiva, para vincular a las personas a su territorio, darle sentido y contenido a espacios, construcciones, árboles, etc. Pueden motivar, ser inspiradoras. Las historias también nos explican formas de funcionamiento, de relacionarse, de sicologías colectivas locales, pugnas y disputas aparentemente inexplicables o sin sentido.

En el proyecto de La Pintana, haber recuperado la historia de las dos villas, y la publicación de ésta, significó un reconocimiento de ellos mismos, de sus capacidades y logros, lo que dinamizó y re-significó experiencias y rescató elementos de su identidad. En Jardín Lo Prado, la primera casa que se pintó, como muestra de lo que se quería y podría suceder con la pintura de fachadas, fue donde funcionó, en parte del primer piso, la oficina de Correos. Varios vecinos preguntaron si se volvía a instalar ese servicio, o hacían recuerdos sobre él y el barrio. Es decir, abrió un espacio de diálogo, de encuentro (esto a pesar de que Correos funcionó allí hasta el año 1975).

3.9 Los distintos actores

Pero también es importante conocer bien a los distintos actores en relación a la situación específica, por lo que puede ayudar hacer un diagnóstico del municipio, del ministerio, y de la percepción que sobre ellos tienen las organizaciones y los vecinos. Una efectiva ejecución de proyectos de intervención local en temas de seguridad ciudadana, con carácter preventivo y énfasis comunitario, requiere de la articulación de diversas instituciones que trabajan a nivel comunal, por lo cual se debe considerar una alianza estratégica inicial con el municipio. A su vez, al establecerse un acuerdo concertado entre quien ejecuta un proyecto de estas características y la municipalidad, mejora la eficacia y la sostenibilidad de los resultados, principalmente en cuanto a las capacidades que se han instalado. Así también es necesario que en esta alianza estratégica se definan roles, tareas y responsabilidades de quienes participan, de

manera de utilizar adecuadamente los recursos existentes, optimizándolos y gestionándolos de la manera más efectiva posible.

3.10 Los diagnósticos son parte de la intervención

El diagnóstico como herramienta debe reflejar la política, el cómo pensar y hacer. Por lo mismo, es muy frustrante cuando se hacen diagnósticos (desde encuestas) que no se traducen aparentemente en nada. O que generan expectativas que luego no se cumplen o éstas quedan muy insatisfechas.

El diagnóstico debe realizarse, salvo casos excepcionales (como sectores con niveles de violencia y temor que lo impidan), de forma participativa, involucrando a los actores locales, puesto que ellos son informantes claves que develan las culturas e historias del lugar. Por ello, resultan fundamentales a la hora de diseñar, ejecutar y mantener los proyectos.

3.11 Flexibilidad

Por razones legales, burocráticas, de eficiencia, de evaluación, se establecen plazos, productos, formalidades, como una forma de ir controlando los avances y cumplimientos de los términos establecidos. Esto puede ser muy cómodo para el ente controlador, el mandante, e incluso para el ejecutor, sin embargo, puede ser contraproducente para los beneficiarios y los vecinos. En este sentido, lo obtenido en el diagnóstico responde a un momento, a una situación y a un cierto nivel de profundidad, que puede cambiar ante los estímulos de la misma intervención, modificando el contexto. Pueden surgir o reactivarse conflictos, aparecer nuevos liderazgos, nuevos intereses, o develarse problemas no detectados. Frente a esto, se requiere flexibilidad para actualizar el diagnóstico y reformular el diseño de la intervención (manteniendo la visión, los valores y las políticas generales). El diseño de los programas debe considerar también la existencia

de características y dinámicas sociales particulares existentes en los sectores con los cuales se pretende trabajar. Es necesario considerar la historia de cada lugar, la cultura local, los problemas y recursos existentes. Diseñar de manera homogénea, sin considerar la heterogeneidad, expone al fracaso a cualquier intervención. Las necesarias modificaciones en el diseño original de este proyecto piloto, dan cuenta clara de ello.

3.12 Tiempos

¿Cómo conciliar los tiempos de los distintos actores? ¿Los tiempos de los funcionarios y los tiempos “políticos” del alcalde, por ejemplo? ¿Los del Ministerio y el de los vecinos? ¿O el de los distintos grupos de vecinos? Es importante que se manejen distintos tiempos, es decir, tener la posibilidad de respuestas que respondan a expectativas y demandas que requieren plazos diferentes, para así generar confianzas y continuidad en los procesos (considerando que las esperas debilitan los compromisos).

3.13 Sostenibilidad

Dada, por políticas y proyectos que respondan a las necesidades, a la cultura local del barrio, con metodologías participativas (en su definición, diseño y ejecución), integradoras (no sólo de las mayorías) y que consideren los entornos inmediatos (se puede hacer un excelente trabajo en un barrio, pero si los barrios adyacentes se sienten perjudicados o abandonados, la intervención puede provocar sentimientos de marginación).

3.14 Prevención situacional-Prevención Social.

La prevención situacional es un muy buen instrumento para mejorar la seguridad en los espacios públicos (y privados). Da una serie de principios, herramientas y consejos que permiten avanzar en seguridad. Hay múltiples casos donde se ha logrado éxitos importantes. Sin embargo, es ne-

cesario hacer las adecuaciones necesarias a las realidades locales, culturales y económicas; se deben complementar o ser complementarias de programas o acciones de prevención social (lo construido sin lugar a dudas condiciona, pero tiene poca capacidad de producir cambios más profundos, y menos a corto plazo). Por último, la prevención situacional es una herramienta, y hay que entenderla como tal, considerando que tiene que adecuarse a la realidad, a los objetivos y a la política.

3.15 Confianza

La confianza es fundamental para disminuir el temor, generar buena convivencia, cohesión social y poder llevar a cabo proyectos colectivos y participativos. Sin embargo, muchas veces los niveles de abandono -y de vulnerabilidad- de algunos sectores - por los gobiernos central y local - generan gran desconfianza, lo que ligado a una historia de “asistencialismo” y de proyectos a medio hacer, generan una desconfianza difícil de enfrentar. Restituir o crear confianzas, a lo largo de todo el proceso, será fundamental tanto para los resultados de éste, como para su sostenibilidad.

¿Quién es el responsable? Los principales actores de los espacios públicos y de la seguridad (salvo casos puntuales) debieran ser los ciudadanos, usando dichos espacios, generando cohesión y control social. Sin embargo, existe la tendencia en los municipios de querer hacerse cargo de todo (lo que en muchos casos, como los de estos proyectos, por recursos, no pueden hacer). Es importante, entonces, y desde mucho antes, ir definiendo las responsabilidades en la mantención, renovación y animación, de los espacios o proyectos. Para esto, lo más probable es que lo más conveniente sean responsabilidades compartidas. De este forma, también se puede lograr un mutuo control y supervisión sobre el cumplimiento de los compromisos y de las responsabilidades asumidas por cada cual.



REVITALIZACIÓN Y RECONVERSIÓN DE LA LEGUA

XIMENA SALAS

Colaboración de Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

PALABRAS CLAVES:

Ciudad, derecho a la ciudad, intervención socio-territorial.

PRESENTACIÓN

Este artículo se estructura sobre la base de los resultados del estudio desarrollado por SUR Corporación entre noviembre de 2007 y junio de 2008, “Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua”, cuyo mandante y contraparte técnica fue la Unidad de Prevención de la Violencia y el Delito de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior de Chile.

Lo que aquí se presenta es un resumen de las principales conclusiones del diagnóstico y de las propuestas del estudio. La información se ha estructurado en cuatro secciones, a lo largo de las cuales se sitúa La Legua en el contexto de la comuna y de la ciudad, y se presentan los proyectos de intervención propuestos para su revitalización y reconversión. Todos los datos, planos y fuentes mencionadas cuentan con la autorización del Ministerio del Interior para su uso y publicación.

El objetivo del estudio fue el análisis de la estructura urbana y las tendencias de crecimiento del sector y su área de influencia. Este análisis implicó la detección de las condiciones urbano-habitacionales y sociales que inciden en la territorialización de la delincuencia, la identificación de oportunidades para aplicar herramientas de prevención, reconversión y revitalización urbana; y la propuesta de alternativas de gestión mediante la aplicación de herramientas intersectoriales.

El enfoque a partir del cual se realizó el estudio integra las dimensiones socioeconómicas, de seguridad y físicas urbanas. Para la obtención de información se utilizaron diversas fuentes, como: trabajo en gabinete, observaciones en terreno, entrevistas individuales a personas que trabajaron en estudios relacionados, entrevistas grupales a vecinos¹ y aplicación de una encuesta. Para la validación de las propuestas se reactivó de forma paralela una mesa intersectorial de infraestructura, compuesta por representantes del Ministerio del Interior, el Municipio de San Joaquín y la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

1. HISTORIA DE LA LEGUA

La Legua está localizada en el área norte de la comuna de San Joaquín, al sur de la zona central del Área Metropolitana de Santiago (AMS) (Planos 1 y 2). El sector de La Legua y su área de influencia

¹ Ximena Salas es licenciada en Geografía por la Pontificia Universidad Católica de Chile; Alfredo Rodríguez es arquitecto por la Universidad Católica de Valparaíso, master en City Planning por Yale; y Paula Rodríguez es licenciada en Arte por la Pontificia Universidad Católica de Chile, maestra en Comunicación por la FLACSO-Ecuador y actualmente estudia el doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. La autora desea expresar sus agradecimientos hacia el equipo multidisciplinario que trabajó durante el desarrollo de este estudio: Alfredo Rodríguez, Cristián del Canto, Cecilia Athens, Marcelo Carvallo, Paula Medina, Alejandro Muñoz, Gabriela Villalba, Alfredo Rodríguez Yáñez.

están definidos por los ejes constituidos por Avenida Carlos Valdovinos al norte, Avenida Salvador Allende al sur, Avenida Las Industrias al oriente, y Avenida Santa Rosa al poniente.

Plano 1. San Joaquín con relación al Gran Santiago

Plano 2. La Legua con relación a la comuna de San Joaquín



Fuente: Estudio “Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua”, 2008.

Fuente: Estudio “Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua”, 2008.

Como toda población - emblemática o no -, La Legua es muy pequeña: si los habitantes de la comuna de San Joaquín representan alrededor de 1,5% del total de la AMS, La Legua corresponde a sólo 14% de los residentes en la comuna y 0,21% del total de la AMS. La Legua tiene aproximadamente 0,7 km² de superficie, lo que corresponde a 7% del territorio de la comuna de San Joaquín³.

Es una población de la que todos tienen noticia desde hace varias décadas y por distintos motivos. Así, desde fines de los años 60 hasta el golpe militar, la hicieron famosa las agrupaciones leguinas de izquierda que acompañaron el proceso de la Unidad Popular. Desde mediados de los años 70 hasta la vuelta a la democracia, fue reconocida por la intensidad de los castigos recibidos de parte de régimen militar y su resistencia a él. En estos últimos años, La Legua ha aparecido cons-

3 Según cifras del Censo de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadísticas, INE, 2002) y de la Municipalidad de San Joaquín (Véase sitio web del Municipio de San Joaquín: <http://www.sanjoaquin.cl>, 2009)

4 Desde la década de los 80, la población La Legua, y en particular el sector Emergencia, ha sido afectada fuertemente por problemas asociados al fenómeno del tráfico y consumo de drogas ilícitas. (Véase Municipio de San Joaquín, 2004: 84).

tantemente asociada a delitos no sólo a escala local, sino también con fuertes vínculos internacionales⁴.

Al interior de La Legua (véase Plano 3) es posible distinguir tres subsectores, correspondientes a tres etapas de desarrollo del sector (Garcés, 2005):

- La Legua Vieja, que se originó en los primeros años de la década de los años 30 mediante la localización de obreros cesantes de las salitreras nortinas, quienes ocuparon terrenos distantes “a una legua” del centro capitalino. Fue una de las primeras poblaciones de la ciudad⁵.
- Nueva La Legua, que se formó con grupos de pobladores sin casa entre los años 1947 y 1950. Algunas de las familias (38) provenían del Zanjón de la Aguada; otras (700), del sector Zañartu en Ñuñoa; y finalmente, se radicó un grupo de familias (450) provenientes de las poblaciones El Peral y Sudamérica.
- La Legua de Emergencia se formó en el año 1951. Ese año, la Caja de Habitación Popular, dependiente del Ministerio del Trabajo, solicitó al Municipio de San Miguel que realizara un loteo de emergencia en un terreno que antiguamente había alojado caballerizas. Su destino era acoger a dos grupos de pobladores, en la espera de resolver de manera definitiva su situación habitacional. Un primer grupo de 200 familias provino de poblaciones obreras del sector Quinta Normal y Yungay; el segundo grupo provenía de asentamientos “callampa” localizados en la ribera norte del río Mapocho.

