



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

Número 8

**Segunda entrega del Seminario Internacional:
Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de
Prevención Comunitaria del Delito**

**Mesa Temática 2: Iniciativas innovadoras de prevención
comunitaria a nivel local**

**Sesión Metodológica 2: Metodologías de trabajo para la gestión
y coordinación intersectorial.**

29 de agosto del 2005, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

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

PRESENTACIÓN

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

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la **segunda** de las cuatro secciones que conforman **El Seminario Internacional Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito**. Éste se llevó a cabo los días 29 y 30 de agosto del 2005, en la Ciudad de México. Contó con la participación de un grupo plural de académicos y funcionarios públicos de distintos países de América Latina. La reunión fue posible gracias al apoyo y colaboración entre el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), de la Universidad de Chile, y El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

El seminario se organizó por medio de mesas temáticas y sesiones metodológicas, cada una con una lógica interna propia que le dio coherencia y permitió abordar el problema de la seguridad de manera ordenada. El esquema permitió que cada uno de los expositores pudiera pasar de un discurso académico abstracto a experiencias reflexionadas sólidamente. En esta segunda entrega, se presenta un extracto de lo expuesto en la Mesa Temática 2: **Iniciativas innovadoras de prevención comunitaria a nivel local** y la Sesión Metodológica 2: **Metodologías de trabajo para la gestión y coordinación intersectorial**. En la primera mesa se contó con la participación de **Alejandra Lunecke, Enrique Font, el Dr. José María Rico, el Dr. Claudio Beato, Alberto Fohrig** y el **Mtro. Juan Salgado** como moderador. La segunda mesa estuvo conformada por **José Marcelo Zacchi, Laura Chinchilla** y la **Mtra. Sigrid Arzt** como moderadora.

La intención central del seminario fue comparar experiencias en los avances y límites de los distintos programas comunitarios que se han aplicado en materia de prevención del delito. Se trata de sistematizar experiencias de distintos países de América Latina, documentarlas, difundirlas, y proyectarlas.

La gran convergencia entre los ponentes fue la intención de integrar la teoría con la práctica en diferentes entornos. Este enfoque puede ayudar a identificar problemas fundamentales, a reducir costos y tiempos en la construcción de alternativas, a precisar metodologías, a construir alianzas, a clarificar objetivos y mecanismos de evaluación y a priorizar las acciones. Insyde tiene la certeza de que aplicar esquemas comparados ofrece grandes ventajas sobre el simple análisis cerrado de las situaciones locales:

Las opiniones expresadas por los participantes en el seminario relatado en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde, sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito

Mesa Temática 2: Iniciativas innovadoras de prevención comunitaria a nivel local.



De izquierda a derecha: Dr. José María Rico (Universidad de Montreal, Costa Rica), Dr. Claudio Beato (Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil), Juan Salgado (Fundar), Alberto Fohrig (Universidad de San Andrés, Argentina), Enrique Font (Director del Programa Comunidades Justas y Seguras, Argentina), Alejandra Lunecke (Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile).

I. Intervención Socio-policia en barrios vulnerables: Programa Barrio Seguro en Chile. Alejandra Lunecke, Investigadora y docente de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile.

1. Definición del problema

La reestructuración de los **canales de distribución** y la expansión de las **redes de tráfico de drogas** en los centros urbanos ha conducido a una rivalidad extrema entre bandas competidoras, que se organizan cada vez mejor y obtienen cada vez más y mejores armas de fuego. De este modo, la **violencia** ha ido ocupando los espacios públicos. La población experimenta crecientes niveles de **temor**, **inseguridad** y **desconfianza interpersonal**. Esta situación ha conducido al debilitamiento de los vínculos comunitarios y a la desarticulación social, mientras propicia la formación de **capitales sociales perversos**. Esto sucede con especial intensidad en barrios pobres, que quedan **socialmente estigmatizados**, agravando su situación.

2. El programa

Barrio Seguro es un programa de Intervención del Ministerio de Interior de Chile que se desarrolla en barrios considerados críticos. Su objetivo es contribuir a disminuir la violencia y el temor en sitios caracterizados por la acción y control de grupos de narcotraficantes y crimen organizado, que vulneran la seguridad y convivencia de esas comunidades.

