

01// materiales de
capacitación

COMUNIDAD Y SEGURIDAD: UNA GUÍA PARA LA PREVENCIÓN A NIVEL LOCAL

Azun Candina



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

01 // materiales de
capacitación

COMUNIDAD Y SEGURIDAD: UNA GUÍA PARA LA PREVENCIÓN A NIVEL LOCAL

Azun Candina



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

Proyecto de Apoyo y Difusión de
Programas de Prevención del Delito

Publicación realizada
con el apoyo de
Open Society Institute

Candina, Azun

COMUNIDAD Y PREVENCIÓN:

Una guía para el trabajo a nivel local.

Colección Materiales de Capacitación, N°1

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

2006

61 pags.



Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)

Instituto de Asuntos Públicos,

Universidad de Chile

Santa Lucía 240, Santiago - Chile

Tel: (56-2) 9771520 Fax: (56-2)6648563

www.cesc.uchile.cl

cesc@uchile.cl



ISBN:

Registro de Propiedad Intelectual N°: 159203



Diseño y Diagramación: NUMCERO multimedia

www.numcero.cl

Fotografía de la Portada: Francisco Garrido

Tiraje: 500 ejemplares



PRESENTACIÓN




Para el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, es una tarea prioritaria aportar al diseño de políticas públicas democráticas en seguridad ciudadana. La formación y capacitación del recurso humano que se desempeña en el diseño y gestión de proyectos preventivos del delito y la violencia, ha sido un eje fundamental de su quehacer. En este sentido, CESC imparte dos diplomados de postítulo en la materia, a la vez que presta asesorías en diversos países de América Latina. Asimismo, CESC es responsable de diversos manuales orientados a la construcción de políticas en seguridad ciudadana como, por ejemplo, el "Manual de Capacitación sobre relaciones entre Policía y Comunidad" de la misma autora de esta publicación.

El presente Manual "Comunidad y Seguridad: una guía para la prevención a nivel local" es uno de los productos del **Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito**, desarrollado por CESC con el apoyo de Open Society Institute.

A partir del año 2004, en el marco del mencionado Proyecto, CESC ha llevado a cabo otras actividades de capacitación, respondiendo a una creciente demanda regional por optimizar las formas de intervención, en especial, con y desde la comunidad. Con este fin, realizamos dos **Seminarios Internacionales de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito** (Lima, Mayo 2005 y Santiago de Chile, Junio 2006), en los cuales participaron cerca de 70 profesionales jóvenes de diversos países de América Latina, permitiéndoles intercambiar sus experiencias de trabajo y recibir orientaciones de destacados expertos en la materia.

La publicación de este Manual recoge, entonces, un trabajo previo, poniendo énfasis en experiencias que efectivamente tienen lugar en América Latina. Pretendemos que esta guía sea útil precisamente por su proximidad a la realidad regional, ya que ello permite entregar claves acerca de aquello que ha demostrado tener resultados, ajustándose a las características históricas, sociales, políticas y económicas de América Latina.



El objetivo de este Manual es apoyar el trabajo de gestores y funcionarios involucrados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas de prevención del delito a nivel local.

Como estrategia de análisis, este Manual busca describir experiencias reales para extraer de ellas lecciones que aporten a un mejor diseño y gestión, ya que:

- Los modelos teóricos deben ser enriquecidos de manera permanente por la práctica.
- Quienes diseñan y ejecutan estos programas en América Latina, lo hacen en realidades complejas y particulares, en términos administrativos, económicos y políticos, las que a su vez generan desafíos y posibilidades específicas.



El texto no se limita a narrar las iniciativas y los esfuerzos realizados. Eso es algo que los propios gestores y beneficiarios han hecho y harán mucho mejor que nosotros. Lo que buscamos, más bien, es entregar una reflexión sobre el trabajo, destacando y analizando las dificultades a las que este tipo de iniciativas deben hacer frente, así como relevando los avances alcanzados para construir una convivencia más segura.

Esta guía está diseñada para la lectura y consulta individual y/o grupal; para quienes estén interesados en saber más sobre estos temas o estén trabajando en programas de reducción del delito. La información ha sido organizada en 4 módulos temáticos, reconstruyendo y analizando procesos que son complejos. Ellos, muchas veces, han seguido de manera estricta los pasos recomendados para gestionar este tipo de iniciativas (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación) y a veces no; esas diferencias nos parecen importantes porque revelan la especificidad de cada proceso local.

En el interior de cada módulo, el lector se encontrará con una presentación de los temas centrales, información sobre casos específicos y ejercicios prácticos de aplicación. Hemos querido destacar los contenidos a través de los siguientes símbolos:



Descripción de Experiencias



Definiciones



Aspectos a destacar.



Cuadros Esquemáticos



Ejercicios

Finalmente, esperamos que este Manual sea útil como ayuda para interrogar la propia realidad de trabajo y que ayude a generar estrategias para resolver los problemas que se presentan, las que a veces pueden redundar en nuevas preguntas. Si ellas surgen, significa que en gran medida esta guía ha cumplido su papel.

Índice

MODULO 1: ORIGEN Y MOTIVACIONES DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	08
1. ORIGEN: ¿POR QUÉ SURGEN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA?	08
2. LAS MOTIVACIONES DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA	10
2.1 Percepción de una situación de crisis de seguridad en un territorio	10
2.2 Interés de autoridades locales, federales o nacionales	11
2.3 Presión y actividades de organizaciones/grupos de la sociedad civil	12
2.4 Influencia de experiencias y organismos internacionales	13
2.5 Políticas nacionales aplicadas en la realidad local	14
2.6 Insuficiencia de otras estrategias	15
MODULO 2: ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICO EN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL	16
1. EL CONTEXTO DE LOS DIAGNÓSTICOS	16
2. LAS ESTRATEGIAS DE DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD	17
2.1 Definición de las variables del diagnóstico	18
2.1.1 Perfil demográfico de los habitantes	
2.1.2 Perfil socioeconómico de los habitantes	
2.1.3 Perfil urbanístico del territorio	
2.1.4 Perfil de los servicios públicos y de seguridad	
2.1.5 Perfil de integración de organizaciones e instituciones en el territorio	
2.1.6 Perfil delictual en el territorio	
2.1.7 Perfil de las demandas y percepciones de la población sobre violencia y delincuencia	
2.2 Técnicas de recolección de la información	21
2.2.1 Técnicas cualitativas de recolección de información	
2.2.1 Técnicas cuantitativas de recolección de información.	