Respecto de este último sector, Garcés (2005: 32) señala que sus primeros habitantes fueron “familias de los más pobres de la ciudad, y entre ellas, algunos que sobrevivían a partir de estrategias ilícitas o que se movían en el límite de la legalidad”.

Plano 3. Sectores de La Legua



Fuente: Estudio “Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua”, 2008.

Si bien los tres sectores que actualmente conforman La Legua tienen distintos orígenes, hoy están unidos por el orgullo de su historia, a la cual se contraponen el estigma de las actuales actividades relacionadas con distintos delitos. Esto refuerza en sus habitantes tanto el sentido de pertenencia al sector, como la tentación de renegar de él, por sentirse objeto de la discriminación de los otros.

2. CONTEXTO SOCIO-ESPACIAL DE LA LEGUA

2.1 Aspectos territoriales

El acceso a La Legua se produce a través de ejes estructurantes urbanos (avenidas Vicuña Mackenna, Santa Rosa, Departamental e Isabel Riquelme) y vías conectoras intercomunales (avenidas Las In-

⁵ Originalmente, dicha localización estaba en la comuna de San Miguel, lo que se modificó a mediados del gobierno militar, cuando se cambiaron los límites comunales y se crearon nuevas comunas como forma de control socio espacial.

dustrias, Carlos Valdovinos y Lo Ovalle) lo que garantiza al sector una potencial comunicación con el resto de la ciudad, una vez que se solucione el encierro físico del sector (véase Plano 4). El acceso al metro y a la Avenida Santa Rosa - una vez que se optimice el transporte público, considerando que ya se han entregado los trabajos de reparación - podría influir en conectar La Legua, con la ciudad en sentido norte sur.

Plano 4. Vías de acceso a La Legua



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

No obstante sus posibilidades de conexión con la ciudad, actualmente La Legua se encuentra encajonada por grandes sitios industriales asociados a empresas del sector tales como embotelladoras, recicladoras y bodegaje, corredores de locomoción colectiva o conjuntos de viviendas conformados por bloques de edificios (Plano 5). Lo anterior es uno de los motivos de la segregación que viven sus habitantes.

Inicialmente, los usos del suelo en La Legua eran mixtos habitacionales y semi industriales; actualmente el uso del suelo es preferentemente habi-

Plano 5. Lotes industriales que encierran a La Legua



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

tacional, salvo en torno a los ejes Santa Rosa y Carlos Valdovinos, donde se mantiene una mayor presencia de actividad comercial y semi industrial, principalmente de almacenaje (Plano 6).

Plano 6. Usos de suelo



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

Los valores del suelo del sector La Legua son los de más baja renta de la comuna, lo que se agudiza en La Legua Emergencia (Plano 7).

Plano 7. Avalúo fiscal de los lotes, SII 2005.



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

En promedio, los valores de La Legua Emergencia corresponden a 0,89 UF/m², valor inferior a las 1,4 UF/m² de las otras Leguas, y muy por debajo de los 4,13 UF/m² del resto de la comuna de San Joaquín⁶. De igual modo, se observan estos valores representados en el Plano 7, respecto del avalúo fiscal de los lotes.

2.2 Aspectos socioeconómicos

La Legua es un territorio marcado por la precariedad. Según la encuesta Casen 2006, el nivel de pobreza para la comuna de San Joaquín es de 7,4% - inferior al 10,6% regional y al 13,7% nacional -, ubicándola entre las primeras quince comunas con menor proporción de pobreza para el AMS. Sin embargo, para La Legua estas cifras indican que la población asistente a los colegios del área se encuentra categorizada como grupos socioeconómicos bajos y medios bajos⁷, donde los ingresos por hogar pueden ser de hasta 230.000 pesos⁸. La condición de vulnerabilidad de la población de La Legua sobrepasa 82,5% en los cuartos años básicos y se ubica entre 57,5% y 82,5% en los octavos años⁹.

En lo referido a la superficie, población y densidad del área, como lo indican las cifras presentadas en el cuadro 1, todos los sectores que componen La Legua son de pequeñas superficies y, si son comparados en términos de densidad, con excepción de La Legua Vieja, todos superan la densidad del Gran Santiago.

En el caso de La Legua Emergencia, esta relación de densidad se vuelve crítica, ya que el valor promedio es de 329 hab./ha, cifra que cuadruplica el valor promedio de densidad del AMS (81 hab./ha).

6 Véase Base cartográfica con el avalúo de los predios del Servicio de Impuestos Internos, 2005, del Sistema de Información Geográfica de la Municipalidad de San Joaquín.

7 El Ministerio de Educación genera un indicador de grupo socioeconómico con el perfil de los hogares de los alumnos que asisten a los distintos tipos de establecimiento del país.

8 Aproximados 46.000 pesos per cápita, para grupos familiares de cinco personas. Esto los sitúa bajo el límite de la línea de pobreza establecida en 2006 por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que fijó en 47.099 pesos la renta mínima para la categoría de pobres no indigentes urbanos. (Véase MIDEPLAN en http://www.mideplan.cl/casen/metodologia/2006/metodologia_2006.pdf)

9 Véase Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile (SIMCE), en: <http://www.simce.cl/index.php?id=228&iRBD=25783&iVRBD=4&iNivel=0&iAnio=>

Cuadro1: Relación población y superficie área del Estudio

Nombre sector	Superficie			Población 1			Densidad
	(Ha)	% en la comuna	% en Gran Santiago	Nº	% en la comuna	% en Gran Santiago	
La Legua Vieja3	28,48	2,85	0,002	2.878	2,95	0,05	101
La Legua Emergencia3	14,79	1,48	0,001	4.864	4,98	0,09	329
Nueva La Legua3	32,16	3,22	0,002	6.424	6,58	0,11	200
Otros sectores4	94,91	9,49	0,006	2.222	2,28	0,04	23
Total área de estudio	170,36	17,04	0,011	16.388	16,79	0,29	96
San Joaquín	1.000	100	0,067	97.625	100	1,73	98
Gran Santiago	69.781	-	5	5.631.839	-	100	81

1 Datos obtenidos desde el Municipio 2006.

2 Dato aproximado manzanas censales 2002.

3 La población de los sectores de La Legua suman un total de 14.166 habitantes según censo 2002.

4 Corresponde al área de influencia de las tres Leguas, comprendida entre las avenidas Carlos Valdovinos, Salvador Allende, Las Industrias y Santa Rosa.

2.2.1 Familias extendidas

Los hogares del sector de La Legua se encuentran encabezados principalmente por hombres: corresponden a siete de cada diez jefes de hogar. El mayor número de hogares que se encuentran encabezados por mujeres se ubica en La Legua Emergencia.

A partir de la información producida y procesada durante el estudio, se detectó que cerca de la mitad de las familias del sector La Legua corresponden a lo que se ha denominado “familias extendidas” (44,7%); es decir, familias que se encuentran integradas por otros familiares, consanguíneos o no. Así, en algunas ocasiones es posible encontrar en las viviendas más de un hogar; estos “otros familiares” corresponden principalmente a nietos, nueras y yernos, con relación al jefe de hogar.

La cantidad de familias extendidas en La Legua lleva a otro tema de peso: el hacinamiento, problema significativo en el sector. Medido con relación a las cifras de la comuna de San Joaquín,

los tres sectores de La Legua superan el valor relativo comunal de hacinamiento grave y crítico. La población de La Legua presenta un nivel de hacinamiento medio (2 personas por dormitorio), que corresponde a 27,2% del total de población que se encuentra en la misma condición en San Joaquín. Las viviendas bajo condición de hacinamiento crítico (más de 3 personas por dormitorio) corresponden al 33,9% comunal.

2.2.2 Educación y trabajos y precarios

En términos laborales y educativos, la situación de La Legua es de gran precariedad. La oferta de trabajos asalariados es reducida o prácticamente inexistente. La oferta o, más bien, el espectro al que pueden acceder los y las vecinas se reduce por su escaso nivel educacional; la principal demanda de mano de obra, hoy en día, apunta hacia niveles técnicos con algún grado de especialización. La opción se reduce a trabajos esporádicos y de muy bajos ingresos, junto con condiciones laborales precarias.

Tal como lo indica el análisis de la información secundaria, la fuerza de trabajo que presenta el sector de La Legua es principalmente de tipo obrero o del ámbito independiente. El nivel educacional que alcanzan las personas se encuentra estrechamente ligado a este tema, como también las posibilidades de mejoramiento de las competencias.

De acuerdo con datos obtenidos en el estudio¹⁰, 18,3% de las personas es empleado u obrero del sector privado, y 15,9% es trabajador por cuenta propia; las personas cesantes alcanzan 10,3%. En cuanto al nivel educacional de las familias que viven en La Legua, cuatro de cada diez jefes de hogar tienen educación media científico-humanista, y tres, educación básica¹¹. Las tendencias encontradas en las familias, por cada sector, se mantienen para los jefes de hogar. En La Legua Vieja y Nueva se concentran, principalmente, personas con educación media científico-humanista, mientras que en La Emergencia hay más personas sólo con educación básica.

Al bajo nivel de escolaridad de parte importante de la población de La Legua, se suma la deficiente calidad de la educación que se imparte en el sector. En términos de indicadores, al considerar la evaluación SIMCE, en dos colegios que cubren la demanda del sector (uno de dependencia municipal, y el otro particular subvencionado), se tiene que en ambos casos la evaluación es deficitaria respecto del promedio nacional, en especial en el colegio municipal (Cuadro 2).

En el estudio también se consultó a acerca de la seguridad, con apoyo en planos de los diversos sectores donde se aplicaron los cuestionarios. En este ámbito, se consultó a los encuestados acerca de tres aspectos: i) el sector donde transita el encuestado, preguntas hecha con el fin de observar patrones de circulación y uso de los espacios; ii) sectores se-

Cuadro 2: Resultados SIMCE, 2007-2008

Nivel de Enseñanza	Escuela Municipal Juan XXIII			Escuela Particular Subvencionada Arzobispo Manuel Vicuña		
	Lenguaje y Comunicación	Educación Matemática	Estudio y Comprensión Naturaleza	Lenguaje y Comunicación	Educación Matemática	Estudio y Comprensión Naturaleza
4° E. Básica1	-64	-54	-34	+9	15	similar
4° E. Básica 2	98	85	65	12	6	8
8° E. Básica 3	-32	-21	-31	Igual	-13	Igual
8° E. Básica4	81	-51	77	16	-31	9

Nota: los resultados para el SIMCE aplicados a 4° año de enseñanza básica corresponden al año 2008, mientras que los resultados de 8° de enseñanza básica corresponden al año 2007.

1 Promedio comparado con promedio nacional.

2 En 100 escuelas de similares condiciones socioeconómicas se ubicaría en la posición n°.

3 Promedio comparado con promedio nacional.

4 En 100 escuelas de similares condiciones socioeconómicas se ubicaría en la posición n°.

10 Se hace referencia al Informe Cuantitativo Encuesta del estudio Escenarios de Revitalización y Reconversión Sector La Legua. SUR Corporación, 2008, "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", cuyo mandante y contraparte técnica fue la Unidad de Prevención de la Violencia y el Delito de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior de Chile.

11 36,7% tiene educación media científico-humanista; 30,8% tiene educación básica y 5,6% de las personas tiene educación universitaria.

ñalados como inseguros, para identificar los lugares y posibles causas de evasión del uso de dichos lugares, por parte de los habitantes; y iii) sectores señalados como seguros, para identificar los lugares o sectores que se encuentran favorecidos por la circulación y vigilancia natural de los habitantes.

Un primer acercamiento relacionado con los sectores de tránsito y aquellos indicados como seguros, permitió concluir que los ejes de mayor uso son las calles abiertas (en oposición a pasajes sin salida) y de preferencia comunicantes entre las

tres Leguas, y las vías estructurantes relacionadas con el transporte público. En cuanto a las áreas señaladas como seguras (Plano 8), se observó correspondencia con los sectores de mayor tránsito y áreas verdes.