Componentes del Enfoque

- **Integralidad:** Se complementan estrategias de intervención policial y social.
- **Focalización:** Se establece el barrio como unidad de intervención.
- **Participación comunitaria:** Busca fortalecer la comunidad y crear redes

El programa busca intervenir en tres ámbitos. Primero, en el de la **inteligencia policial**, para colaborar en la desarticulación de redes de narcotráfico y hacer más efectiva la vigilancia. En segundo lugar, en el **ámbito social**, para la reconstrucción del tejido social y la implementación de acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria con grupos de riesgo. Por último, en el **ámbito judicial**, que involucra acciones de persecución penal a delincuentes.

A su vez, estos ámbitos son abordados a través de cuatro líneas de acción:

- 1) **Movilización social:** Fortalecer los factores preventivos y protectores de los individuos y de la comunidad, a través del fortalecimiento de liderazgos y el fomento a la colaboración entre la comunidad y las instituciones sociales.
- 2) **Prevención de grupos de riesgo:** Intervenir sobre factores de riesgo en grupos específicos de alta vulnerabilidad, mediante la prevención social, primaria y secundaria, y el fortalecimiento de las redes de apoyo.
- 3) **Reinserción social:** Propiciar la integración social de infractores de la ley con condena cumplida, dando apoyo psicosocial, habilitación ciudadana y asegurándoles empleo.
- 4) **Acceso a la justicia y coordinación jurídico policial:** Generar una “intervención social protegida”, mediante el levantamiento de información de barrios críticos, la coordinación jurídico y policial previa a la intervención y el creación de mesas de trabajo en áreas preventivas de control y de persecución penal

3. Logros y avances

En términos de enfoque. El planteamiento integral del Programa comprende el problema como multidimensional y busca dar una respuesta específica a cada dimensión que lo estructura. Además, promueve la participación como medio efectivo para disminuir la percepción de inseguridad.

En términos de gestión. El aprendizaje surgido del proceso de implementación se ha aplicado en el rediseño del programa. Se ha logrado el fortalecimiento del equipo central de trabajo y propiciado la colaboración con policías y Ministerio Público, lo que deriva en un

mejor diseño de estrategias policiales, mayor focalización de estrategias de prevención y definiciones más claras de la participación de la comunidad.

En términos de resultados. Se ha logrado el desbaratamiento de varias bandas, con más de 200 detenidos y procesados. La recuperación de los barrios ha causado una disminución de la violencia y el temor en los barrios intervenidos.

4. Desafíos pendientes

Centralismo y sectorialidad de la intervención. El sesgo centralista y aislado ha generado el rechazo al programa por parte de los gobiernos locales. Es preciso involucrar a los municipios y a los actores sociales significativos en estas intervenciones, especialmente en materia de prevención social.

Falta de sustentabilidad. El proyecto depende por completo de los fondos del gobierno nacional y no ha logrado la participación de otras instancias. A esto se suma el carácter asistencial de la intervención, que crea dependencia del Estado y genera poco empoderamiento real de la comunidad.

Focalización aislada. El enfoque no aborda las relaciones y vínculos que una localidad establece con otras a nivel comunal o supra comunal. Esta focalización aislada no permite prever estrategias de desplazamiento del delito a sectores y barrios aledaños, lo que genera mayor rechazo por las autoridades locales.

II. Participación comunitaria en la resolución de conflictos: Proyecto Comunidades Justas y Seguras. Enrique Font, Profesor de Criminología y Director en Argentina del Programa Comunidades Justas y Seguras de la Universidad de Toronto y la Universidad Nacional de Rosario Argentina.

Comunidades Justas y Seguras es un proyecto conjunto de las universidades de Toronto y Rosario, que propone una **alternativa al enfoque puramente punitivo** para abordar el problema de la seguridad, fundado en la experiencia sudafricana. Busca **profundizar la democracia** mediante la promoción de **justicia y seguridad**, mejorando la capacidad de **autogestión** de los ciudadanos y las comunidades, e incrementando la **colaboración horizontal** con las instituciones públicas y las organizaciones de base.

Su planteamiento es:

- Establecer un modelo sustentable y gestionado comunitariamente de **construcción de convivencia**, mediante la resolución de conflictos y la prevención del delito.
- Fortalecer las **redes** de construcción de **convivencia** entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Facilitar **encuentros internacionales** para intercambiar buenas prácticas sobre prevención del delito y reforma del gobierno de la seguridad.