MODULO 3: PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL 26

1. ¿CÓMO SE INICIA LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA? 26

1.1 Fundamentación en datos cuantitativos 26

1.2 Utilización de propuestas y teorías internacionales 27

1.3 Planteamiento de objetivos en Programas Seguridad Ciudadana a nivel local 30

2. LA PRAXIS DE LOS PROGRAMAS 31

2.1 Prefectura de Diadema, Sao Paulo, Brasil 31

2.2 La Legua de Emergencia, Santiago de Chile 34

2.3 Análisis de las Iniciativas 36

2.3.1 Conjugación de medidas de seguridad y medidas socioeconómicas

2.3.2 Énfasis en niños y jóvenes

2.3.3 Capacitación y empleo

2.3.4 Trabajo coordinado de diferentes actores a nivel nacional/local

2.3.5 Regreso de las instituciones a los vecindarios marginalizados

MODULO 4: EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD 40

1. LAS PARTICULARIDADES DE LA EVALUACIÓN EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO A NIVEL LOCAL 40

2. TIPOS DE EVALUACIÓN 42

2.1 Criterios de Evaluación 45

2.2 Indicadores 46

2.2.1 Evaluación de impacto: relación entre recursos, resultados o productos e impacto

2.2.2 Indicadores de proceso

2.2.3 Indicadores de Impacto

3. UN EJEMPLO DE EVALUACIÓN 53

3.1 Presentación del estudio 53

3.2 Síntesis de los resultados 55

CONSIDERACIONES FINALES: DESAFÍOS PENDIENTES 58

REFERENCIAS POR MÓDULOS 60

módulo 1

ORIGEN Y MOTIVACIONES DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

1. ORIGEN: ¿POR QUÉ SURGEN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA?

Iniciaremos este capítulo con la presentación de un caso concreto, que sirve para ilustrar cómo surgen y cuáles son las motivaciones de los programas de seguridad ciudadana (en adelante, PSG) con participación de la comunidad.



Pachacamac, Perú, a mediados de la década de 1990

El vecindario de Pachacamac es parte de Villa El Salvador, una zona límite entre el área urbana y rural, situada al sur de la ciudad de Lima, Perú. Desde principios de la década de 1990, Pachacamac se vio asolada por un crecimiento caótico, por las consecuencias de la presencia pública de Sendero Luminoso en la zona y por una historia de gobierno municipal corrupto y desorganizado. La inseguridad aumentó en la zona y también el alcance de la delincuencia, la presencia de pandillas y los actos violentos.

Un estudio del Instituto de Defensa Legal (ONG con sede en Lima), mostró que el miedo a la violencia en Pachacamac era mayor que al crimen en sí, que los habitantes relacionaron con el desempleo, la falta de expectativas a futuro y la violencia familiar y doméstica. En cuanto a la Policía Nacional, el sentimiento generalizado era de desconfianza hacia su actuación, mientras que, paradójicamente, seguían exigiendo más presencia policial. En el verano de 1996, Pachacamac se vio afectado por varios casos de secuestro, violación y asesinato de niñas, que hicieron aun más dramática la situación.

Ante tal realidad, la entonces administración municipal entrante, encabezada por Michel Azcueta, rápidamente implementó un Programa de Seguridad Ciudadana que consistió en una red basada en las organizaciones sociales existentes en la zona, animadas por un pequeño equipo de vecinos rentados por el municipio, cuyo papel era actuar como canal de comunicación y coordinación entre el gobierno local y la policía, además de liderar una política de acercamiento hacia las pandillas ofreciéndoles otras labores como el trabajo comunitario.

El éxito obtenido en el fin de los ataques a menores propulsó una propuesta más estructural que trascendiera la emergencia, con formación de comités y módulos de seguridad vecinal permanente y con el desarrollo de una política municipal de seguridad. Sin embargo, esta institucionalización enfrentó serios problemas, principalmente económicos. Municipios pobres como el de Pachacamac no pueden aspirar al sistema de serenazgos (guardias pagados a nivel local, que cumplen labores de vigilancia) existente en otros distritos y la idea de cobrar un impuesto adicional para mantener el Programa despertó fuerte rechazo en la población.

A pesar de las dificultades, el estudio del Instituto de Defensa Legal concluyó que el caso de Pachacamac abría nuevas perspectivas en el tema de policía y participación de la comunidad en su propia seguridad. Reveló, por una parte, la crisis de confianza en la policía, la falta de espacios institucionales para coordinar labores entre Policía Nacional y municipio y los problemas para consolidar los proyectos de seguridad ciudadana. Pero también enseña que existe una alternativa de programas de seguridad autogestionados y que echan mano del alto capital social que tienen las organizaciones vecinales, lo que puede significar una respuesta a las carencias de servicio policial en los barrios pobres.

Fuente: Isaías Rojas y Carlos Rivera, 1998, Violencia y Delincuencia en Pachacamac. Un caso de inseguridad en la ciudad, Instituto de Defensa Legal, Lima.

Proveer seguridad a la población es importante. También lo es que las personas participen en decisiones que afectan directamente su vida cotidiana. Sin embargo, sabemos que estas afirmaciones por sí mismas no explican automáticamente el desarrollo de un PSG. La mayor parte de los programas asociados a la gestión pública no se ponen en práctica solamente porque traerán beneficios a un país o una localidad determinada; ya que existen muchas iniciativas que podrían traer beneficios a la población, y siempre los recursos son limitados, por lo tanto hay que sentar prioridades. En el caso de Pachacamac, vemos que la gravedad de los hechos ocurridos hizo que se priorizara una iniciativa que, quizás en otras circunstancias, no se hubiese desarrollado o hubiese tenido menos urgencia en la agenda pública.

Entonces, ¿qué es lo que hace que estos programas se pongan en marcha, cuándo podrían ser pospuestos frente a otras necesidades?



Responder a esta pregunta es importante, por dos razones:

- 1) nos ayuda a reflexionar acerca de qué necesitamos saber para promocionar estos programas.
- 2) debemos saber cuál es el contexto en que trabajamos para afrontar de manera realista demandas y posibilidades.

2. LAS MOTIVACIONES DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

No hay un solo motivo o una sola fuente de nacimiento de los programas de prevención del delito. En la experiencia real, encontramos que sus orígenes se encuentran en distintos niveles sociales e institucionales, y que obedecen a distintos objetivos. Revisemos algunos de ellos.

2.1 Percepción de una situación de crisis de seguridad en un territorio

Hay fenómenos que acercan a distintos actores sociales o institucionales a las estrategias de trabajo comunitarias, entendiendo éstas como las iniciativas organizadas para enfrentar problemas colectivos a nivel local. Pueden provocar ese interés problemas como el aumento sostenido de las tasas de denuncias de delitos, casos muy violentos o estremecedores o la percepción cotidiana de que un lugar “ya no es lo que era” en términos de seguridad ciudadana. Estos problemas tienden a generar la percepción de una crisis, es decir, de una situación negativa que va en aumento, que no se revertirá por sí misma y que no es tolerable para quienes se ven afectados por ella; se necesita de estrategias y actividades para enfrentarla. Es así como la inseguridad puede convertirse en uno de los problemas prioritarios de una administración, por sobre o en conjunto con otras necesidades sociales, administrativas o legales. En el caso de Pachacamac, el ataque registrado contra las niñas parece haber sido el gatillador de una situación de inseguridad y violencia creciente.