En relación con la inseguridad (Plano 9), se observó un patrón que se vincula con las áreas de tránsito, donde juega un rol gravitante la morfología de las calles que componen las Leguas. En este sentido, pasajes peatonales o calles ciegas sin comunicación hacia otras áreas son sectores continuamente percibidos como inseguros, cuyo uso evita la población.

Plano 8. ¿En qué lugar se siente seguro?



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

Plano 9. ¿En qué lugar se siente inseguro?



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

3. LAS PROPUESTAS DE RECONVERSIÓN Y REVITALIZACIÓN

Los resultados del análisis de la etapa de diagnóstico del estudio “Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua” dieron cuenta de un territorio que presenta problemas relacionados con el aislamiento socio-espacial, la estigmatización territorial y la seguridad¹². La propuesta consistió en abordarlos, a través de un Plan Estratégico de Intervención Intersectorial, el que comprende tres ámbitos principales de acción: ámbito urbano, ámbito laboral y ámbito educacional, donde se incluye la esfera familiar. Los objetivos que se plantean en las propuestas para desarrollar el Plan Estratégico son tres:

- Vincular La Legua con el resto de la comuna y de la ciudad, mejorando la accesibilidad.
- Mejorar las condiciones sociales al interior de La Legua, de acuerdo a aspectos críticos detectados en el diagnóstico: vialidad truncada, hacinamiento, baja inserción laboral, bajo rendimiento escolar, entre otros.
- La reconversión a usos mixtos de las zonas industriales exclusivas inutilizadas, sean estas dependientes del Plan Regulador Comunal o del Plan Regulador Metropolitano de Santiago¹³.

3.1 Los escenarios de reconversión y revitalización

A partir de la cartera de proyectos intersectoriales definidos en los tres ámbitos de acción se desarrollaron tres escenarios posibles para su realización. Los escenarios que se plantearon en el estudio (para su posterior discusión, elección

y priorización, en ámbitos de decisión gubernamental) fueron:

Escenario I: Mejoramiento de las condiciones sociales y urbanas de conectividad de La Legua. Reconversión urbana que busque vincular el sector con el resto de la ciudad. El objetivo principal es promover la conectividad de La Legua con los sectores aledaños, a fin de resolver su desconexión social y espacial.

Escenario II: Mejoramiento de las condiciones sociales y urbanas de conectividad de La Legua. Reconversión urbana al interior de La Legua por medio de apertura de pasajes ciegos, generación de espacios más seguros y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, junto con la implementación de proyectos sociales.

Escenario III: Mejoramiento condiciones urbanas de La Legua en orden de prioridad. Integración total y gradual de los escenarios descritos con anterioridad. En este escenario se contemplan objetivos de largo plazo para los ámbitos de intervención, con la aplicación de proyectos en distintas etapas.

Estos escenarios se apoyan sobre una propuesta de plan normativo, que serviría de marco de desarrollo para reconvertir los usos de suelo en el sector de uso industrial que encajona a la población, de manera de posibilitar su conexión con la trama urbana; mejorar las condiciones de las viviendas de La Legua Emergencia; mantener el marco normativo vigente en La Legua Vieja; potenciar el carácter residencial de La Legua Nueva; reservar franjas de los predios que se expropian, para proyectos inmobiliarios de interés social; y reservar y definir normativamente áreas verdes ya existentes o que se definan mediante un plan de desarrollo.

12 Como ya se señaló en la Presentación de este artículo, el análisis se centró en la estructura urbana y las tendencias de crecimiento del sector y su área de influencia. Ello implicó detectar, entre otros, las condiciones urbano-habitacionales y sociales que podrían incidir en la expresión territorial de la delincuencia, identificar oportunidades para aplicar herramientas de prevención, reconversión y revitalización urbana; y proponer alternativas de gestión por medio de la aplicación de herramientas intersectoriales. El enfoque en el Estudio integró dimensiones socioeconómicas, de seguridad y físicas urbanas. Para la obtención de información se utilizaron herramientas tanto cualitativas como cuantitativas; y para la validación de las propuestas del Estudio se reactivó de forma paralela una mesa intersectorial de infraestructura, compuesta por representantes del Ministerio del Interior, el Municipio de San Joaquín y la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

13 Este punto forma parte de los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal de San Joaquín, como una de las estrategias para dinamizar el área de modo vinculante entre lo urbano y lo social.

3.2 Ámbitos de las intervenciones

De acuerdo con los resultados obtenidos desde la etapa de diagnóstico, en el estudio se establecieron tres ámbitos de intervención: físico-urbano, laboral, educacional-familiar.

3.2.1 Apertura del espacio, renovación y revitalización

Para el ámbito de intervención física-urbana se establecieron dos objetivos específicos. El primero dice relación con la necesidad de establecer la vinculación del sector de La Legua con el contexto urbano, esencialmente en lo relativo a la conectividad con la trama urbana y su continuidad. El segundo objetivo remite al ámbito interno del sector en lo tocante al mejoramiento de los espacios públicos y, especialmente, las condiciones de habitabilidad. A partir de estos objetivos se ordenó la cartera de proyectos para este ámbito.

En el Plano 10 se grafica la apertura del barrio propuesta en el estudio.

Plano 13. Propuesta de intervención físico-urbana



Fuente: Estudio "Escenarios de reconversión y revitalización sector La Legua", 2008.

3.2.2 Intervención en la esfera familiar, en el sistema educacional

El objetivo es ejecutar acciones intersectoriales (Municipalidad, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior) de promoción de la educación informal y de mejoramiento de la calidad de la educación formal. Se propone vincular ambos ámbitos mediante acciones de discriminación positiva tendientes a disminuir la deserción escolar y aumentar la asistencia a clases. Para lograr lo anterior, se deberá trabajar en el entorno socio-cultural y en la calidad de la educación (mejoramiento curricular, desarrollo de actividades culturales y desarrollo de la capacidad de resiliencia). Para esto se proponen los siguientes proyectos:

- Centro de Rehabilitación Escolar. Construcción de un catastro de niños, niñas y jóvenes en situación de deserción escolar, para obtener un diagnóstico del problema y de los potenciales usuarios del Centro. Éste debería estar vinculado a la escuela de padres, a fin de establecer los compromisos necesarios y colaboración con las familias, para así lograr la asistencia de los niños y jóvenes.
- Escuela de Padres, asociada al Centro de Rehabilitación Escolar. Se constituiría como una forma de integración de la familia al proceso educativo, a través del compromiso de los padres hacia la educación de sus hijos. Se ofrecería apoyo psicosocial a los padres para ayudarlos en su tarea de contener a los hijos que experimentan riesgo social, y se vincularía a las familias con las acciones de asociatividad laboral del área de reconversión.
- Mejoramiento de la calidad de la educación. Su objetivo será aumentar los índices de calidad de la educación de las escuelas del sector de La Legua, fortaleciendo la identidad y el compromiso con la educación de sus principales actores, mediante acciones tendientes a optimizar la gestión educativa, el perfeccionamiento docente, el clima socio-escolar y la vinculación con el medio socio-cultural.

3.2.3 Intervención laboral

Para el ámbito de intervención laboral, se propone abordar tanto el trabajo dependiente como el independiente, teniendo como objetivo general “disminuir la tasa de desempleo del sector La Legua en 3%, en un plazo de siete años, igualándola así, a lo menos, al promedio país. Los proyectos son los siguientes:

- Proyecto asociatividad para el trabajo. Propuesta de cooperativa para promover proyectos asociados a la capacitación y desarrollo del trabajo tanto independiente como dependiente.
- Trabajo por cuenta propia o independiente. Proyecto para fortalecer iniciativas emprendedoras y/o micro empresariales que han generado recursos estables en el territorio de La Legua.
- Trabajo dependiente. Instancia para crear redes y vínculos entre los legüinos (agrupados, habilitados laboralmente) y las empresas, a fin de generar potenciales puestos de trabajo.
- Capacitación. Proyecto para mejorar las posibilidades de acceder y/o construir trabajos de mejor remuneración y superar la estigmatización que viven los habitantes de La Legua.
- Apoyo al trabajo. Iniciativa para generar una red de ideas para implementar proyectos de trabajo.

4. COMENTARIOS FINALES

Como se señaló, La Legua es reconocible por dos motivos: históricamente, por sus características de compromiso político; y durante los últimos años, por la presencia de acciones ligadas al narcotráfico. Hoy, aún cuando los tres sectores que conforman La Legua se originaron en tiempos distintos y con bases sociales diferentes, comparten un espacio en común, lo que las ha llevado a compartir una misma carga: pertenecer a un ba-

rrio estigmatizado. Este estigma finalmente oculta la posibilidad de la diferencia, a través de un “apellido”: Emergencia, Nueva o Vieja.

Sin un acercamiento intencionado, como el de este estudio, las posibles diferencias son conocidas sólo por aquellos que viven en alguno de los tres sectores, pero no por eventuales observadores que asignan igual denominador a quienes habitan dentro de los límites de La Legua, sin diferenciar entre sus sectores e historias. Tal como lo señala Bourdieu (citado por Wacquant en *Los condenados de la ciudad: guetos, periferias y Estado*, 2007:277), el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a los que lo rodean y quienes, a su vez, lo degradan simbólicamente ya que, desprovistos de todos los elementos necesarios para participar en los distintos juegos sociales, no comparten sino su común excomulgación. La reunión en un lugar de una población homogénea en cuanto a su desposeimiento tiene también como efecto redoblar el desposeimiento.

Agravando la situación descrita, quienes habitan el sector no sólo son víctimas del estigma producido desde el exterior, sino que también son reproductores de éste. Las dinámicas y prácticas al interior en muchas ocasiones no hacen más que acrecentar el distanciamiento simbólico con quienes no son ‘poseedores’ del estigma que otorga el territorio.

Es frente a esta realidad que las propuestas del estudio cobran especial relevancia, al plantear tres áreas de intervención —física-urbana, educacional y laboral—, las cuales deben abordarse de manera integral y con la participación de vecinos y vecinas en el diseño e implementación de las acciones correspondientes. Para lograrlo, el compromiso institucional entre los distintos actores involucrados, como agencias del gobierno local, del gobierno central y otros organismos, no debe quedar supeditado únicamente a la voluntad de las partes, sino regulado por alguna entidad ad hoc.

BIBLIOGRAFÍA

Garcés, Mario (2005). *El golpe en La Legua: los caminos de la historia y la memoria*. LOM Ediciones, Santiago.

INE. XVII Censo de Población y VI de Vivienda.

Municipio de San Joaquín (2004). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.sanjoaquin.cl/new_web/documentos/cuenta_publica_2004.pdf (Consultado el 29/06/2009).

Municipio de San Joaquín (2005). Base cartográfica con el avalúo de los predios del Servicio de Impuestos Internos, del Sistema de Información Geográfica de la Municipalidad de San Joaquín.

Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad: guetos, periferias y Estado*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

www.mideplan.cl

www.simce.cl



PREVENCIÓN LOCAL DEL DELITO: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL¹

ANA MARÍA MUNIZAGA A.

Fundación Paz Ciudadana.

PALABRAS CLAVES:

Barrios vulnerables, directorio comunitario, reducción de factores de riesgo, oferta social, generación de evidencia.

INTRODUCCIÓN

En el reconocimiento de que la delincuencia es un problema altamente complejo, cuyas causas, consecuencias y factores asociados son múltiples y de variada naturaleza, Fundación Paz Ciudadana ha ampliado la mirada hacia la dimensión barrial como un elemento fundamental en la prevención del delito. Dos elementos específicos han contribuido a ello: (1) diferentes estudios nacionales dan cuenta que los domicilios de infractores juveniles, como también los domicilios de población penal adulta, se concentran mayormente en barrios pobres e (2) investigaciones teóricas y empíricas vinculan la acumulación de factores de riesgo al desarrollo de carreras delictivas, entre ellos se encuentran los factores asociados a desventajas sociales (también consideradas ambientales).

Estudios de Paz Ciudadana pudieron comprobar que ambos elementos se encuentran presen-

tes en determinados barrios que presentan una mayor vulnerabilidad a la acción delictual (llamados barrios vulnerables). Dicha vulnerabilidad estaría dada por una concentración de carencias y desventajas sociales que generan en el territorio situaciones de exclusión social, aumentando la probabilidad de que la delincuencia se instale en el barrio, tanto por el ejercicio de ella, como por la victimización que produce en los habitantes del lugar. Y por otro lado, la vulnerabilidad de estos barrios también incide en que personas que experimentan múltiples factores de riesgo² (personales, familiares, entre otros) tengan mayor probabilidad de vincularse con delincuencia, debido a la interacción que tienen con ambientes de violencia y desorganización social.