1. El Modelo de construcción de convivencia en Rosario

En términos de cultura y justicia restaurativa. Reconoce y promueve los saberes y capacidades locales. A diferencia del enfoque reactivo penalista, se concentra en el establecimiento de cambios a largo plazo. Por tanto, no incluye el uso de la fuerza o su amenaza, y se fundamenta en el respeto por los derechos humanos.

La estructura para la intervención: los foros de convivencia. Formados por miembros de la comunidad que facilitan la resolución de conflictos específicos y la prevención de los factores genéricos que afectan la convivencia y la seguridad. Funcionan de acuerdo con las *Pautas para el trabajo* y los *Pasos para la resolución de conflicto*, elaboradas previamente.

La dinámica de la actuación. Trabajo comunitario para la resolución de conflictos y la construcción de la paz.

2. Pasos para la resolución de conflictos

- 1) Los **facilitadores** entrevistan a las partes del conflicto para determinar lo sucedido e identificar en la comunidad a quiénes pueden servir como **mediadores**, de acuerdo con las *Pautas y los Pasos*. No intentan resolver los conflictos ellos mismos, sino sembrar semillas para la convivencia pacífica en el futuro.
- 2) Las partes involucradas se reúnen en un **Foro de resolución** con los mediadores. En el Foro los participantes hablan libremente sobre la naturaleza del conflicto, el impacto que causó en la comunidad y comparten ideas sobre como abordarlo colectivamente y mejorar la convivencia.
- 3) En una **Reunión de resolución** se elabora colectivamente un **Plan de acción** en el que se determinan roles y responsabilidades para la convivencia, que todos aceptan.
- 4) Los problemas genéricos, como la violencia policial, son identificados y analizados en **Reuniones de construcción de la paz**, en conjunción con ONGs y socios locales del programa.

3. Fortalezas y dificultades del modelo

Su enfoque implica una **aproximación horizontal**, que vincula a la población con organizaciones de la sociedad civil y órganos gubernamentales, por lo que es congruente con el **paradigma de Seguridad Humana**, que valora la construcción de lazos comunitarios y el desarrollo social. Posee, además, **flexibilidad** para responder ante situaciones variables de manera pragmática y estandarizada y cuenta con **mecanismos integrados de evaluación** y monitoreo. Por esta razón, logra abordar los conflictos de modo más amplio que la lógica penal, que sólo responde ante los delitos.

Por otro lado, su primer problema es de financiamiento. Para que el programa funcione es preciso otorgar recursos e incentivos a los facilitadores mediante **fondos concursables**, sin caer en el clientelismo típico del gasto público. También es necesario controlar el poder de los facilitadores, para que sean los actores convocados quienes generen las soluciones. Por último, hace falta propiciar la articulación con los mecanismos de seguridad a nivel nacional, que asegure su buen funcionamiento.



Mesa Temática 2: Iniciativas innovadoras de prevención comunitaria a nivel local

III. Proyecto Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Dr. José María Rico, Profesor honorario del Departamento de Criminología, Universidad de Montreal (Canadá), Costa Rica.

1. Características del proyecto

El Proyecto Seguridad Ciudadana fue un proyecto **regional**, realizado en **varios países latinoamericanos** con fondos de Cooperación Internacional otorgados al Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Inició en enero de 1998 y terminó en junio del 2000. Su base fueron las **experiencias exitosas** en países desarrollados. Su objetivo fue impulsar, mediante el método de “solución de problemas”, soluciones sostenibles a la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Se buscaba una **disminución del sentimiento de temor** de la población, mejorar la imagen de la policía, fomentar la participación activa de la comunidad, contribuir a la coordinación interinstitucional y mejorar los mecanismos de control de la policía.

2. Desarrollo del proyecto

Se implementó en tres etapas: **diagnóstico** conjunto, discusión de **resultados** y determinación conjunta de un **plan de acción**. En la primera etapa, se realizaron como técnicas de **diagnóstico y evaluación** dos encuestas de opinión pública y una batería de entrevistas a grupos de enfoque constituidos por los actores involucrados.

Los aspectos comunes del programa en los distintos países:

1. Creación de un **Consejo Municipal** con amplia representatividad.
2. Creación de un **Comité Ejecutivo** encargado de realizar actividades concretas.
3. Creación de **comités temáticos específicos** (drogas o pandillas).
4. Introducir los modelos de **policía de proximidad** en la región.
5. Control de la **venta de drogas**, legales e ilegales.
6. Incrementar la **comunicación** entre instituciones de seguridad pública y la comunidad.
7. Actividades encaminadas a la **prevención situacional** del delito.