2.2 Interés de autoridades locales, federales o nacionales

Las autoridades deben y suelen preocuparse por el impacto negativo que puede tener en su gestión un aumento significativo de los problemas de violencia e inseguridad en los territorios o jurisdicciones en las que trabajan.

Si estos problemas crecen o se perciben como descontrolados, suelen aumentar las críticas de los ciudadanos hacia sus autoridades, lo que afecta las decisiones de estas últimas. Es su propia evaluación como autoridades la que sienten amenazada; a veces, es su propia permanencia en los cargos la que perciben en juego. De tal manera, las autoridades electas tienden a dar un apoyo especial a iniciativas de control y/o prevención del delito que muestren a sus votantes que se están ocupando del problema. Este contexto debe ser asumido como una "ventana de oportunidad" por los representantes de la comunidad.

En el caso de funcionarios de confianza o de carrera (ya sean funcionarios civiles de mandos medios o de funcionarios policiales) colaborar en iniciativas de seguridad les ayuda a mostrar a sus superiores y la comunidad que se están esforzando en mejorar su desempeño. A veces estas motivaciones no se explicitan en la arena pública: ello no significa, sin embargo, que no estén ahí y que no sean importantes para la puesta en práctica y el desarrollo de los programas. En otras ocasiones (y quizás cada vez más a menudo), nos encontramos con que la promesa de mejorar la seguridad es uno de los temas centrales de las campañas políticas a nivel local o nacional. Por inseguridad, hay que precisar, nos referimos al conjunto de problemas asociados a la delincuencia y criminalidad, los cuales pueden ser recogidos por métodos cuantitativos (estadísticas del delito) o ser percibidos a partir de la experiencia propia o comunicada por otros. En el caso de Pachacamac, las críticas a las instituciones locales parecen haber jugado un rol en que estas mismas autoridades tomaran un papel más activo en la búsqueda de seguridad, y también en que los vecinos participaran en ella. El poder local asumió un liderazgo claro que se mostró como central para el éxito de las políticas y acciones en esta área.

Aunque la legislación varía en cada país, valga recordar que los municipios suelen ser las instituciones más cercanas a la seguridad ciudadana a nivel local, debido precisamente a su rol en divisiones específicas de los territorios estadales o nacionales. La mayoría de los municipios o ayuntamientos reúnen atribuciones directas en los siguientes campos:

- Planes de desarrollo urbano y vial.
- Control de salubridad y medioambiente
- Actividades culturales y artísticas
- Aseo y ornato comunal
- Turismo, deporte y recreación
- Educación primaria y secundaria

Si sumamos a esto las atribuciones en el área de la seguridad ciudadana, comprendemos por qué son los municipios las instituciones donde se han concentrado los esfuerzos de coordinación de actividades de prevención del delito con participación de la comunidad.



2.3 Presión y actividades de organizaciones/grupos de la sociedad civil

En las localidades que poseen una actividad social de base organizada, suele ocurrir que existen organizaciones capaces de canalizar los reclamos de la comunidad contra la inseguridad, la violencia, la falta de presencia gubernamental y policial en sus vecindarios. A veces, estas organizaciones no se quedan en la sola denuncia; acumulan sus propias experiencias y percepciones sobre las causas de la violencia, el delito o la inseguridad y las formas en que podrían enfrentarse. Ante situaciones de crisis, estas organizaciones son capaces de poner su saber social en funcionamiento y presionar a los gobiernos locales para que respondan a sus requerimientos, recibir asesoría, financiamiento y apoyo en estas tareas. Ellos también generan fuerza social para poner en marcha programas de prevención del delito con participación de la comunidad.

Vale mencionar, como ejemplo, el caso de un grupo de vecinos del Barrio de Saavedra, en Argentina, que se organizaron de manera autónoma a fin de colaborar en la prevención del delito a nivel local.

Plan Alerta, Barrio Saavedra, Argentina



La iniciativa bautizada como "Vecinos solidarios. Plan Alerta. Barrio de Saavedra", llamaba a los vecinos a mantenerse alertas y denunciar los delitos, testificar cuando fuese necesario, auxiliar y amparar a las víctimas. Los vecinos de Saavedra basaban su iniciativa en el principio de solidaridad y el derecho de todos los ciudadanos a participar en sus problemas, dejando muy en claro que la primera obligación sobre el control del crimen y el juicio a sospechosos debía recaer sólo en el Estado. Declararon que los objetivos centrales de su trabajo serían:

- *Difundir los conceptos básicos de la prevención individual y comunitaria del delito.*
- *Favorecer el debate sobre la seguridad.*
- *Colaborar para que la Seguridad Pública (deber propio e indeclinable del Estado) sea ofrecida con equidad a todos los habitantes. (Art. 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).*
- *Demostrar al Gobierno de la Ciudad que la comunidad está dispuesta a colaborar en la solución de sus propios problemas. Los tiempos políticos de nuestros representantes no responden, por lo general, a la urgencia que la sociedad reclama.*

Fuente: http://members.tripod.com/daniel_e_cantoni/. Consultado en septiembre de 2005.

2.4 Influencia de experiencias y organismos internacionales

En los países de Europa occidental y Norteamérica la importancia del trabajo focalizado en lo local, la policía comunitaria y los programas de prevención del delito con participación comunitaria están en marcha hace ya más de veinte años. Esto ha influido en América Latina, por dos grandes motivos:

- 1) Crea oportunidades de cooperación internacional,
- 2) Alimenta la legitimidad de los programas, dado que ya han sido puestos en práctica en otras realidades y han sido evaluados positivamente.

En la práctica, esta influencia internacional es la que da el marco teórico y técnico en el cual se basan los diseños de los programas, sea porque el financiamiento está sujeto al cumplimiento de cierto

tipo de actividades, o porque las autoridades o gestores locales deciden tomar experiencias externas como modelo para su trabajo [1]. Así, se crean redes de trabajo, de cooperación y financiamiento a partir de las cuales el impacto de los programas puede ser mucho mayor.