Dicha realidad refleja la importancia de focalizar acciones preventivas en barrios vulnerables, más que en otros sectores de la ciudad, no sólo porque es necesario reducir la delincuencia, sino también porque la victimización que afecta a las personas que viven en estos lugares perpetúa las condiciones de desventaja y carencia, lo cual representa un desafío para la política social (Hurtado y Kubik, 2007).

En este ámbito, Paz Ciudadana ha trabajado en conjunto con diferentes gobiernos locales (Puente Alto, Maipú, Santo Domingo, entre otros) en la rea-

1 Trabajo realizado por Fundación Paz Ciudadana en convenio con Municipalidad de Recoleta durante el período 2006 – 2008 en el barrio Héroes de la Concepción.

2 La experiencia comparada indica que estudios longitudinales han logrado identificar la presencia de factores de riesgo que se manifiestan a temprana edad y que se relacionan con delincuencia, los que luego han sido analizado por estudios transversales (también llamados estudios experimentales) que determinan la relación causal entre los factores de riesgo identificados. Estos estudios concluyen que la interacción de múltiples factores de riesgo (Yoshikawa, 2005) es la génesis para la delincuencia.

lización de diagnósticos locales y en planes de trabajo, de acuerdo con la realidad delictiva comunal. Dichas experiencias han mostrado que un factor crítico para reducir la criminalidad es la aplicación de una estrategia basada en un conjunto de acciones descentralizadas con la activa participación de la comunidad, la policía, las autoridades municipales y las organizaciones sociales locales.

Actualmente, la institución trabaja en el desarrollo de una estrategia local de prevención del delito que busca identificar aquellos barrios donde se concentran la mayor cantidad de factores de riesgo. En este marco, el siguiente apartado tiene por finalidad presentar los aprendizajes³ derivados de un trabajo conjunto que Paz Ciudadana realizó con la Municipalidad de Recoleta en la implementación de un modelo de prevención local del delito en el barrio Héroes de la Concepción, ubicado al norte de dicha comuna.

1. PERFIL DEL BARRIO HÉROES DE LA CONCEPCIÓN

El perfil de barrio da cuenta de las principales condiciones de vulnerabilidad que facilitan el desarrollo de situaciones delictuales al interior del sector. Es así que a continuación se presenta un resumen de los principales indicadores de vulnerabilidad, cuales son: historia de exclusión social, condiciones socio-económicas y habitacionales, magnitud y características de población menor de 18 años que ha ingresado a una comisaría, percepción de temor y desorden social, por parte de la población adulta y descripción de la victimización que ocurre en Héroes de la Concepción (Munizaga, 2006).

En cuanto a la historia de conformación territorial, la génesis del barrio se emplaza a principios de la década de los 70's con las llamadas operaciones sitio⁴, iniciativas habitacionales llevadas a cabo en los gobiernos de Frei Montalva y Allende. De esta forma, el sector en aquella época era un conjunto de chacras y potreros que fue ocupado por grupos de familias –organizadas por coordinadoras políticas–.

Mapa 1: Asentamiento territorial del barrio



Fuente: Diagnóstico Héroes de la Concepción, 2006.

El inicio del barrio se encuentra marcado por condiciones de extrema pobreza y aislamiento debido a que las familias no contaban con los servicios básicos (agua, luz y gas), ni tampoco con equipamiento público (luminarias, calles pavimentadas, servicios públicos cercanos). Las viviendas fueron auto construidas por los propios pobladores. No obstante, estas situaciones contribuyeron a la organización de las familias que pronto construyeron una escuela y jardín infantil

3 Los resultados obtenidos por el modelo de prevención aplicado en Héroes de la Concepción se encuentran en actual análisis, es por ello que no se presentan en este artículo.

4 Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, se observó un incremento de la demanda de viviendas en las ciudades debido, por una parte, al aumento del crecimiento vegetativo de la población; y, por la otra, a la llegada de un mayor número de migrantes desde las áreas rurales. Las crecientes presiones que generaron movilizaciones sociales motivadas por el déficit habitacional. Una de las modalidades emblemáticas de soluciones habitacionales fue la denominada "Operación Sitio", originalmente concebida como alternativa residencial para atender en forma urgente a los damnificados de los temporales ocurridos en el invierno de 1965 (Hidalgo, 2004). La Operación Sitio se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción desarrollada por el Estado chileno a lo largo del siglo veinte. En el período entre 1965 y 1970, se trataba por lo general de proyectos ubicados en lugares periféricos de la ciudad, que en el momento de ser loteados involucraban una baja inversión relativa para el Fisco, debido a que algunos de los terrenos pertenecían al patrimonio del Estado o eran adquiridos a bajo precio (Hidalgo, 1999 en Hidalgo, 2004).

con apoyo de la iglesia católica. Para la década de los 80's se regulariza la tenencia legal de los sitios y mediante programas de gobierno se apoya la pavimentación de calles e iluminación pública, junto con aporte en equipamiento otorgado por la entonces municipalidad de Conchalí.

Por su parte, la década de los 90's se encuentra marcada por tres hechos significativos, en opinión de los vecinos del barrio. El primero, fue el nacimiento de la comuna de Recoleta que tiene como frontera comunal norte al barrio Héroes de la Concepción. El segundo es la llegada de traficantes de drogas que se instalan a vivir en el barrio⁵. Esto, en opinión de la comunidad, influye en el desarrollo de carreras delictuales en jóvenes de esa época. Un tercer hecho fue el debilitamiento de las organizaciones sociales, según los vecinos, debido a un creciente individualismo donde cada familia se concentra en su propio desarrollo. A partir del año 2000 y en adelante, en gran medida gracias a los fondos concursables para organizaciones sociales, en Héroes de la Concepción resurge la vida comunitaria centrada en la generación de proyectos destinados a prevenir el consumo de drogas e intervenciones que generen mayor protección para la infancia.

El inicio y posterior desarrollo del barrio indican que las condiciones de pobreza se han sostenido a lo largo de los 35 años de vida del lugar. Actualmente, se tiene que 66,8% de los hogares viven en condiciones de pobreza, mientras que 34,2% de ellos se encuentran en situación de indigencia. La mayoría de los jefes de hogar no han completado sus estudios, lo que probablemente explica que cerca del 38% de ellos trabaje en forma independiente, sin seguro de salud, ni previsión social. Asimismo, los problemas de ingreso al mercado laboral se ven refrendados en que un cuarto de la población adulta se encuentra cesante, siendo tres veces mayor para el caso de las mujeres. Esto impacta en la situación de vulneración, ya que la mitad de las familias cuentan con jefatura de hogar femenina (Munizaga, 2006).

A lo anterior, se suma que 25% de las viviendas registra una mala calidad de su infraestructura, lo que se ve afectado por la condición de hacinamiento (3 o más personas por habitación). En la percepción de vecinos e instituciones, esto incide en que niños, niñas y jóvenes pasen mayor tiempo en la calle, debido a que en el hogar no encuentran espacio para sus actividades. Esto implica mayor exposición a situaciones de riesgo presentes en el barrio, tales como acceso a drogas, alcohol y armas e involucramiento en actividades delictuales desarrolladas por grupos de jóvenes y adultos del sector.

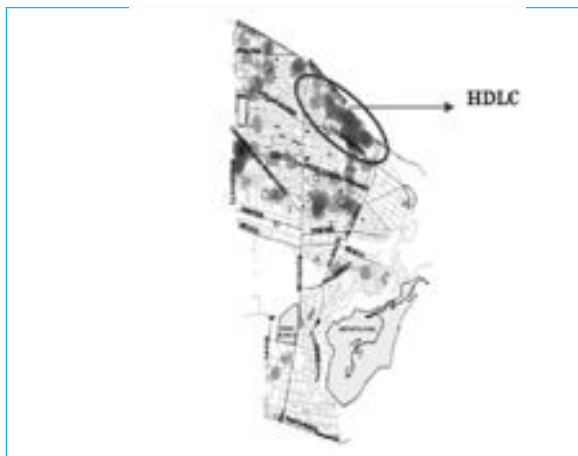
En el contexto descrito, el ambiente familiar se encuentra sometido a presiones y estrés. Al respecto, en percepción de la población infanto juvenil, 50% declara que en sus hogares hay un alto nivel de conflicto, mientras que 61% indica que el monitoreo de reglas y normas que hacen sus padres es deficiente, en tanto 60,5% declara que en sus familias existen problemas de comunicación.

Según los vecinos, las condiciones de pobreza incidirían en que una porción de la población adulta busque alternativas de subsistencia, a través de la comisión de delitos al interior del barrio tales como robos, asaltos, hurtos y/o venta de drogas. En este sentido, se tiene que 47,2% de los hogares declara que hay algún miembro de la familia con antecedentes delictivos. Este hecho se ve refrendado en una encuesta de victimización aplicada en 2007, donde se señala que la mitad de la población siente temor por considerar a Héroes de la Concepción como un lugar inseguro, lo que se confirma con que 63,4% de los hogares declara haber sido víctima de algún tipo de delito, en el último año, en tanto 41,8% de esos hogares ha sido revictimizado, es decir, ha sufrido más de un delito dentro del mismo año. Los delitos más temidos son el asalto y el consumo de drogas, éste último debido a la probabilidad de que el ilícito (como robos o asaltos) sea más violento (Munizaga, 2009).

⁵ En este punto las percepciones de Carabineros y de los pobladores coinciden.

Asimismo, se tiene que 37,6% de la población menor de 18 años declara actitudes favorables a las conductas delictuales, mientras que 32,8% declara que sus amigos ejercen la delincuencia y 36% señala que sus amigos consumen drogas, lo que es consonante con que más del 60% de la población infanto juvenil percibe que en el sector es fácil acceder a drogas y armas.

Mapa 2: Domicilio de menores de 18 años ingresados a una comisaría por infracción a la ley.



Fuente: Diprofam y Paz Ciudadana, 2007

Este contexto explicaría la concentración de domicilios de menores de 18 años en Héroes de la Concepción que han sido ingresados a comisarías policiales, en su mayoría debido a delitos contra la propiedad (Fundación Paz Ciudadana, 2007).

Al igual que en la delincuencia adulta, los contactos que menores de edad del barrio tienen con la policía se deben, principalmente, a la participación en robos, asaltos y/o hurtos, siendo en su mayoría hombres con una edad promedio de 14 años. Por otra parte, los menores de edad que ingresan más de una vez a las comisarías, lo hacen nuevamente por infracción a la ley, siendo el porcentaje del grupo con reingresos (33%) el que explica 67% del trabajo policial (persecución

por delitos flagrantes). Los registros señalan que a mayor cantidad de reingresos, la edad del primer contacto con Carabineros es más precoz (12 o 13 años), sustentando con ello la premisa de que la posibilidad de desarrollar una carrera delictual es mayor, cuando el inicio es a temprana edad (Fundación Paz Ciudadana, 2007).

Sin embargo, la mayoría de los delitos cometidos en el sector no son denunciados. Según la encuesta de victimización aplicada en el barrio, 76% de los hogares que han sido víctimas de algún delito en el sector no lo denuncian, y esta cifra tiende a aumentar con la revictimización, dado que 83% de las familias que han sido víctimas de más de tres hechos en el año, no los han denunciado (Munizaga, 2009).

Esta situación también se relaciona con el debilitamiento de los lazos sociales al interior del barrio, entendiendo por ello una merma de los factores protectores, puesto que facilita la manifestación de situaciones que provocan mayor amenaza y sensación de vulnerabilidad entre las personas que han sido víctimas o testigos de algún delito.

Con todo, es posible plantear que la erosión social que provocan las condiciones de desigualdad en barrios como Héroes de la Concepción, no sólo se reflejan en el desarrollo de fenómenos como la delincuencia, sino también en el desgaste de las redes sociales que componen el tejido social de estos territorios.

Cabe señalar, que este perfil de barrio aunque centrado en los aspectos negativos del territorio, no tiene por objeto discriminar o profundizar la exclusión que experimenta. Por el contrario, desde una mirada territorial indaga las razones que explicarían la concentración de determinadas condiciones que parecen facilitar el desarrollo de la delincuencia en Héroes de la Concepción, de manera de poder aplicar las medidas que sean necesarias – en conjunto con la comunidad – para mejorar la calidad de vida de quienes viven allí.