La evaluación completa sólo se realizó en **Guatemala** y **Nicaragua**. En estos dos países se llevó a cabo una encuesta posterior para medir el impacto del programa. En los demás países, sólo se realizó trabajo con grupos de enfoque.

3. Resultados

Se logró un buen funcionamiento de los comités, con **excelente participación**, que condujo a la elaboración de **planes de trabajo efectivos**. Las encuestas mostraron una **disminución de la delincuencia y de la sensación de inseguridad** mediante el mejoramiento de la fuerza policial y la participación de la sociedad civil. También se registró una **mejoría en la imagen de la policía** y de su relación con la sociedad.

Las principales **dificultades** estuvieron asociadas a las **características específicas de la región**, a las que no responden los esquemas provenientes de países desarrollados. La implementación no fue homogénea, debido a las diferencias políticas entre los países. En algunos sitios se encontró fuerte resistencia por parte de las autoridades para aceptar un modelo abierto y de respeto a los derechos humanos, en países en los que la **policía estaba militarizada** y con fuertes **tendencias a la represión**. Este problema se agravó por la **falta de experiencias** de participación comunitaria en ramos distintos.

En este sentido, el proyecto generó **dos importantes lecciones**:

1. Es necesario un método riguroso de implementación y evaluación.
2. Es preciso introducir acciones que den resultado en el corto, mediano y largo plazo.

En términos generales, el programa fue un primer intento por disminuir la tendencia hacia

la represión autoritaria en Centroamérica, que sentó un precedente de buenas prácticas en la región.

IV. Acciones simples, resultados efectivos: Programa Fica Vivo en Belo Horizonte. Dr. Claudio Beato, Coordinador del Centro de Estudios en Criminalidad y Seguridad Pública, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil.

El programa *Fica Vivo* fue diseñado para controlar el **aumento vertiginoso de los homicidios** en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil. Utiliza una metodología específica para el problema: mediante el **análisis estadístico** busca conexiones entre actores, tipos de incidentes, contexto social y ambiente físico, que permitan una respuesta adecuada por parte de las autoridades.

1. Análisis de variables

A) Actores. Dividir la población entre menores y mayores de 24 años mostró un crecimiento importante de los **homicidios perpetrados por menores** y un aumento de los **niños con armas de fuego**. Sabiendo esto, se decidió dificultar el acceso a armas de fuego y concentrar esfuerzos en el **combate a pandillas**.

B) Distribución poblacional. La mayoría de los habitantes **no está involucrada**: de la población en general, menos del 10%; y de los jóvenes entre 15 y 24 años, menos del 2%.

C) Focos. El proyecto encontró que los sitios con alta tasa de homicidios son propensos a otros crímenes y que **seis barriadas** concentran el **30% de los homicidios**. Son lugares particularmente **pobres**, con pocos servicios públicos y con fuerte antipatía hacia la autoridad.

D) Violencia interna. Se realizó un análisis de la distancia entre el sitio del homicidio, el domicilio del agresor y el de la víctima, que reveló que en promedio, ésta es **menor a 400 metros**. El resultado habla de **violencia entre gente conocida**.

E) Violencia recurrente. El análisis muestra que muchos homicidios se deben a **frecuentes enfrentamientos explosivos**, banalmente motivados, entre pandillas pequeñas y desorganizadas.

2. Por qué sucede de este modo

La principal hipótesis es que la violencia está directamente vinculada a la actividad del narcotráfico. El análisis muestra que el fenómeno es más complejo. Es un **problema de cultura y socialización**, ejemplificado por la intensa actividad de pandillas.

El hecho de que las favelas más violentas son también las más pobres, parece sostener la hipótesis de que la pobreza es causa de la violencia. Las comunidades más violentas tienen

que convivir con la muerte de manera cotidiana, situación acentuada por la incapacidad de la policía para trabajar en estas zonas. Los servicios públicos, como salud y educación se deterioran y no hay inversión. Por lo tanto, la **violencia** parece ser más bien **la causa de la pobreza, y no al revés**.