Prevención del Delito en Cali, Colombia, FUNDAPS

Un buen ejemplo de estas iniciativas es el programa de prevención de delito y la violencia de Cali, Colombia. La intervención específica en Cali estuvo a cargo de la Fundación Consultora de Programas en Salud (FUNDAPS), una organización no gubernamental con una larga experiencia de trabajo con jóvenes. Para realizar su trabajo, FUNDAPS contó con la ayuda financiera de la agencia holandesa CORDAID, la Fundación Kellogg, el Instituto Nacional de Salud de Estados Unidos y la municipalidad de Cali. Esto permitió realizar un trabajo diagnóstico a través de encuestas a jóvenes, grupos focales y entrevistas, bastante amplio. Asimismo, FUNDAPS trabajó con tres organizaciones de jóvenes. A través de este trabajo se fomentó la capacidad de organización de estos grupos y el contacto de los jóvenes con las autoridades locales.

Fuente: Nancy Guerra, 2005, Juventud, crimen y violencia, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- Banco Mundial, Washington D.C.

2.5 Políticas nacionales aplicadas en la realidad local

En distintos países de la región ya se han instalado políticas de seguridad de alcance nacional, que en diversos grados acogen las hipótesis del valor de la prevención y la participación comunitaria en el problema de la seguridad ciudadana. A menudo esta influencia se hace visible en la reforma general de instituciones dedicadas al tema de la seguridad, como la policía, el sistema penal y en la creación de reparticiones en los ministerios dedicadas específicamente a la seguridad ciudadana. En la práctica, esto ha significado que los gobiernos nacionales promuevan estos programas a nivel local, estando dispuestos a asignarles fondos y a difundirlos a otras localidades, creando oportunidades de apoyo que antes no existían. Esta realidad permite, también, que proyectos de prevención del delito con participación de la comunidad se vuelvan atractivos para los gobiernos locales, en la medida en que pueden atraer fondos, personal y apoyo que de otra manera no estarían disponibles.

NOTA

[01] Un Buen Resumen de estos apoyos se encuentra en José María Rico y Laura Chinchilla, 2002, Seguridad Ciudadana en América Latina, Editorial Siglo XXI, p. 111 y ss

Programa Comuna Segura-Compromiso 100, Chile

Un buen ejemplo de estas políticas es el programa Comuna Segura-Compromiso 100, del gobierno de Chile. El programa nació en el año 2001, como una de las iniciativas de la entonces recién creada División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. El Programa tiene como objetivo principal "construir la seguridad desde los espacios más cercanos a las personas -su calle, su barrio, su comuna-, actuando sobre los factores de riesgo asociados al surgimiento de la violencia y la delincuencia y potenciando los factores protectores que disminuyen o evitan el impacto negativo de las condiciones de vulnerabilidad social. De esta manera se impide que estos problemas sigan creciendo y se disminuye la sensación de temor".*


Lo que nos interesa recalcar es que este programa se pone en práctica a partir de los municipios, a través de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, que agrupa a organizaciones sociales, empresarios, instituciones y vecinos en general y que cuenta con la de un Secretario/a Comunal de Prevención que trabaja en el municipio. Actualmente, el Programa ya está implementado en setenta comunas en Chile, aproximadamente.

*Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. www.seguridadciudadana.gob.cl



2.6 Insuficiencia de otras estrategias

Si algo ha colaborado en la difusión y puesta en práctica de este tipo de programas, es el convencimiento paulatino de que las estrategias tradicionales centradas en el rol del Estado y sus entes de justicia criminal, o no están funcionando o no son capaces de sobrellevar todo el peso del control del delito y la violencia. Muchos de los PSG se basan, en realidad, en una esperanza: si la policía y el sistema de justicia tradicionales por sí mismos no han sido capaces de revertir una situación crítica, vale la pena intentar con otros métodos: prevención y no sólo represión, ciudadanos comprometidos y no sólo profesionales de la seguridad, convencimiento y no sólo coerción.



La presencia de uno o varios de estos factores es determinante para el arranque de estos programas. El más importante de estos factores o la variable que atraviesa todas estas motivaciones es, en un sentido amplio, una variable política. Es decir, el convencimiento de que trabajar con la comunidad en la prevención de la inseguridad es insoslayable para la legitimidad del gobierno nacional o local o de instituciones como la policía.

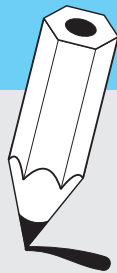
módulo 2

ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICO EN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL

1. EL CONTEXTO DE LOS DIAGNÓSTICOS

Los gestores de los PSG suelen encontrarse al iniciar su trabajo con un contexto que no es una *tabula rasa*. Es común, por ejemplo, que de manera informal ya exista una suerte de diagnóstico sobre los problemas de seguridad a nivel local. Este *diagnóstico informal* suele basarse en las percepciones de funcionarios civiles o policiales a nivel local, en reclamos o demandas de vecinos del sector e incluso en las informaciones de prensa.

Es así como todo PSG con participación de la comunidad asume la historia del lugar donde se implementará: las demandas de algunos, las dudas y el escepticismo de otros, las experiencias previas sobre el tema, las necesidades y urgencias de sus autoridades y el contexto más amplio del país donde se desarrolla. Aun antes de que se diseñe, ya se esperan "cosas" de él y ya enfrenta obstáculos. Conocer esas condiciones, explicitarlas de manera concreta y tratar de producirlas cuando no están presentes es la tarea previa a cualquier diseño de programas de seguridad y es un contexto que no puede dejarse de lado durante su implementación y evaluación.