2. EXPERIENCIA DE TRABAJO EN EL BARRIO

En el año 2006 Paz Ciudadana inicia un trabajo conjunto con la Municipalidad de Recoleta quien manifestó su interés por implementar un modelo piloto en prevención del delito en el barrio Héroes de la Concepción. Las razones del municipio para focalizar este territorio fueron las condiciones de vulnerabilidad, antes descritas. Fue así que el modelo de prevención se aplicó en el período 2006 – 2008. Basado en la metodología que propone el sistema Communities That Care, Paz Ciudadana crea un modelo de prevención local del delito que consta de cuatro etapas:

Etapas I **Creación de confianzas.**

Esta etapa busca sumar a la comunidad como un actor social relevante en la co-producción de seguridad para el barrio. De esta forma, se realizan tres tareas, consideradas fundamentales en la instalación del modelo. La primera de ellas fue presentar las etapas de trabajo y metodología a los dirigentes sociales, vecinos e instituciones del sector. La segunda tarea fue recibir los insumos y observaciones de parte de la comunidad, los que permitieron hacer modificaciones al modelo de prevención original. Y la tercera tarea fue hacer adaptaciones al modelo de trabajo, en torno a la realidad del barrio y a las necesidades de seguridad priorizadas por la gente.

No obstante, vecinos y dirigentes tenían desconfianza con los programas sociales, ya que al sector habían llegado intervenciones que no se coordinaron con la comunidad, duplicando esfuerzos porque hacían lo mismo que otros programas (ya instalados en el barrio).

De este modo, dichos programas resultaron ser confusos para la gente, debido a que no había información disponible respecto de su quehacer en el barrio, ni tampoco del tipo de beneficiarios que buscaban⁶.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se realizó un trabajo en terreno que permitió conocer a las organizaciones sociales e instituciones que trabajaban en el lugar, interiorizarse de su funcionamiento, fortalezas y debilidades. A su vez, esto facilitó la difusión del modelo de prevención adaptado y presentación del equipo de trabajo, con el fin de fomentar la participación de los agentes claves e identificar a quienes se encontraban motivados con el sistema de trabajo. Aún cuando se lograron las confianzas necesarias para comenzar a implementar el modelo, esta etapa fue un proceso transversal a todo el tiempo que se trabajó en Héroes de la Concepción.

El programa estadounidense "Communities That Care" fue creado por los profesores de la universidad de Washington, EE.UU., J. David Hawkins y Richard Catalano. Es un sistema de planificación y ejecución, a nivel de barrios o comunidades, para la prevención de la delincuencia, consumo de drogas, violencia, deserción escolar y embarazo adolescente. Se trata de un sistema porque propone una metodología para la gestión comunitaria de la prevención, que contempla la formación de un equipo de trabajo, la realización de un diagnóstico de factores de riesgo/protección en la comunidad, la priorización de problemas, el desarrollo de un plan de prevención, la implementación de programas de prevención probadamente efectivos de acuerdo con las prioridades establecidas y el monitoreo de la ejecución del plan a través del tiempo (Hurtado y Kubik, 2007).

⁶ En opinión de los dirigentes estos programas sólo generaban información diagnóstica, para lo cual tenían como principal fuente de información a la propia comunidad. Sin embargo, no había claridad por parte de los beneficiarios del tipo de intervención que realizaban. En este sentido, los dirigentes sintieron que su participación había sido instrumentalizada.

Etapas II

Conformación del directorio comunitario.

Con la finalidad de trabajar participativamente con toda la comunidad – en un concepto amplia-

El directorio comunitario potenció el despliegue de iniciativas propias de los habitantes del barrio, por ejemplo: turnos de mamás para cuidar a los niños que juegan en la calle (especialmente los fines de semana), vigilancia vecinal en los pasajes para evitar venta de drogas, organización entre familias para el desarrollo de actividades recreativas como forma de provocar desplazamiento de situaciones que producen temor, cuidado de espacios públicos del barrio (plazas, parques), entre otros. En este sentido, el directorio comunitario fue una instancia que reconoció y fortaleció el capital social del barrio, en tanto dicho capital representa un recurso que permite reducir los factores asociados con delincuencia y, por tanto, mejorar las condiciones de vida del sector.

do que no sólo considera como integrantes de la comunidad a los dirigentes sociales y vecinos que viven allí, sino también a las instituciones que trabajan en el sector – se instauró un “Directorio Comunitario”. Éste alude a un grupo de trabajo que convoca bajo una finalidad: realizar prevención del delito. Esto implica ciertas condiciones que el mismo directorio propone,

en cuanto a la membrecía de los participantes, cargos rotativos de liderazgo, definición de responsabilidades y periodicidad de las reuniones.

En esta instancia participaron policías, fiscales, dirigentes vecinales, dirigentes deportivos, empresas del sector, ONG's, escuelas, jardines infantiles, entre otros. La finalidad del directorio fue reunirse periódicamente para discutir abiertamente cada una de las etapas desarrolladas por el modelo de prevención, por lo cual se consideró que esta instancia tuvo un componente inclusivo (integró a todos los actores sociales); resolutivo (tomó decisiones en cada una de las etapas) y consultivo (fue un referente para proyectos y acciones barriales en prevención del delito) (Munizaga, 2009).

Debido a esto, el directorio comunitario también

se implementó de manera transversal a todas las etapas del programa.

La experiencia de la Fundación permitió comprobar que la instauración de un directorio comunitario resulta efectiva en materia de prevención, puesto que facilita la implementación de medidas y acciones, fortalece el trabajo coordinado entre las instituciones, despierta nuevos liderazgos en la comunidad – lo que a su vez implica una renovación de las dirigencias sociales – y motiva a los vecinos a convertirse en agentes informales de seguridad, entre otras consecuencias asociadas (Munizaga, 2009).

Etapas III

Construcción del perfil de barrio

Después de haber construido las confianzas necesarias con la comunidad y de haber instaurado el directorio comunitario, se realizó una caracterización del barrio basado en el enfoque factores de riesgo. Este enfoque se utilizó debido a sus planteamientos comprehensivos acerca de la delincuencia, en cuanto a la integración de teorías (criminológicas) que explican el fenómeno desde un punto de vista multicausal (Akers y Sellers, 2004).

El término “factores de riesgo” se refiere a la presencia de situaciones contextuales o personales de carácter negativo que incrementan la probabilidad de que las personas desarrollen problemas emocionales, conductuales o de salud. Algunos ejemplos de externalización de conductas de riesgo es el consumo de drogas, el abandono escolar, actitudes asociadas con violencia y comportamientos delictuales (Hein, 2004).

En este marco, el modelo de prevención del delito aplicado en Héroes de la Concepción, se centró en identificar todos aquellos factores de riesgo asociados con delincuencia, a través de una caracterización que se hizo del lugar que fue llamada perfil de barrio, presentado brevemente en páginas anteriores. Esta labor no se enmarcó dentro de los diagnósticos clásicos, debido a que no fue meramente descriptiva. A partir del análisis

sis de la información, el perfil de barrio fue una herramienta de gestión, en tanto permitió instalar en el sector una oferta de programas destinada a intervenir todos aquellos factores críticos en delincuencia con el fin de reducir victimización de personas y lugares, evitar que personas con mayor riesgo se vinculen a hechos delictivos e interrumpir carreras delictuales (Munizaga, 2009).

La construcción del perfil de barrio implicó la recolección de información proveniente de fuentes cualitativas y cuantitativas. En cuanto a la información cualitativa, se realizaron entrevistas a funcionarios municipales, Carabineros, representantes de las iglesias, dirigentes vecinales, organizaciones sociales e instituciones presentes en el sector (Munizaga, 2009). Un aspecto importante del proceso fue la participación de dirigentes sociales en la gestión de información cualitativa, puesto que permitió fortalecer las confianzas con la comunidad y potenciar el directorio comunitario. La finalidad de estas entrevistas fue recoger las percepciones que los diferentes actores locales tenían respecto a la realidad delictual y los problemas asociados a ella.

Respecto a la información cuantitativa, se recopiló cifras y datos facilitados por el departamento de planificación de la municipalidad. Dichos datos permitieron caracterizar el barrio en los aspectos sociales, económicos, de habitabilidad, demográficos, entre otros. Asimismo, se aplicaron dos encuestas en el barrio. La primera fue dirigida a población menor de 18 años con la finalidad de recoger la percepción de niños, niñas y jóvenes sobre los factores de riesgo que los afectan. El diseño de esta encuesta se basó en una adaptación del instrumento Communities That Care Survey perteneciente al sistema Communities That Care, antes descrito. El segundo instrumento aplicado en el barrio se encontraba dirigido a la población adulta del barrio y fue una encuesta de victimización aplicada en dos períodos (2007 – 2008), con el fin de medir aquellas situaciones que causaban mayor temor y sensación de inseguridad en las personas, el tipo de delitos que ocurrían en el barrio e identificación de los sectores más problemáticos en relación a la delincuencia (Munizaga, 2009).

Etapas IV

Instalar oferta social en el barrio.

En base a los resultados aportados por el perfil de barrio, se estableció la necesidad de instalar en Héroes de la Concepción una oferta de programas y estrategias que intervinieran a corto, mediano y largo plazo los factores de riesgo asociados con delincuencia que fueron detectados. El trabajo resultante fue lo que se denominó el banco de proyectos que consideró tres fases de acción: búsqueda de la oferta programática, implementación de los programas y evaluación de resultados. En cuanto a la oferta programática, el modelo de prevención instalado en el barrio se inspiró en una guía de programas efectivos y probados en la reducción de factores de riesgo asociados con delincuencia llamada Communities That Care Prevention Strategies Guide, perteneciente al programa Communities That Care (Kubik, 2008). En dicha guía participan instituciones privadas y públicas con las que se fijan los plazos, los responsables y los resultados esperados para la implementación de las distintas intervenciones.

Considerando lo anterior, la fase de búsqueda e implementación de oferta programática para Héroes de la Concepción, implicó:

- Identificar programas y estrategias destinados a intervenir factores de riesgo, para traerlos y aplicarlos en el barrio. Esta oferta provino tanto del sector público, como del sector privado.
- Para el caso de factores de riesgo detectados en el barrio, pero que no contaban con oferta, se diseñaron e implementaron proyectos creados por el propio modelo de prevención e inspirado en intervenciones que fueron exitosas en otros lugares.
- Respecto de la oferta social existente en el barrio, se trabajó en red con algunos programas del municipio e instituciones locales, a fin de re-direccionar sus intervenciones en cuanto al perfil de beneficiarios, sectores a focalizar, factores de riesgo a intervenir e instrumentos de medición de resultados.

Cabe señalar que el directorio comunitario jugó un rol clave en el banco de proyectos, pues entre sus funciones se encontraba monitorear su implementación y resultados, además de asegurar la participación integral de los agentes locales y residentes del sector.

Respecto a la evaluación de resultados, las encuestas de victimización y factores de riesgo - antes descritas - proporcionaron una visión general del territorio en cuanto a avances y mejoras logrados. No obstante, fue necesario contar con una evaluación específica de cada programa, estrategia y acción que se implementó en Héroes de la Concepción. De esta forma, las evaluaciones específicas permitieron revisar los avances particulares de cada una de las intervenciones efectuadas. A su vez, la suma de evaluaciones específicas también otorgó una mirada integral de lo logrado⁷ (Munizaga, 2009).

Etapas del modelo de prevención
aplicado en HDLC



Fuente: elaboración propia, 2009.

3. APRENDIZAJES FRUTO DE LA EXPERIENCIA

La experiencia desarrollada por Paz Ciudadana en el barrio Héroes de la Concepción estuvo conformada por cuatro etapas, presentadas en el cuadro a la derecha: creación de confianzas, conformación del directorio comunitario, construcción del perfil de barrio e instalar una oferta social en el barrio.

Estas etapas se aplicaron en torno a un solo foco: el barrio. De este modo, el proceso de implementación de las fases aportó conocimientos y aprendizajes respecto de lo que significa y requiere aplicar un modelo de prevención del delito a nivel local, especialmente en barrios vulnerables.