3. Organización del trabajo (CRISP)

Para abordar el problema, se formaron dos grupos de trabajo:

- 1) **Grupo de movilización comunitaria:** encargado de la organización de **foros comunitarios** para la interacción entre los habitantes y las autoridades y la realización de **campañas de comunicación** en escuelas y medios masivos.
- 2) **Grupo para acciones estratégicas de intervención:** dedicado a **incrementar los costos asociados al homicidio** mediante el ejercicio efectivo de la autoridad, con énfasis en la persecución intensiva de **líderes de bandas**. Se creó una **policía especial** para áreas de alto riesgo, con características de **policía comunitaria** y entrenamiento especial para la lucha contra el narcotráfico, que fuera capaz de crear consecuencias para el homicidio.

4. Resultados

El programa ha dado muy buenos resultados. Se ha logrado arrestar a seis de los ocho líderes de bandas, responsables de la mayoría de los homicidios. En el resto de la ciudad, los homicidios y los crímenes contra patrimonio aumentan: entre 40 y 50%. Mientras tanto, en las zonas donde se aplicó el programa, **la tendencia se aminora**. Los homicidios, por ejemplo, no han crecido desde que se aplicó el programa.

El **análisis costo beneficio** muestra la eficiencia del programa. Es **diez veces más barato** que un programa de represión simple, **treinta veces más barato** que uno de prevención primaria, y **treinta y cinco veces más barato** que uno de prevención secundaria.

V. Resultados y alcances prácticos de la investigación sobre percepción de inseguridad en América Latina. Alberto Fohrig, Profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

1. Planteamiento general

El programa lo organiza el Wilson Center, en Washington. Se encarga de coordinar la implementación de programas en **seis países latinoamericanos**: México (D.F.), República Dominicana, Argentina, Brasil, Chile y Perú. Actualmente se encuentra en su tercera fase.

Su objetivo es entender la situación previa y posterior a un proceso de intervención. Se espera probar la hipótesis de que **la participación y la percepción de seguridad están**

relacionadas positivamente. Es decir que, intervenciones de cierto tipo derivan en mayor percepción de seguridad.

El mismo esquema se ha aplicado en cada uno de los países participantes Su formato metodológico combina el **análisis experimental** con **entrevistas a profundidad**. Se entrevistan comunidades de clase media y de clase baja, dos por país.

Los resultados obtenidos sirvieron para validar la hipótesis. A pesar de los contextos disímiles, se encuentra una relación positiva entre la aplicación de **intervenciones participativas y focalizadas** y una mejora en la **percepción ciudadana de inseguridad**. Las encuestas muestran una significativa **mejora en la sensación de vulnerabilidad** personal y de control sobre la ocurrencia de delitos.

2. Características de la participación

La participación ciudadana se puede dar en diferentes etapas de una intervención: en el **diagnóstico, la generación de propuestas, la implementación y la evaluación**. El programa fue exitoso en propiciar la participación en la primera etapa. Por otro lado, se encontró dificultad para sostenerla en momentos posteriores. Al parecer, la gente desea evaluar, pero no se presta a sostener la participación por el tiempo necesario para obtener una evaluación endógena.

La participación en este tipo de programas tiene características bien definidas que generan algunas dificultades. En primer lugar, se encuentra una alta representación de **intereses particulares** y de motivación debida a **intereses lesionados**. De esto deriva una considerable intensidad de preferencias expresas, lo que dificulta el diálogo. Además, se registran altos niveles de **agregación** de los individuos. Es difícil involucrar a individuos no afiliados a alguna asociación, entre las cuales hay una importante asimetría de poder. Todo esto dificulta los intentos por determinar quién es el público al que se dirige el esfuerzo.

Las encuestas muestran importantes **diferencias entre los sectores medios y bajos**. Se puede observar que los sectores bajos tienen mayor cercanía entre ellos, pero más problemas para establecer organizaciones formales. Por otro lado, los sectores medios tienen mayor incidencia sobre las autoridades, pero sus vínculos de vecindad son más débiles.

Conclusiones

De la experiencia de este programa, se pueden sacar algunas conclusiones. Primero, las **demandas** suelen ser **más sofisticadas que las propuestas**. La gente pide programas permanentes y mecanismos efectivos de evaluación de resultados, y utilización de recursos. También se observaron importantes **dificultades de implementación autónoma** por parte de la sociedad civil y **resistencia por parte de las autoridades** para articular esfuerzos con la comunidad. Es necesario establecer bases de confianza para generar un trato armónico y

respetuoso entre los involucrados. De este modo, es posible generar un aprendizaje por parte de la policía y la sociedad civil que derive en nuevas rutinas organizacionales.