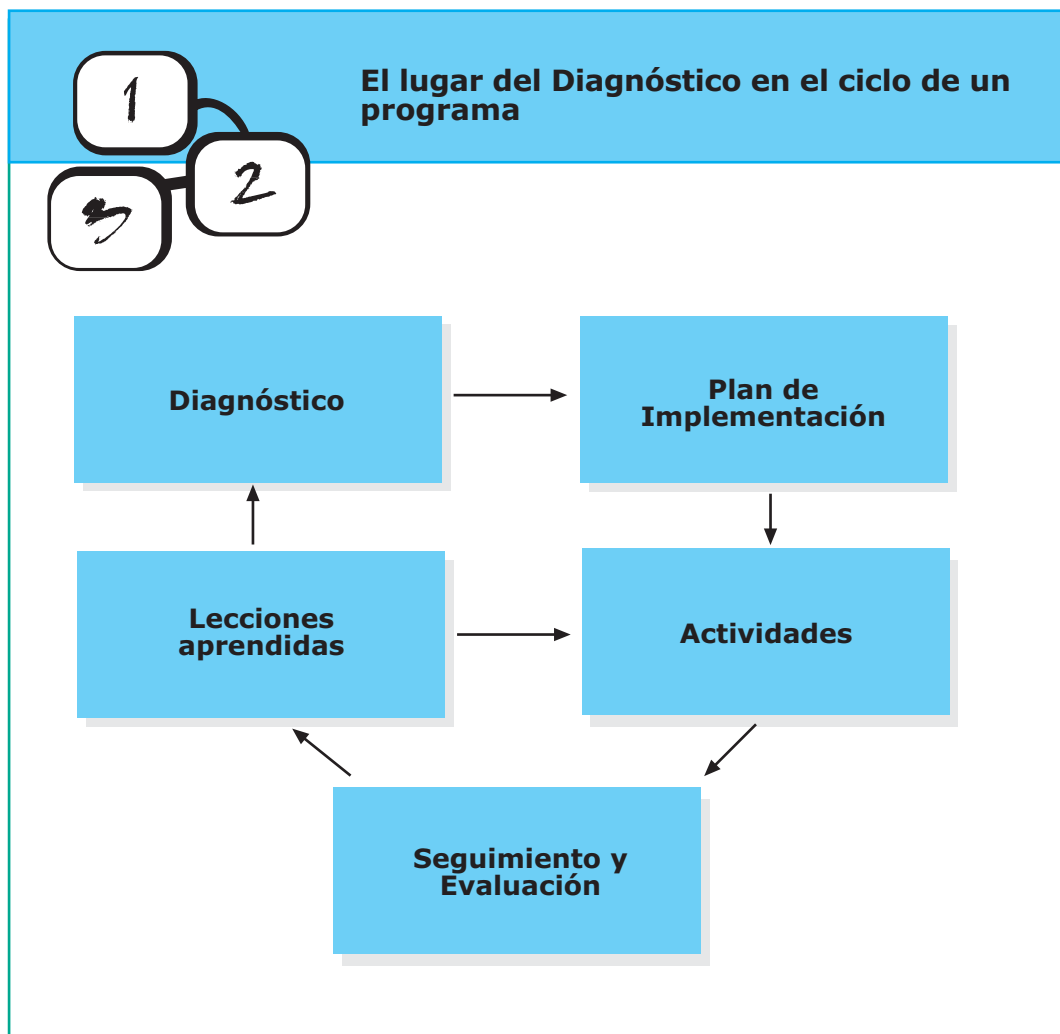
Ejercicio: Reflexione en torno a las siguientes preguntas según su propia experiencia de trabajo:

- ¿Cuál o cuáles cree usted que fueron la motivaciones para iniciar el o los programas de prevención del delito en su comunidad o lugar de trabajo?, o ¿cuáles podrían ser, si esos programas no están en marcha?
- ¿Quiénes son las personas o las instituciones que han apoyado la iniciativa de iniciar programas de prevención del delito con participación de la comunidad? ¿Por qué piensa usted que lo hicieron?
- ¿Cree usted que en su realidad de trabajo hay personas o instituciones que se opusieron o podrían oponerse a este tipo de iniciativas? ¿Por qué?
- ¿Quiénes han financiado o podrían financiar este tipo de iniciativas en la comunidad?
- ¿Existe alguna circunstancia en particular que haya gatillado el interés por estos programas? Descríbala.

2. LAS ESTRATEGIAS DE DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

En las ciencias sociales aplicadas, uno de los mandatos metodológicos es que cualquier programa de intervención debe iniciarse con el estudio previo de la situación a enfrentar. A partir de ese diagnóstico debe elaborarse un proyecto a seguir.

Un buen diagnóstico es esencial para un programa exitoso, en la medida que evita gastar tiempo y recursos en actividades ya realizadas y replicar estrategias poco exitosas, a la vez que ilumina qué tareas están pendientes y cuáles pueden ser las fortalezas de determinada comunidad.



Como muestra el cuadro anterior, un diagnóstico no es sólo una primera etapa de un programa: corresponde a una etapa inicial, pero a la que habrá que volver durante el desarrollo del mismo, a fin de comprobar avances, definir expectativas y evaluar actividades.

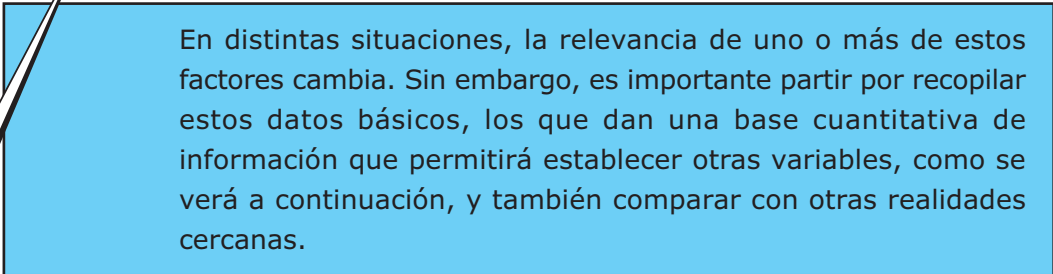
2.1 Definición de las variables del diagnóstico

Como ya hemos mencionado, en ocasiones el diagnóstico ya se encuentra parcial e informalmente realizado antes de que se ponga en marcha el programa y su propio diagnóstico; hay situaciones detectadas, hay juicios realizados y hay objetivos de la misma comunidad, del gobierno y/o de las autoridades locales que ya son visibles y que exigen respuesta. De tal manera, el papel de los gestores de un programa en sus etapas iniciales es llegar a conocer bien esos objetivos y demandas, y realizar un trabajo de campo que le permita comparar ese diagnóstico informal con datos más específicos y objetivos sobre la realidad a enfrentar, que serán integrados al trabajo posterior.

El primer paso de una estrategia en esta área pasa por realizar un diagnóstico lo más completo posible del perfil de una comunidad, lo cual implica la definición de un territorio determinado de intervención, el cual puede corresponder a una división administrativa (el territorio de determinado municipio), urbana (determinado conjunto de edificaciones) o histórica, como un barrio o vecindario definido por sus actividades económicas o sociales (campus universitarios o vecindarios residenciales). A continuación se detallan las dimensiones más importantes a considerar.

2.1.1 Perfil demográfico de los habitantes


- Tasas de natalidad y mortalidad
- Esperanza de vida
- Porcentajes de niños, adultos y adultos mayores
- Porcentajes de población asentada recientemente
- Diversidad étnica de la población



En distintas situaciones, la relevancia de uno o más de estos factores cambia. Sin embargo, es importante partir por recopilar estos datos básicos, los que dan una base cuantitativa de información que permitirá establecer otras variables, como se verá a continuación, y también comparar con otras realidades cercanas.

2.1.2 Perfil socioeconómico de los habitantes


- Niveles de empleo y subempleo
- Principales actividades económicas desarrolladas
- Porcentaje de población en situación de pobreza



La simple constatación que un vecindario es "pobre", "rico" o tiene 'problemas económicos' no es suficiente para integrar esa variable a un programa de prevención del delito. De hecho, sabemos que la relación pobreza/delito existe, pero no es automática, y que hay delitos asociados a los vecindarios más ricos, pero que no son exclusivos de dichos lugares. El *tipo* de pobreza, por ejemplo, que exista en un lugar y la comparación de estos datos con los datos de otras localidades, es necesario para alimentar el futuro diseño de un programa.