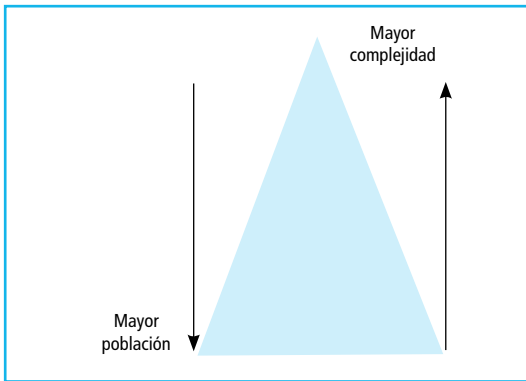
Las consideraciones que emanan de esta experiencia se presentan a continuación como un aporte al debate y a la política pública en materia de prevención del delito.

Distinción entre factores de riesgo: Oferta especializada, diferenciada e integral.

La identificación de factores de riesgo que afectan al barrio permite dirigir intervenciones específicas hacia ellos, como una forma efectiva de reducir delincuencia. Sin embargo, es necesario hacer una distinción entre factores de riesgo en cuanto a los niveles de complejidad que cada uno de ellos presenta, entendiendo por complejidad el grado de dificultad que implica su reducción o intervención.

Esta distinción permite aplicar una oferta con diferentes niveles de especialización de programas en relación a los grados de complejidad que pretende abordar. Esto implica requerimientos asociados tales como experticia de equipos profesionales, tiempos de intervención (corto, mediano o largo plazo) y recursos disponibles. Por lo tanto,

⁷ Como se mencionara anteriormente, la suma de las evaluaciones específicas, en conjunto con las líneas de base, se encuentran en proceso de análisis, es por ello que no se han presentado en este artículo.



Fuente: elaboración propia, 2009.

a mayor complejidad de los factores, los costos serán más altos, ya que, se necesita de una metodología más específica, mayor preparación de los equipos y plazos más largos de intervención.

Por otra parte, a través del perfil de barrio en Héroes de la Concepción se pudo constatar una relación inversamente proporcional entre la complejidad de factores de riesgo y la magnitud de la población afectada.

De esta forma, problemas que representaban una menor complejidad en su abordaje afectaban a una gran parte de la población, en tanto, factores de riesgo de alta complejidad estaban presentes en grupos muy específicos del barrio. Esto último otorga la ventaja de poder focalizar la oferta especializada en la población más vulnerable.

La relevancia de distinguir los tipos de intervención que requieren los factores de riesgo, yace en estudios longitudinales realizados en Estados Unidos y Reino Unido (Loeber, Farrington, Hawkins y Catalano) que demuestran que los factores de riesgo de no ser intervenidos, tienden a ser progresivamente más graves (o complejos) (Munizaga, 2009).

Oferta basada en evidencia: Importancia de la evaluación, resultados y transparencia.

Otro aprendizaje refiere a la importancia de la oferta de programas sea capaz de generar evi-

dencia, es decir, genere información acerca de los resultados obtenidos en efectividad e impacto de su intervención, para identificar aquellas intervenciones que funcionan, las que no funcionan y las que resultan prometedoras en reducción de la delincuencia. En la experiencia comparada la generación de evidencia se hace por medio de la aplicación de rigurosos métodos de evaluación científica. Ello permite que quienes hacen la política social tomen las mejores decisiones, para identificar y elegir el enfoque que resulte ser más óptimo en la política social, en la gestión y en otras áreas de aplicación (Przybylski, 2008: 11).

En este sentido, la oferta nacional – en materia de prevención del delito - no sólo debe considerar como indicador de impacto la cobertura de un programa (número de beneficiarios), o la cantidad de actividades que éste realiza, sino que resulta fundamental evaluar el proceso de intervención realizado y los resultados logrados, en cuanto a la reducción de factores de riesgo asociados con delincuencia. Esto permite focalizar los recursos de manera estratégica en aquellos programas que demuestren que el costo efectuado tiene retorno en inversión social en cuanto a: prevención del delito, reducción de factores de riesgo y barrios con menor vulnerabilidad delictual y social.

Por otra parte, la generación de evidencia se asocia a otros procesos claves de la oferta social en barrios vulnerables, tal como la transparencia de la información. Esto implica:

- Entrega constante de información clara y entendible a la comunidad, respecto de los procesos y resultados del modelo de prevención. El directorio comunitario es una instancia que facilita esta tarea.
- Rendición de cuentas acerca de los recursos utilizados (monetarios y materiales) en cuanto a los resultados que dicha inversión produjo en reducción efectiva de los factores de riesgo asociados con delincuencia. También es importante comunicar lo que no resultó, de manera de no repetir experiencias que no son efectivas.
- Obtención de insumos de parte de agentes locales y sociales que permiten introducir mejo-

rías a las acciones y proyectos en curso y en el caso de programas exitosos, permite su replicabilidad en otros lugares del mismo sector o en otros barrios de la comuna.

Oferta focalizada en la demanda correcta.

La complejidad del fenómeno de la delincuencia exige a la oferta que se focalice en la demanda correcta, esto es:

- Cuando se piensa en oferta programática en prevención del delito, no sólo se consideran aquellas intervenciones que apuntan a la disminución de factores de riesgo de carácter social. Pues debido a la naturaleza multicausal del fenómeno, es necesario que la oferta contenga una diversidad de programas, acciones y estrategias que sea capaz de abordar los factores críticos en todos los frentes, esto es víctimas, victimarios y lugares.
- Por lo tanto, una oferta integral no sólo debe traer programas que intervengan las condiciones sociales (evitar que personas en riesgo se vinculen con delincuencia), sino también programas destinados a la recuperación de espacios públicos (reducción de la victimización a lugares) en sinergia y coordinación con estrategias jurídico-policiales (reducción de la victimización a personas).
- En este sentido, un buen perfil de barrio permite identificar los lugares y grupos a quienes hay que hacer parte de una oferta de programas diferenciados. Asimismo, es importante considerar un enfoque territorial de la oferta, puesto que los problemas delictuales y los factores de riesgo tienen diferentes manifestaciones al interior del barrio.
- La experiencia indica que, en materia de prevención del delito, no se puede descansar en otras intervenciones sociales que se realizan en el barrio – no relacionadas a la prevención de la delincuencia –, puesto que ellas permiten mejorar las condiciones del lugar, pero no necesariamente apuntan a la solución directa de este problema.

En consecuencia, focalizar la oferta en la demanda correcta permite centrarse en la reducción de los factores que facilitan la delincuencia y en los grupos que se encuentran en mayor riesgo, asegurando con ello mejores niveles de efectividad en los resultados.

CONCLUSIONES

Debido a la naturaleza multicausal del fenómeno de la delincuencia y la complejidad de su abordaje, Fundación Paz Ciudadana ha ampliado su mirada considerando el barrio como una dimensión fundamental en prevención del delito. Esta mirada no busca profundizar el estigma del pobre como delincuente, muy por el contrario, tiene como fin focalizar acciones preventivas en sectores vulnerables, porque la delincuencia en dichos lugares no hace otra cosa sino profundizar las condiciones de desigualdad y exclusión social. Por ello se plantea que esta materia representa un desafío permanente a la política social.

En base a las experiencias desarrolladas por Paz Ciudadana en el barrio Héroes de la Concepción, este artículo propone algunas consideraciones relevantes que se deben tener en cuenta para modelos de prevención del delito a nivel local. Entre ellas:

La oferta (de programas, acciones y estrategias) tiene un rol clave en los barrios, en tanto sea capaz de reducir aquellos factores que facilitan la delincuencia. Para esto es necesario realizar una distinción entre los niveles de complejidad que tienen los factores de riesgo, ya que, permite aplicar una oferta con diferentes niveles de especialización. Esto implica requerimientos asociados tales como experticia de equipos profesionales, tiempos de intervención (corto, mediano o largo plazo) y recursos disponibles. Sin embargo, por la naturaleza multicausal de la delincuencia, la oferta debe ser integral. Esto implica no sólo intervenciones sociales que interrumpan potenciales carreras delictuales, sino además debe contemplar un diseño urbano de los espacios públicos que aumente la percepción de seguridad y disminuya situaciones de desorden social; e integrar intervenciones po-

liciales destinadas a disminuir la victimización de los habitantes del barrio.

La capacidad de tener una oferta diferenciada e integral, con los recursos necesarios que asegure eficiencia en los resultados, apunta a una oferta de programas que se encuentre al nivel de expectativas que las familias de barrios vulnerables tienen en materia de seguridad y prevención. En este sentido, la oferta no debe llegar a los barrios como un acto de generosidad, sino como un deber social y ciudadano que asegure calidad en sus intervenciones y efectividad en sus resultados.

Considerando que una oferta integral de programas, estrategias y acciones resulta vital en prevención del delito, ésta debe contemplar la generación de evidencia, puesto que permite evaluar lo que funciona y lo que no, focalizando de mejor manera los recursos y facilitando la toma de decisiones estratégicas. Esto requiere principalmente que los indicadores contemplen una evaluación de resultados e impactos de los programas, estrategias y acciones aplicados.

Por otra parte, todas las experiencias de prevención, también la descrita, contemplan a la comunidad como un actor relevante, no sólo en el aporte de información correspondiente a la etapa diagnóstica, sino también como parte elemental en el desarrollo de los proyectos desde la perspectiva de responsabilidades compartidas.

En este sentido, crear confianzas e instalar un directorio comunitario, no sólo permitió encauzar la participación de la comunidad, sino también fortaleció el capital social del barrio en cuanto a una co-producción de seguridad. La experiencia de desarrollar un directorio comunitario, permitió a los habitantes del barrio sostener una relación más horizontal y abierta con instituciones del sector privado, de la sociedad civil y del gobierno, considerando que hoy existe en estos sectores una mayor consciencia acerca de los derechos y deberes ciudadanos. De esta forma, el directorio comunitario fue un espacio que desplegó un capital social de puente, en tanto, capitalizó las oportunidades del entorno (factores protecto-

res del barrio) y pudo atraer programas al nivel local. Todo lo anterior, redundó en capacidades que quedaron instaladas en el barrio, logrando la continuidad del directorio en forma autónoma, más allá del período en que se aplicó el modelo de prevención descrito.

La experiencia de Paz Ciudadana en Héroes de la Concepción permitió obtener un cúmulo de aprendizajes, entre ellos, comprobar lo que las experiencias nacionales e internacionales indican, en términos de que los mejores resultados en prevención se obtienen de trabajos mancomunados entre equipos profesionales provenientes de instituciones de gobierno y sociedad civil y gobiernos locales, en conjunto con dirigentes sociales y organizaciones barriales. No obstante, surgen algunas preguntas en el escenario nacional ¿Existe una oferta especializada para aquellos factores de riesgo de mayor complejidad?, ¿Hay financiamiento disponible para la aplicación de programas de largo plazo y de alta especificidad?, ¿Existen incentivos para atraer oferta especializada hacia barrios vulnerables?, ¿Existe conocimiento acerca de los programas (en prevención del delito) que funcionan y los que no? Estas interrogantes invitan a explorar la prevención del delito en barrios, no sólo como una dimensión esencial en la reducción de la delincuencia, sino también como una responsabilidad social que implica trabajar en zonas de la ciudad que tienen mayor desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- Akers, R.L. & Sellers, C.S. (2004). *Criminological Theories*. California: Roxbury Publishing Company (4a.ed.).
- Araya, J. y Sierra, D. (2002). *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales*. Santiago: Serie de Estudios de División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La Prevención del Delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Fundación Paz Ciudadana (2007). *Caracterización de Menores de Edad Ingresados por Carabineros de Chile*. Domiciliados en la comuna de Recoleta, barrio Héroes de la Concepción. Período 2001 – 2007. Documento interno.
- Fundación Paz Ciudadana (2006). *Políticas Públicas para la Integración Social en Chile*. Documento interno, Chile.
- García-Pablos de Molina, A. (2003). *Tratado de Criminología*. Valencia: Tirant Lo Blanch (3ª.Ed.).
- Hawkins, J. D. y Catalano, R. (2002). *Communities That Care. A guidebook for getting started*. Estados Unidos: Channing Bete Company, Inc.
- Hein, A. (2004). *Factores de riesgo y delincuencia juvenil. Revisión de la literatura nacional e internacional*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Hidalgo, R. (2004). Santiago en la globalización ¿Una nueva ciudad? En *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales*. Santiago: Ediciones SUR e Instituto de estudios urbanos y territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hurtado, P. y Kubik, C. (2007). Paz Activa: Un proyecto innovador para la prevención local del delito. En *Revista Conceptos*, (2) 2- 8. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Kubik, C. (2008). *Prevención y control del delito en barrios en situación de exclusión*. Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.
- Munizaga, A.M. (2006). *Diagnóstico para la prevención social del delito. Programa piloto: Paz Activa, Héroes de la Concepción*. Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.
- Munizaga, A.M. (2009). *Sistematización sobre métodos en prevención del delito. Experiencia en el barrio Héroes de la Concepción*. Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.
- Przybylski, R. (2008). *What Works. Effective recidivism reduction and risk-focus prevention programs*. United State: Division of Criminal Justice (1ª).
- Subsecretaría de Carabineros (2009). *Orientaciones metodológicas para el desarrollo de acciones a favor de la infancia y adolescencia a partir del programa "Seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes – 24 horas"* de Carabineros de Chile. Chile.
- Vásquez, C. (2003). Teorías criminológicas sobre delincuencia juvenil. En Colex (Ed.) *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminologías* (63-119). Madrid, España.
- Yoshikawa, H. (1995). Long-Term effects of early childhood programs on social outcomes and delinquency. En *Future on Children* (51-75). Princeton University and The Brookings Institution.