VI. Preguntas y Respuestas

- **¿Qué características debe tener una intervención policial efectiva contra la violencia?**

Hugo Acero: Primero, una intervención exitosa debe de funcionar a **largo plazo**, no sólo mientras se arregla un problema concreto, no como **experiencias piloto**. En segundo lugar, precisa una policía que pueda **trabajar con la comunidad**, pero también que sea capaz de dar una **respuesta coercitiva** contundente en caso de ser necesario. Para esto, es importante seleccionar a **los mejores elementos** y garantizarles las condiciones para dar el mejor servicio posible que los legitime.

Enrique Font: El uso de **experiencias piloto** sirve para **probar y perfeccionar** una intervención. Posteriormente debe aplicarse de manera institucionalizada. Hay que tener presente que las estrategias de intervención pueden ser un arma de dos filos. De extenderlas a largo plazo, se puede olvidar la importancia de los **factores sociales** en el problema de la seguridad y reconfigurar la actuación de los mecanismos punitivos bajo una fachada de eficiencia y presentabilidad. Se dificulta, entonces, la creación de una **cultura de la no violencia**.

José María Rico: Las experiencias piloto en el plano local son fundamentales **para obtener datos específicos** de las situaciones concretas de delincuencia. Es imposible pensar en intervenciones en materia de seguridad que no reconozcan la complejidad del problema antes de implementar medidas a gran escala.

Claudio Beato: Los mejores policías deben trabajar en los lugares más complicados, pues es necesario conseguir que la comunidad obtenga confianza en la efectividad de la policía. La policía comunitaria funciona mejor donde menos se necesita.

- **¿Qué resultados produce la aplicación de una metodología como la del proyecto Comunidades Justas y Seguras?**

Enrique Font: En argentina son muy populares las técnicas propuestas. Se buscó crear una metodología **fácil de implementar y replicar**, y que pueda ser manejada con **poca capacitación**, básicamente práctica.

- **¿Cuál es la relación entre la intervención policial y la movilización comunitaria?**

Claudio Beato: La idea es fomentar el **empoderamiento** de la comunidad, capaz de tomar control sobre lo que pasa en su comunidad. Ese es el concepto de **autogestión**

comunitaria. La policía juega un papel fundamental. El principal mecanismo es la creación de foros, donde la autoridad rinde cuentas y reúne información; por otro lado, la gente le pierde miedo a la policía. Es muy importante, también, trabajar con los jóvenes para reconstruir la imagen romántica del pandillero o narcotraficante que tienen. Por medio de la alcaldía, se trabaja en salud, educación y creación de oportunidades. Entonces se **restaura la confianza** necesaria para un trabajo conjunto.

Alejandra Lunecke: En Chile, el trabajo se ha hecho también mediante foros y mesas de trabajo, y colaboración. Se trata de recuperar la antigua cultura de cooperación de estas poblaciones, que son comunidades históricas, con antecedentes importantes de movilización y con redes sociales. Se intenta **recuperar y reencausar el capital social**, y recuperar la confianza, sin pasar por las asociaciones viciadas por el clientelismo.

José María Rico: Es preciso **involucrar** a todas **las fuerzas vivas** de la sociedad implicadas en el fenómeno del delito. Es necesario discernir lo que cada elemento de la sociedad puede aportar, de acuerdo a sus competencias y posibilidades, y asignar **responsabilidades concretas**.

Sesión Metodológica 2: Metodologías de trabajo para la gestión y coordinación intersectorial.



De izq a der: Sigrid Arzt (Directora de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad), José Marcelo Zacchi (Consultor del Banco Mundial y de UNHABITAT, Brasil), Laura Chinchilla (Ex Ministra de Seguridad Pública, Costa Rica).

I. Alianzas entre ONG`s y gobiernos en pro de la seguridad. José Marcelo Zacchi, Consultor del Banco Mundial y UNHABITAT para la Seguridad Urbana y la Prevención de la Violencia en América Latina, Brasil.