2.1.3 Perfil urbanístico del territorio


- Ubicación de la localidad dentro del plano de la ciudad/región
- Accesibilidad de la localidad desde otros sectores de la ciudad
- Características espaciales del sector a tratar



La ubicación relativa de un vecindario o sector en una ciudad o región y sus particularidades en cuanto a densidad poblacional, arquitectura y organización del espacio, son importantes a la hora de detectar el origen y las características de sus problemas de seguridad ciudadana. Un vecindario puede presentar problemas debido a condiciones de aislamiento, pero también puede resultar problemática su cercanía con centros comerciales, financieros o residenciales. Igualmente, el trazado urbano y las características de las edificaciones, calles o espacios públicos pueden tener una incidencia específica en ciertas formas de delincuencia o violencia, como el tráfico de drogas, la presencia de pandillas o los robos a las personas.

2.1.4 Perfil de los servicios públicos y de seguridad

- Disponibilidad y calidad de servicios básicos (agua potable, electricidad, salud, educación, vivienda)
- Número y cobertura de programas sociales relacionados con la seguridad (atención a jóvenes en situación de riesgo, prevención y tratamiento de uso de drogas, salud comunitaria, violencia doméstica, otros)
- Número y cobertura de organizaciones sociales de base (tipos de organizaciones y sus actividades)
- Número de funcionarios policiales por cantidad de habitantes




Este punto permite definir mejor la calidad de los servicios públicos en determinado espacio y poner el tema de la seguridad ciudadana en su contexto real, para evaluar la importancia que ha tenido frente a otros temas de la administración pública y la sociedad civil local.

2.1.5 Perfil de integración de organizaciones e instituciones en el territorio


- Número de organizaciones que trabajan en conjunto
- Actividades desarrolladas en conjunto por una o más instituciones

Dado que los PSG no suelen funcionar aislados de otras instancias de trabajo social, es importante conocer cuáles son los niveles de coordinación que ya existen en determinada comuna o sector y, en consecuencia, proyectar con qué niveles de apoyo de otras instituciones se puede trabajar.



2.1.6 Perfil delictual en el territorio

- Número de denuncias y detenciones ocurridas
- Delitos de mayor ocurrencia en el sector
- Fecha, lugar y horario donde se concentran los delitos
- Delitos que causan mayor alarma pública o mayores reclamos de los habitantes
- Comportamientos no delictuales pero que suscitan problemas de convivencia en la comunidad



Este punto es de vital importancia para definir las diferencias entre lo que se ha llamado la inseguridad 'objetiva' y la 'subjetiva' de la población. La experiencia colombiana muestra, por ejemplo, que si bien las altas tasas de pobreza se asocian con tasas elevadas de violencia, el crecimiento económico acelerado no corrige automáticamente el problema. En Latinoamérica se ha visto que existe una asociación entre la capacidad que tiene una comunidad para generar valores compartidos y confianza mutua y el avance en problemas sociales como la violencia [1]

NOTA

[1] Nancy Guerra, 2005, Juventud, crimen y violencia, Banco Mundial, Washington DC, p. 36 y ss. Ver ejemplo sobre el fortalecimiento del capital social para reducir la violencia juvenil en Cali, Colombia

2.1.7 Perfil de las demandas y percepciones de la población sobre violencia y delincuencia

- Temor asociado a distintos delitos y/o conductas de riesgo
- Percepción sobre la calidad y accesibilidad de los espacios públicos
- Priorización de los problemas de seguridad (delitos/situaciones más graves, menos graves, otras)
- Nivel de confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública

Este punto es de vital importancia en relación al inmediatamente anterior. Las diferencias entre habitantes que sienten la situación de inseguridad y violencia como una batalla ya perdida y aquellas que aún confían en soluciones, por ejemplo, marcan diferencias importantes de considerar para los gestores de un PSG.



Evidentemente, cumplir con todos estos requisitos no es fácil. Algunos de los problemas que se pueden presentar en esta etapa son los siguientes:

- Falta de información organizada sobre datos demográficos, y socioeconómicos.
- Falta de información sobre el funcionamiento de las organizaciones o de la administración pública en el sector.
- Renuencia de funcionarios o habitantes de un sector a entregar información referente a sus actividades, financiamiento o equipamiento a nivel local.
- Temor a participar en encuestas o entrevistas sobre el tema de seguridad de parte de los habitantes, especialmente en sectores con altos niveles de delincuencia violenta o de mafias.
- Desconfianza hacia las instituciones debido a diferencias ideológicas, malas experiencias previas u otros.

2.2 Técnicas de recolección de la información

¿Cómo enfrentamos organizadamente estos problemas? Existen, en ocasiones, problemas serios para realizar diagnósticos acabados. El tiempo para realizarlos suele ser muy limitado: en la gestión pública la demanda por la acción efectiva es apremiante y se esperan más resultados rápidos que concienzudos análisis. Por otra parte, y como indicábamos anteriormente, rara vez nos encontramos con datos actualizados y bien organizados sobre la situación social, económica y delictual de un territorio urbano. Recurrir

a técnicas mixtas de trabajo colabora en la superación de estos problemas.

2.2.1 Técnicas cualitativas de recolección de información

Las técnicas de orden cualitativo suelen ser de gran utilidad y son insoslayables para conseguir información sobre el terreno que se pisa. La observación en terreno, los grupos focales y la entrevista en profundidad a funcionarios locales, dirigentes comunitarios, maestros de escuela, personal paramédico y comerciantes callejeros proveen de datos y percepciones de gran utilidad. Incluso si hay entrevistas o visitas que “fracasan” la reticencia o desconfianza detectada es un aporte para el diseño e implementación de los programas.

Observación en terreno: esta técnica de trabajo de campo busca describir de manera sistemática -desde la perspectiva del investigador- las redes y relaciones económicas, sociales, familiares o de amistad que se dan entre los sujetos perceptibles en un espacio y tiempo determinado, a partir de la observación de su comportamiento en la vida cotidiana. Asimismo, permite recabar información acerca del uso del espacio público y sus características más importantes en prevención situacional (vigilancia natural, accesibilidad, apropiación e identidad social).

Grupos Focales (Focus Groups): se definen como sesiones o entrevistas grupales donde un monitor plantea un tema específico de discusión y estimula el intercambio de opiniones y experiencias de los participantes a ese respecto. El tamaño de los grupos no debería superar los 8 a 10 participantes, para asegurar que todos tengan la oportunidad de intervenir. Asimismo, los convocados al grupo deben representar la variedad de personas que se encuentran involucradas en la situación a investigar. Asimismo, las reuniones tipo asambleas, diálogos ciudadanos, u otros, generados como espacios de consultas ciudadanas, aunque con mayor número de participantes, pueden seguir la misma lógica y recabar valiosa información.