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

FRANZ VANDERSCHUEREN

*Director del Programa de Seguridad Urbana
Universidad Alberto Hurtado*

Los barrios pobres de las ciudades latinoamericanas son percibidos hoy como enclaves de exclusión social o áreas en vía de guetización según las perspectivas abordadas en este libro, pero constituyen sobre todo zonas que entorpecen la apropiación de las ciudades por parte de sus ciudadanos y ponen en jaque la cohesión social en la sociedad y en los mismos barrios.

Existe hoy día en la comunidad académica conciencia de la importancia de estos barrios deteriorados y mal equipados en las ciudades latinoamericanas y de su impacto en la cohesión social de las sociedades. Si bien hay diferencias notables entre las situaciones nacionales en su configuración, que a veces como en Brasil colindan con zonas residenciales de altos ingresos mientras en otros países como Chile han sido localizadas por la política de vivienda en zonas periféricas, estos zonas residenciales constituyen universos compuestos de habitantes cuya mayoría bordea permanentemente la situación de exclusión social.

El conjunto de artículos publicados en este libro focaliza la mirada en estos barrios y pone en evidencia la multidimensionalidad de la violencia, el entrelazamiento y entrecruzamiento de sus causas e impactos y su dimensión territorial, lo que hace de los barrios cajas negras de la vulnerabilidad social de sus habitantes. De la violencia intrafamiliar al crimen organizado, pasando por la violencia escolar, o de las pandillas violentas a la de las instituciones del Estado hay una continuidad que tiende a multiplicar los efectos de cada una de las manifestaciones de los agresores, que permite entender los comportamientos de víctimas y victimarios de los habitantes y comprender por qué el capital social, es decir la capacidad de organizar-

se, de asociarse y de lograr objetivos útiles a la colectividad, se reduce considerablemente. También explica por qué el control social informal, que es la forma más potente de prevención de la violencia, disminuye cuando las mujeres, quienes son los principales agentes de este control en los barrios, se ven obligadas a refugiarse en su casa por miedo a la violencia de la calle y a renunciar en la legítima apropiación de los espacios públicos que caracteriza la vida urbana. Finalmente evidencia el por qué algunos jóvenes socializados en los barrios de exclusión terminan asociados a bandas juveniles violentas que sirven a veces de apoyo al crimen organizado o a la reproducción de sus componentes y de sus negocios, consolidando así un proceso de exclusión social que refuerza los conflictos intergeneracionales, aumenta el temor en las ciudades, condena estos actores juveniles a una vida sin perspectiva y contribuye a la estigmatización de áreas residenciales de las ciudades.

Los resultados de estos trabajos muestran que la observación de la violencia para fines preventivos debe tener en cuenta no sólo la realidad más o menos objetiva que captan las ciencias sociales, sino también las percepciones de los distintos actores de los barrios. Sin comprensión de estas visiones subjetivas es poco probable que se entienda los impactos reales de la violencia, sus especificidades, sus efectos multiplicadores y sobre todo que se consiga aunar los esfuerzos de estos actores para invertir el proceso de exclusión.

El texto de C. Moser y C. McIlwaine ilustra este aspecto esencial, mostrando que los diversos actores tienen una vivencia diferenciada de las violencias y perciben sus causas en forma muy personal y que el captar esta percepción es el punto de partida que permite trabajar para y sobre todo con los diversos grupos de habitantes.



La misma conclusión sobre la relevancia de la percepción subjetiva deriva de la lectura del texto de R. Salcedo, F. Sabatini y A. Rasse, que analiza aquellos barrios que salen recientemente de la pobreza para mostrar la dimensión valórica y cultural que adoptan los habitantes de estos barrios, típica de una visión “propia de clase media”, reivindicando como derechos propios la vivienda y el acceso a la educación y sobre todo el alejamiento del modelo de dependencia del Estado. Es decir, se verifica una diferenciación entre barrios que constituían hasta hace poco un aparente universo homogéneo de pobreza. Los factores que facilitan esta diferenciación no son solamente externos y atribuibles al proceso de exclusión social, sino también internos, es decir generado a partir de un cambio cultural de algunos sectores populares que los lleva a una vida más privatizada y más autónoma de los agentes intermediarios tradicionales sea la comunidad, la Iglesia o el Estado.

EL ABORDAJE TEÓRICO

Exclusión social, vulnerabilidad y capital social son los tres conceptos esenciales que permiten captar y analizar la realidad de estos barrios y que el conjunto de autores menciona en casi todos los artículos. Los textos de J.C. Ruiz y de A. Luncke tratan en profundidad este aspecto teórico con perspectivas bastante coincidentes y en concordancia con la reflexión latinoamericana más reciente. Estas herramientas conceptuales permiten abordar las situaciones socio-espaciales más amenazantes para la cohesión social y sobre todo para los propios habitantes de estas áreas. El concepto que sustenta estas dos reflexiones es el de exclusión social, entendido como un proceso y por ende una realidad social reversible. Esta ex-

clusión deriva de la segregación, del aislamiento, de la desintegración social y muchas veces de la estigmatización y es acentuado en Chile por la mala calidad de las viviendas, la ausencia de un mercado secundario para éstas, así como por la carencia de una visión urbanística de la ciudad. Estos factores afectan el tejido social y las relaciones entre habitantes, lo que genera desconfianza, aumenta los factores de riesgo y consolida la vulnerabilidad del barrio y de sus habitantes.

La exclusión social requiere tener en cuenta varias dimensiones. La primera es el aspecto económico, determinado por la relación al mercado de trabajo que condiciona no sólo los ingresos, sino también que es fuente de status social y de integración a la sociedad. La situación de los barrios de exclusión se caracteriza también por un nivel reducido de oportunidades y de movilidad social y un aislamiento con respecto a los sectores medios y ricos que aleja de las fuentes de trabajo y de la interacción entre sectores socioeconómicos diversos. Mientras la dimensión cultural hace referencia a las rupturas de los lazos entre los habitantes de estos barrios y la sociedad: familia, escuela y comunidad no juegan su rol de socialización. El aspecto socio territorial de la exclusión hace que los grupos mas pobres se ven forzados a localizarse en las áreas de la ciudad más deterioradas, a través de procesos de expulsión hacia la periferia de las ciudades donde las oportunidades son limitadas.

Esta situación ofrece además un terreno apropiado para el crimen organizado que se instala en estos barrios, aumentando las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes y la exclusión territorial. En efecto, es en estos barrios que las organizaciones de tráfico de drogas se infiltran

aprovechando las tasas altas de cesantía e los niveles de inseguridad preexistente y ofreciendo alternativas económicas de subsistencia. Como lo plantea J. C Ruiz, se transforma el capital social existente en los barrios y se reorienta hacia la organización de bandas de tráfico de drogas, convirtiéndose en un capital social perverso.

La exclusión genera una vulnerabilidad barrial entendida como “proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001:8). Esta vulnerabilidad deriva sea de las privaciones materiales, de la carencia de capital social o de la ausencia de referencias normativas que se explican por la presencia de actividades delictuales legitimadas en el barrio mismo y a menudo pre-existentes a la llegada de los narcotraficantes. Estos utilizan la violencia presente en el barrio y la acrecientan para consolidar su propio poder. La vulnerabilidad puede también provenir de los riesgos tecnológicos, ambientales o socioeconómicos o de la ausencia de alternativas materiales, simbólicas o culturales frente a una situación de amenaza cualquiera.

Las consecuencias directas de esta situación son la desconfianza entre vecinos y la carencia de capital social que impiden que por sí solo la mayoría de estos barrios generen un proceso de inclusión y una movilidad social. Sólo algunos pocos logran liberarse de esta situación cambiando de barrio, mientras en algunos barrios como aquellos que el texto de R. Salcedo, F. Sabatini y A. Rasse analizan, alcanzan a salir de la pobreza para adoptar comportamientos y modelos de vida en los cuales prevalecen la dimensión individualista y el estilo de vida privada.

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La situación descrita en los análisis, sean éstos teóricos o de contexto, lleva a presentar respuestas que apuntan a la cohesión social. Salvo el artículo de R. Salcedo, F. Sabatini y A. Rasse, que

pone en evidencia un fenómeno nuevo de movilidad de algunos sectores que ayer eran pobres (lo que constituye en sí una solución al problema), el resto de los textos se concentra sobre las respuestas político sociales al fenómeno de los barrios vulnerados y críticos, reconociendo que la frontera entre las dos situaciones es fluida. Los análisis se apoyan tanto sobre la experiencia internacional, como sobre proyectos pilotos chilenos puestos en práctica en Santiago por diversos organismos de la sociedad civil en colaboración con iniciativas estatales.

La primera evidencia que emerge de los estudios presentado es la relevancia de un diagnóstico bien hecho como lo han mostrado el conjunto de experiencias internacionales exitosas en materia de prevención y de mejoramiento barrial. Es una etapa imprescindible que el texto de I. Eissmann sistematiza, insistiendo por una parte sobre el delimitar el barrio teniendo en cuenta que la percepción subjetiva de un mismo barrio puede tener límites distintos según los grupos de habitantes y por otra sobre la necesidad de etapas rigurosas de análisis.

Los diversos y documentados diagnósticos presentados en este libro elaborados en común entre Paz Ciudadana y la Universidad Alberto Hurtado (P. Barrientos, M. Sepúlveda, C. Tijmes) o el texto de J. C. Ruiz y N. Lizama y por otra el de A. Munizaga realizados en forma independiente, con instrumentos variables y en el marco de programas diferentes, ilustran la diferenciación entre los barrios, aún entre aquellos que presentan características de vulnerabilidad o de “barrios críticos”, aparentemente similares. Por esta razón, los autores sugieren la imperiosa necesidad de diagnósticos que deben preceder cualquier formulación de políticas focalizadas y, donde es posible, la realización de diagnósticos participativos. La ausencia de este proceso conduce inevitablemente al fracaso y a la formulación de políticas uniformes con poco impacto sobre la realidad local. Es probablemente una de las mayores causas de fracaso en Chile de iniciativas de prevención de origen estatal inspirado más por una visión tecnocrática, bien intencionada, que por un co-

nocimiento cabal de la realidad a transformar con los habitantes. Las experiencias presentadas, sean en Chile o en el ámbito internacional, confirman esta evidencia y sugieren que el diagnóstico no es un ejercicio que precede una intervención, sino que es parte constitutiva de ésta.

Una intervención exitosa con los habitantes en un lugar puede tener un efecto completamente diverso en otro lugar. Esto no resta importancia a la necesidad de diagnósticos a realizar desde el ámbito municipal para, donde es necesario como en los barrios vulnerados y críticos, después verificar los elementos diferenciadores cuando se entien-de realizar una intervención con la comunidad en áreas que requieren un programa focalizado. Es significativo el hecho que varios artículos ponen en evidencia la importancia del origen del barrio y de su historia condicionada a menudo, en el caso de barrios de exclusión, por varias experiencias de vulneración por parte o del Estado o de otros actores. Reconstruir toda la subjetividad de los múltiples actores de esta historia constituye no sólo una forma de diagnóstico, sino también una terapia colectiva y el inicio de la apropiación colectiva del barrio por sus habitantes.