1. La exigencia de gestión y coordinación intersectorial

En la discusión sobre la seguridad, la **gestión** es un tema clave. La innovación y calificación general de las políticas de seguridad ciudadana es fundamental, pero no hay que dejar de lado el desafío de la búsqueda de **modelos compartidos y horizontales** para la toma de decisiones y operación. Es preciso promover una gestión preventiva y proactiva para la superación de la violencia y el delito; una **visión integral y focalizada**, en la que la **articulación intersectorial** es un componente necesario.

Para la seguridad ciudadana, el tema de la participación tiene valor en sí mismo, pero también es un medio imprescindible para la acción. Se establece una **doble necesidad** en dos niveles distintos: por un lado, se requiere una **buena gobernanza** y la **participación activa** de la ciudadanía; por el otro, la experticia técnica sobre prevención del delito y la **capacidad política** para articular esfuerzos. Es necesario saber qué se puede hacer y cómo hacerlo. Esto se aplica al gobierno y a la sociedad civil por igual.

Ejemplos globales

- Francia: Contratos Locales de Seguridad Pública.
- Italia: Programa Città Secura.
- Sudáfrica: Programa Ciudades Más Seguras.
- Perú: Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana.
- Cali: Programa Desepaz.
- Rosario: Proyecto Comunidades Justas y Seguras.

2. El caso de Brasil: breve contexto

Los índices de violencia y crimen tienen una tendencia creciente, en un contexto de conservación estructural y de políticas autoritarias de seguridad pública añejas. Este patrón se ha ido debilitando. Recientemente ha surgido un conjunto de **iniciativas gubernamentales innovadoras** e intentos de coordinación intersectorial. La participación de la sociedad civil, mediante la producción de conocimiento especializado, la búsqueda de esquemas para la articulación con las autoridades y la formulación de programas de prevención comunitaria, ha sido fundamental en este proceso.

Dos ejemplos:

- Una iniciativa surgida de la sociedad civil en cuanto a gestión municipal e integración de municipios: *Forum Metropolitano de Seguridad Pública de Sao Paulo*. El Instituto de Sao Paulo Contra la Violencia, da forma al foro y funge como productor de información técnica y como moderador permanente.
- La creación de nuevos centros universitarios que producen conocimiento y trabajan con la policía, como CRISP.

3. Límites naturales de la intersectorialidad

Por regla general, las intervenciones de la sociedad civil tienen:

- Carácter local y circunscrito.
- Bajos niveles de interacción con las agencias y políticas públicas.
- Relaciones frágiles y discontinuas con la autoridad.
- Baja penetración y disseminación estructural en el conjunto del sistema.
- Ambigüedad en las funciones

Lo que puede proveer la sociedad civil: experticia e información, creatividad e innovación, movilización y credibilidad, y confianza.

Lo que no puede proveer: regulación y coerción, gran escala, sostenibilidad y legitimidad.

4. Desafíos

Generar institucionalidad. Es preciso ir más allá de los proyectos pilotos. Hay que buscar la posibilidad de generar proyectos a mayor escala, que puedan aspirar a cierta universalidad, que sobrevivan los cambios de gobierno y que funcionen con cierta estandarización.

Diseminación, persuasión y apropiación social. Es indispensable consolidar y expandir la red de conocimiento y la aceptación del enfoque, especialmente por parte de la autoridad. Para esto, es preciso establecer una persuasión positiva mediante la sistematización y difusión de conceptos, prácticas y casos efectivos. En este sentido, una base social de apoyo resulta muy útil.



Sesión Metodológica 2: Metodologías de trabajo para la gestión y coordinación intersectorial.

II. Estrategias de coordinación de políticas públicas en materia de prevención de la delincuencia. Laura Chinchilla. Ex Ministra de Seguridad Pública, Costa Rica.

1. La importancia de la coordinación

La inseguridad es un fenómeno social que afecta **derechos fundamentales** de las personas, que resulta de la conjugación de **múltiples factores** de **distinta naturaleza** y que contiene elementos de **realidad y de percepción**. Se pueden identificar **tres áreas de intervención** frente al fenómeno del delito:

Prevención social. Antes del delito. Contempla factores individuales (psicológicos, biológicos y conductuales), relacionales (familia, amigos y comunidad) y sociales (falta de oportunidades educativas, laborales, recreativas, etc.).

Prevención situacional. Durante el delito. Contempla factores situacionales, como desprotección del objetivo, disponibilidad de medios idóneos para la comisión de delitos y nivel percibido de riesgo.