Entrevista en profundidad: se define como una conversación abierta con un sujeto representativo sobre un tema específico, en la cual el entrevistador busca conocer en detalle las percepciones y opiniones de dicho sujeto sobre el o los temas específicos de la investigación. En la entrevista en profundidad debe generarse una relación de confianza, mediante la cual se pueda, justamente, profundizar en la percepción del sujeto sobre los problemas abordados en la investigación.

Estas técnicas, en principio, no requieren grandes recursos económicos y suelen resultar muy ricas como fuentes de información y -muy importante-operan como un primer contacto con la comunidad. Lo que más necesita la comunidad afectada por problemas de seguridad es de encargados que posean sensibilidad social, apertura a oír respetuosamente las opiniones de otros y a detectar sus problemas, carencias, expectativas y fortalezas.

2.2.1 Técnicas cuantitativas de recolección de información

Si bien la información cualitativa sobre una localidad es esencial, también es importante conjugar esa información con datos que permitan construir una imagen más acotada y mensurable de la realidad a enfrentar.

Se define a la encuesta como el método por excelencia de una investigación de orden cuantitativo en ciencias sociales. En ella se recoge información sobre variables específicas del comportamiento social, a partir de la definición de un cuestionario cerrado y una muestra de población. En el problema de la seguridad ciudadana, las *encuestas de victimización* son herramientas cada vez más recurridas para completar las percepciones sobre la violencia, el crimen o el temor a ambos fenómenos.

Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad de la Universidad Federal de Minas Gerais (CRISP), Belo Horizonte, Brasil



Un buen ejemplo de la utilización de técnicas cuantitativas es el trabajo hecho por CRISP en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil. Allí, utilizando técnicas de estadística espacial, se determinó que había una fuerte concentración espacial en los homicidios cometidos en la ciudad, identificando seis focos, ubicados dentro de los 81 conglomerados urbanos que contienen favelas en la ciudad.

A partir de estos datos, se diseñó una encuesta de victimización elaborando un muestreo de estos seis estratos, para comprender las condiciones que favorecerían la violencia en estos lugares. La encuesta tenía dos objetivos: 1) elaborar una base de datos que se pudiese usar para la formación de investigadores, y 2) la elaboración de material escrito sobre el problema, para obtener el subsidio en políticas públicas. Así, se pretendía obtener una comprensión de los elementos de manera sistemática, como los actores involucrados en los delitos de homicidio, cómo y cuándo ocurren y cuáles eran las respuestas institucionales dadas al fenómeno.

Claudio Beato, 2005, Estudio de caso. "Fica Vivo", Banco Mundial, Washington D.C.

En el caso de no contar con encuestas o no poder aplicarlas por su alto costo, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de desarrollar los diagnósticos pueden recurrir a datos de fuentes secundarias como las estadísticas policiales, censos de población u otros. En efecto, esta información puede y debe utilizarse como complemento a las encuestas de victimización que requieren de varias aplicaciones para revelar tendencias; en cambio, las estadísticas policiales y judiciales suelen dar cuenta de plazos más largo en el tiempo.

A partir de estas técnicas, una investigación para el diagnóstico de los problemas de seguridad en un territorio determinado debe ser capaz de responder las siguientes preguntas:

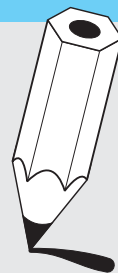
- ¿Cuáles son las situaciones que más están afectando la seguridad de la localidad?
- ¿Cuál o cuáles son los grupos más afectados por la inseguridad/violencia a nivel local?
- ¿Cuál es el nivel de calidad de los servicios públicos (incluida la seguridad) en la localidad, en comparación con el resto de la ciudad o del país y/o con estándares internacionales?
- ¿Cómo son y a qué objetivos responden las organizaciones de base en la localidad, si es que existen?
- ¿Hay interés de los vecinos en participar en iniciativas de prevención del delito? ¿Cómo podría caracterizar a los interesados?
- ¿Los datos objetivos sobre el delito coinciden con las percepciones que sus habitantes o que las autoridades tienen de él?
- ¿Existe en la localidad una percepción de crisis de seguridad? ¿A qué se debe?
- ¿Las demandas o las expectativas de seguridad de los habitantes de un lugar coinciden con las expectativas de los funcionarios de gobierno o de la policía respecto de la seguridad a nivel local?

Es decir, un buen diagnóstico es aquel capaz de entregarnos información que sea nuestro mapa para elaborar actividades, desarrollarlas y luego poder evaluarlas en el tiempo.



Ejercicio: De los puntos mencionados con anterioridad

- ¿cuánta información sobre ellos está disponible en la localidad donde usted trabaja o espera realizar un diagnóstico?
- En su trabajo como profesional del área de seguridad a nivel local, ¿qué técnicas de recolección de información ha utilizado y que ha obtenido?
- ¿Cuáles son los obstáculos más frecuentes que ha enfrentado al intentar recabar información?



PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL

1. ¿CÓMO SE INICIA LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA?

La planificación de un programa de seguridad ciudadana a nivel local es siempre algún tipo de apuesta. Ningún gestor ni especialista puede afirmar categóricamente que sus estrategias funcionarán: toda planificación es una forma de abstracción que, a partir de un diagnóstico y según un conjunto de demandas, elabora propuestas *a priori* sobre lo que podría contribuir a solucionar los problemas de seguridad más urgentes en una realidad determinada. Asimismo, va modificándose en la práctica según los obstáculos que enfrenta, la ocurrencia de nuevos hechos y sus niveles intermedios de éxito.

Para el trabajo desarrollado aquí, ha sido difícil recabar ejemplos de cómo se desarrolla este proceso de planificación en la práctica. Las instituciones y programas a menudo publican los planes o los análisis sobre los mismos, pero rara vez difunden de manera organizada las discusiones, lecturas o experiencias de los actores colectivos o los individuos involucrados en los programas; este rico proceso de discusión y decisión es, lamentablemente, menos visible. Por lo tanto, investigar al respecto ha significado hacer una lectura transversal de textos y experiencias buscando estos elementos implícitos.

1.1 Fundamentación en datos cuantitativos

Al examinar diferentes trabajos sobre estrategias de seguridad ciudadana a nivel nacional o local, se advierte que una parte importante de los insumos de información utilizados vienen de instituciones que se dedican a cuantificar el impacto de la violencia o la delincuencia en sectores de la población, y que esto marca el tamaño y las características de los planes desarrollados.