Si bien estos diagnósticos deben ser participativos hasta donde es posible, requieren sin embargo contar con instrumentos de medición rigurosos tanto cualitativos como cuantitativos e incluir elementos que conciernen a la seguridad. Esto es válido en cualquier barrio de exclusión social que requiere una intervención focalizada en materia de seguridad o de mejoramiento barrial. Debe en particular abordar la seguridad como victimización, pero también como temor y no puede eludir el problema generalizado en barrios pobres santiaguinos de la presencia del tráfico y consumo de drogas y su impacto sobre la población y la calidad de vida.

Al mismo tiempo como lo subrayan varios autores, los diagnósticos requieren identificar los recursos, los factores de protección y la capacidad de resiliencia que son la base sobre la cual se inicia normalmente un trabajo de prevención o de mejoramiento. El mapa de actores en los barrios es

también un resultado esperable de un buen diagnóstico. La riqueza de una auditoría inicial permite además identificar las bases sobre las cuales se instalan los comportamientos delictuales que adquieren los barrios donde se instalan normas valóricas opuestas a aquellas vigentes en el conjunto de la sociedad, una legitimidad progresiva que acentúa las divisiones, empobrece a los más desfavorecidos, involucra peligrosamente a los jóvenes y estigmatiza a los barrios. En efecto, el crimen organizado no se instala ni se consolida por azar en algunos barrios, sino donde encuentra un terreno fértil hecho de un conjunto de violencia entramada preexistente.

Es este escenario que el diagnóstico debe discernir los procesos de exclusión para revertir e identificar los aspectos estratégicos que permiten revertirlos. El mapa de la ruta de la violencia que C. McIlwaine y C. Moser ilustra y que debiera ser compartida por los habitantes al fin del diagnóstico, apunta precisamente a transparentar esta base sobre la cual se desarrolló el proceso de exclusión por revertir.

La experiencia internacional presenta varias respuestas que resume A. Munizaga. Todas suponen una intervención comunitaria que supera las prácticas de prevención situacional para abarcar formas de prevención social a partir de la comunidad, de la vigencia de coaliciones que coproducen la seguridad y que involucran Estado, municipio y sociedad civil en el largo plazo. La difusión y los éxitos de estos enfoques comunitarios son muy positivos y muestran implícitamente que la respuesta política en Chile de todos los sectores no ha estado a la altura del problema. La urgencia de abordar en forma sustentable la situación de estos barrios se hace indispensable no sólo en términos de ética y cohesión social, sino simplemente en términos de eficacia y de costos sociales y financieros. So pena de aumentar el tamaño y número de las cárceles ya sobreocupadas, se necesita abordar una política global de prevención que muchas autoridades mu-

nicipales reclaman, que los sectores académicos han puesto en evidencia y que constituyen una deuda social que la sociedad debería asumir. La prevención social rigurosa es rentable social y financieramente para quien sabe implementarla, es la lección de muchas experiencias en países industrializados como en aquellas de los países de la región que han tomado este camino.

RESPUESTA INTEGRAL

La otra evidencia, que destacan varios textos, es la necesidad de una respuesta integral tanto en los aspectos abordados como en los actores involucrados. A un problema que es multidimensional, se requiere una respuesta multifacética y multisectorial que apunte a lo físico, social, urbano y a la seguridad. El objetivo central debería ser, aunque no siempre alcanzable en el mediano plazo, el empoderamiento comunitario. Este objetivo pasa por diversas fases que permiten generar confianza, habilidades y que fortalecen el tejido social y la credibilidad de las instituciones.

En este último aspecto el texto de P. Barrientos, M. Sepúlveda y C. Tijmes además de evidenciar las riquezas de un diagnóstico focalizado, muestran la diversidad de un fenómeno muy presente en la población frente al delito, es decir, el temor que se percibe diversamente por cada grupo social y en función de cada lugar: temor al asalto, al tráfico de drogas por las balaceras que genera, temor para los hijos frente al consumo de drogas o la prostitución de menores, inseguridad frente a la calidad de vida o sentimiento de abandono porque se percibe, a veces erróneamente, que las instituciones son incapaces de solucionar los problemas de inseguridad de los individuos y de los barrios. De estos resultados deriva claramente la necesidad de tener en cuenta estos temores diferenciados al formular una estrategia local de seguridad colectiva. Se trata como lo sintetiza A. Munizaga en su presentación la política aplicada a la población “Los Heroes de la Concepción” de asegurar una oferta especializada, diferenciada e integral y sobre todo focalizada en la demanda correcta.

La integralidad de las intervenciones que presenta J. C. Ruiz y N. Lizama se evidencia tanto en los proyectos orientados al mejoramiento barrial como el “Quiero mi Barrio”, como a los proyectos orientados directamente a la seguridad. Esto significa que los diversos componentes deben ser abordados, como el fortalecimiento de los liderazgos o el surgimiento de nuevos liderazgos, la dimensión físico espacial y de preservación o recuperación de espacios públicos, el apoyo psicosocial, el fortalecimiento de las redes comunitarias, la dimensión seguridad incluyendo en ella el aspecto relacionado con la violencia intrafamiliar y la ayuda a las víctimas, el temor y la prevención al consumo y tráfico de drogas. En esta perspectiva integral, la reconstrucción de la memoria histórica del barrio, como lo muestran tanto C. Moser, C. McIlwaine como el texto de R.M. Olave y E. Mosciatti, constituyen un instrumento privilegiado. También surge como un factor imprescindible la identificación de los recursos de la comunidad. Aunque poco subrayado en los textos, el problema del aprendizaje de la resolución de conflictos sea a través de la mediación comunitaria u otra técnica es importante y abre puertas al desarme de las mentes, fundamental para recrear confianza y cohesión.

Las respuestas integrales requieren involucrar al conjunto de actores de estos barrios, sin olvidar que los diversos grupos que los componen tienen intereses y visiones diversas de la realidad social y del propio sector. Adultos, jóvenes, niños, ancianos y mujeres necesitan sentirse integrados en estos procesos, cualquiera sea la fórmula que se adopta, “mesa barrial” por ejemplo u otra. También las diversas estructuras familiares, familia clásica, reconstituida o monoparental, deben ser parte de los procesos de inclusión sin que se imponga un modelo único por agentes externos, que olvidan que nuestras sociedades tienen varias formas de vida familiar culturalmente legítimas.

La integración de los actores implica también la coordinación de los actores externos que intervienen: agentes del Estado, del municipio, de diversos programas estatales o de la sociedad civil

que requieren superar los inevitables egos institucionales paralizantes y aprender a coproducir la seguridad, sabiendo que hay varias formas de hacer una buena cosa y que los caminos se hacen al andar. La fórmula de coordinación institucional flexible, que puede ser la del “directorío comunitario” o cualquier otra –no hay recetas en la materia- es imprescindible.

No se puede en esta materia de construcción del “partenariado” olvidar la imperiosa necesidad de dos actores fundamentales.

El primero es la policía, en el caso de los barrios críticos, sin la cual no se podrá nunca avanzar significativamente, porque un barrio que incluye zonas fuera de la ley no supera su crisis a través de las solas acciones de inclusión social. La formación del ciudadano requiere una acción policial eficaz y un seguimiento policial que no puede ser la única vía, pero que es indispensable. Esto pasa por policías preparados que entienden lo que es la prevención y dispuestos tanto al diálogo como a compartir la información necesaria y a comprender la complejidad de la ruta de la violencia. Pasa también por agentes de la sociedad civil o del Estado que entiendan el trabajo policial y estén familiarizados con las coaliciones con la policía.

El segundo actor fundamental, a veces olvidado en Chile, es el municipio. Éste debería ser el primer actor de la coordinación del trabajo. Sin el municipio faltará siempre el liderazgo político social y la garantía de continuidad y sustentabilidad. Tal como lo plantea J. C. Ruiz, la acción barrial puede difícilmente ser dirigida por el Estado central alejado de la realidad local y demasiado burocratizado para poder responder en tiempo real a las demandas locales. Las experiencias internacionales son elocuentes sobre este punto: no hay prevención exitosa que no haya pasado por una apropiación local por parte de los municipios. En Latinoamérica, la reciente iniciativa de Brasil, lanza desde el Estado central una llamada a los municipios y genera un proceso participativo masivo y audaz nunca realizado, que involu-

cró durante meses a todos los municipios y que culminó en una asamblea de varios días de más de tres mil participantes representantes de las comunidades locales. Todo esto permite augurar transformaciones en la región, como aquellas que iniciaron las experiencias de Bogotá y Medellín en Colombia. Este aspecto es probablemente la dimensión más débil en Chile de las actividades preventivas. La capacidad del Estado de renunciar a un monopolio más paralizante que eficaz en materia preventiva y de intervención barrial, es condición sine qua non del éxito de los intentos de revertir el proceso de exclusión. Las críticas que emergen en los artículos de este libro que relatan experiencias concretas y diversas ilustran ampliamente esta realidad.

El análisis muy interesante de X. Salas, A. y P. Rodríguez sobre La Legua, lugar simbólico y centro de muchos debates sobre seguridad - que recuerda las controversias que los santiaguinos tuvieron hace un siglo sobre el barrio la Chimba, hoy centro turístico y de esparcimiento Bellavista y entonces estigmatizado como el centro estratégico de la delincuencia de la capital - evidencia una vez más la necesidad de un enfoque integral que abarque las dimensiones laboral, urbana, educacional y familiar como también de seguridad. Y sobre todo subraya que no habrá reinserción de La Legua en la vida ciudadana si no hay una relación con la ciudad: un barrio es parte de la ciudad no es un “oasis de paz o de inseguridad”. Por ende su propia composición social gana a ser diversificada, sino se cae en la concentración de desfavorecidos en un mismo lugar, lo que tiene como efecto directo el redoblar el desposeimiento.

El estimulante trabajo de S. Fernández que ilustra la experiencia de los Patios Culturales en La Florida evidencia la relevancia de involucrar a los niños/as y jóvenes en la actividad preventiva y de mejoramiento barrial porque son los más vulnerables y porque si no reproducirían, a través de prácticas disruptivas, el capital social perverso o los factores que contribuyen a la estigmatización del barrio. Esta iniciativa se inscribe en la lógica de la construcción de ciudades que asume como supuesto

que una ciudad o un barrio adaptado a los niños y niñas es un espacio humano para todos y todas. El enfoque tiene como punto de partida a los niños/as como sujetos de derechos, promoviendo el protagonismo de ellos en una perspectiva que no olvida la dimensión lúdica y emocional de cualquier metodología exitosa y la dimensión grupal que permite el aprendizaje de proyectos colectivos y la necesidad de la presencia de adultos que sean figuras significativas para la infancia. Apunta también al trabajo territorial que permite que los niños/as y jóvenes sean diseñadores de espacios, como lo han mostrado varias iniciativas en grandes ciudades europeas y latinoamericanas que reconstruyen barrios, los mejoran, modifican los espacios públicos a partir de la visión de los niños/as y de los adolescentes y cuentan con la participación directa de ellos, inclusive de aquellos que son considerados como “en situación de riesgo”.

Este último aspecto pone en evidencia que pasar de la exclusión a la inclusión o revertir situaciones donde predomina el capital social perverso para llegar a comportamientos colectivos pro sociales, supone no sólo un enfoque de derechos sino también un énfasis en la dimensión ciudadana que permite la acción comunitaria y la mirada hacia la responsabilidad colectiva. En particular en los barrios críticos esta dimensión es una de los ejes centrales de la intervención y una condición de la implementación de una acción participativa. Es también la forma de evitar un comportamiento que privilegia únicamente la vida privada, que caracterizaría según R. Salcedo, F. Sabatini y A. Rasse, a los pobladores que han salido del mundo de la pobreza y que entran en un mundo de clase media. La dimensión ciudadana permite abarcar la responsabilidad colectiva haciendo ver que los habitantes de los barrios de exclusión no son sólo víctimas, sino también pueden ser cómplices de formas de dominación, de explotación y de abuso. Insertar en la prevención y en el mejoramiento barrial la dimensión ciudadana e incluirla desde la infancia cambia la perspectiva.



Violencia y delincuencia en barrios: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

ALEJANDRA LUNECKE, ANA MARÍA MUNIZAGA
Y JUAN CARLOS RUIZ, EDITORES.



FUNDACIÓN

PAZ CIUDADANA