Sanción. Después del delito. Contempla factores de eficacia de la sanción, como el funcionamiento del sistema de justicia penal (investigación, sanción, reparación, etc.).

Estas áreas se pueden abordar desde el **ámbito nacional** (servicios sociales y de infraestructura, y agencias nacionales de seguridad) o el **ámbito local**. A su vez, pueden intervenir actores pertenecientes al sector privado (individuos, ONGs y empresas privadas) o público. Por esta razón, la naturaleza multicausal del problema de seguridad hace de la coordinación un tema complejo.

Un factor fundamental para el éxito de una intervención en materia de seguridad ciudadana es el contar con una **estrategia concertada** que promueva una amplia participación de actores provenientes de la prevención y el control, de los sectores público y privado, y de los ámbitos nacional y local.

Preguntas fundamentales:

- ¿Cuál es el problema a resolver?
- ¿Quiénes y cómo intervienen?
- ¿A qué nivel se coordina?
- ¿Quién coordina?
- ¿En qué fase del proceso se coordina?
- ¿Cómo se evalúa y se rinden cuentas?

2. Problemas y soluciones en materia de coordinación

Falta una visión común. La buena voluntad es insuficiente. Es necesario fomentar la creación de una conceptualización de base y un diagnóstico compartido sobre el problema.

Objetivos y responsabilidades difusas. Hay que identificar los objetivos comunes, establecer las metas para cada uno de los actores y asignar claramente las responsabilidades.

Resistencia al cambio. Se puede percibir cierta rigidez institucional y celos burocráticos cuando se propone a las autoridades estrategias de cogestión y participativas. Existe una fuerte desconfianza en las relaciones entre instituciones y comunidad que es preciso superar, en especial con la policía. Por esta razón, es aconsejable realizar cursos y talleres de sensibilización y capacitación conjunta.

Débiles instancias de coordinación. Es preciso analizar qué instancias de coordinación existen, a qué nivel, quiénes la integran y quiénes las lideran. Es preciso que cuenten con un adecuado liderazgo y los elementos prácticos para funcionar.

Mecanismos de seguimiento y evaluación. Es preciso diseñar mecanismos e indicadores que permitan evaluar los resultados y establecer posibilidades para la rendición de cuentas.

Preguntas

- **¿Plantear a la sanción como único elemento de intervención posterior al delito no es contradictorio con la multicausalidad del fenómeno?**

Laura Chinchilla. La sanción es solamente una de las fases y no es el único elemento posterior al delito, pero debe hacerse de manera eficiente. Se puede, por ejemplo, incluir las prácticas de reinserción social, reeducación social o de resolución de conflictos como alternativas a la prisión como consecuencia del delito.

Conclusión

Las experiencias expuestas en la primera parte de este Seminario sirven como una aproximación general al problema de la seguridad pública en América Latina. Apenas se están dando los primeros pasos para implementar **nuevos esquemas de prevención del delito** que sirvan como una alternativa al paradigma dominante de coerción policial. La **coordinación y cogestión**, en este sentido, se establece como una necesidad de primer orden para la búsqueda de **modelos compartidos y horizontales** para la toma de decisiones y operación. La coordinación intersectorial debe de tomar en cuenta las posibilidades de cada uno de los participantes. Como señala Marcelo Zacchi, es necesario conocer los límites de lo que puede aportar la sociedad civil ante el problema de la seguridad.

Como señala Laura Chinchilla, aun hace falta una **visión común**, objetivos y responsabilidades bien definidos, estrategias para disminuir la resistencia al cambio y mejores instancias de **coordinación**, mecanismos de **seguimiento** y **evaluación**. No obstante, los esfuerzos en este sentido son considerables. En esta parte del seminario se describieron ejemplos de programas a nivel local que implican, algún grado de cogestión. Aproximaciones como las de los programas Barrio Seguro de Chile, Comunidades Justas y Segura de Argentina, Seguridad Ciudadana en Centroamérica y *Ficca Vivo* en Brasil, sirven como ilustración de lo que puede lograrse en materia de seguridad pública, de las **posibilidades** que existen para abordar el problema y los **retos** que enfrentan este tipo de esfuerzos en nuestra región. No hay que desatender este tipo de experiencias, pues, como señala Alberto Fohrig, la participación y la percepción de seguridad parecen estar relacionadas positivamente, por lo que intervenciones de este tipo pueden servir para atender el reclamo ciudadano ante la creciente inseguridad.