Seguridad y Convivencia en Bogotá, Colombia

En el caso de Bogotá, Colombia, las referencias a los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal, el Boletín Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (realizado en conjunto por la Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía Mayor de Bogotá) y de la Revista América Economía son las fuentes que, por un lado, fundamentan las medidas tomadas y, por otro, sirven para evaluar el éxito de las políticas implementadas. Si la percepción de los sujetos y actores sociales es importante, también lo es, como vemos aquí, los datos capaces de construir una imagen modélica de la realidad a intervenir, que permita generar pautas de evaluación y fundamentos para la legitimación de los programas más allá de las percepciones y demandas locales.

Fuente: Hugo Acero, 2002, "Seguridad y Convivencia en Bogotá: logros y retos. 1995-2001", FLACSO Ecuador.

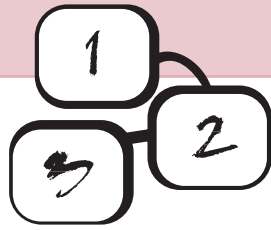


1.2 Utilización de teorías y propuestas internacionales

A la hora de planificar en seguridad ciudadana y prevención del delito, la influencia de teorías provenientes de los países desarrollados es y posiblemente seguirá siendo muy importante.

En este plano, presentamos una caracterización conceptual sobre prevención. En ellas, podemos ver cómo a enfoques más tradicionales se han sumado nuevas técnicas y estrategias de aproximación a la solución de los problemas de seguridad a nivel local.

Caracterización y tipologías conceptuales sobre la prevención



Caracterización

Tipologías

La perspectiva política de las iniciativas

- **Conservadoras:** disuasión de la victimización
- **Liberales:** el crimen como un problema únicamente social
- **Radicales:** centrado en los problemas de desigualdad económica y exclusión social

Técnicas empleadas en las actividades preventivas

- **Punitiva:** disuasión y castigo de delincuentes
- **Correctiva:** eliminar condiciones criminógenas para victimarios y víctimas
- **Mecánica:** reducción de oportunidades de delito a partir del cambio en el medio físico.

Público objetivo

- **Victimarios**
- **Víctimas**
- **Población en general**

Objetivo de la intervención

- **Situacional:** modificación del espacio urbano y presencia policial
- **Social y comunitaria:** incide sobre las características sociales de la población

Unidad a ser protegida

- **Individuo**
- **Hogar**
- **Barrio**

Fuente: Lucía Dammert y Alejandra Lünecke, 2004, La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad, Santiago de Chile.

Un buen ejemplo de esta influencia es una de las hipótesis más utilizadas en los últimos años: **la teoría de la "ventana rota"**, propuesta en la década de 1980 en Estados Unidos por George Kelling y James Q. Wilson .

Dicha teoría planteaba que poniendo mayor atención y castigando las faltas consideradas menores era posible disminuir la ocurrencia de delitos más graves a nivel local. La decadencia evidente de un vecindario (con signos como basura acumulada, ventanas rotas, edificios deteriorados o autos abandonados) provoca que las personas que viven y trabajan en el sector se sientan vulnerables y empiecen a abandonarlo. Tienen menor disposición para intervenir en la mantención del orden público (por ejemplo, intentando abordar a grupos de jóvenes molestando en las esquinas) y para reparar las señales de deterioro material. Dándose cuenta de esto, los posibles infractores de la ley se vuelven más arrojados e intensifican sus actitudes de acoso y vandalismo. Los residentes se vuelven aun más medrosos y se apartan más de la participación comunitaria. Esta atmósfera atrae delinquentes de otros sectores, quienes perciben que el vecindario se ha vuelto vulnerable y menos riesgoso para actividades francamente delictuales.

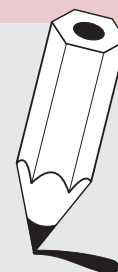
Pese a las críticas recibidas por esta teoría, puede destacarse que aportó un componente novedoso -la variable situacional o ambiental- que tuvo un fuerte impacto: introducía el estado de conservación de un vecindario y las ofensas menores como algo no casual ni paralelo, sino como parte de la ocurrencia de delitos más graves. Tenía también un elemento conductista, proponiendo que determinadas conductas generaban otras conductas relacionadas con las anteriores, lo que abría una ventana para la intervención: si las conductas son parte importante del problema, se podía intervenir en esas conductas con resultados exitosos. Más aun si se trataba de tareas que podían ser asumidas por los gobiernos locales sin necesariamente asumir grandes problemas estructurales como la pobreza del país, el crimen organizado o las carencias de los sistemas educacionales públicos. Limpiar vecindarios, pintar edificios, multar a quienes descargaban basura ilegalmente, remover vehículos abandonados y reparar focos era (y es) un objetivo bastante más asequible.

Sin intención de hacer un análisis exhaustivo de esta propuesta -ni de plantearla como la más importante- lo que queremos destacar es que algunos de sus postulados siguen teniendo influencia en la construcción de objetivos para la planificación de programas locales a nivel urbano, relevando, por ejemplo, aspectos como la mantención de la infraestructura urbana en la prevención del delito. Algo parecido podría decirse del modelo de policía comunitaria o policía de proximidad. En la medida en que han sido implementados y han funcionado en

otros puntos del globo, se vuelven un referente para la planificación fuera de las realidades concretas que les dieron origen.

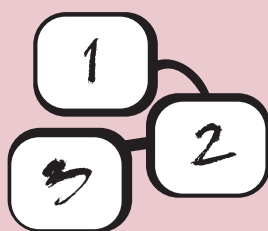
En los programas de seguridad ciudadana que usted conoce

- ¿se ha aplicado algún modelo específico de gestión en seguridad? ¿Cómo se fundamentó el uso de este modelo?
- ¿Ha participado en la planificación de un programa de seguridad de ciudadana con participación de la comunidad? ¿Cuáles fueron los pasos de trabajo de esa iniciativa? Por favor, detállelos a continuación.



1.3 Planteamiento de objetivos en Programas Seguridad Ciudadana a nivel local

En la gestión de los PSG, la discusión sobre los objetivos es esencial. Lamentablemente, hay programas que han sido considerados como “fracasos” no por su falta de logros, sino, porque sus objetivos fueron planteados de una manera demasiado vaga para ser realmente evaluados y cumplidos. Un objetivo es una frase que describe -de la manera más precisa y sencilla posible- algo que queremos alcanzar; el resultado deseado de un proyecto. De tal manera, formularlos y difundirlos es vital para un PSG.



Una buena guía de cómo elaborar objetivos en esta área, es la presentada por Home Office Reduction College, Reino Unido. Allí, se recomienda que los objetivos sean **SMART**, según su sigla en inglés, es decir, que cumplan con cuatro criterios básicos:

- 1) Específicos (Specific): todos los objetivos deben tener resultados específicos.
- 2) Mensurables (Measurable): el resultado de un objetivo debe ser algo que se pueda medir.
- 3) Realizables (Achievable): el objetivo describe algo que realmente puede ser hecho.
- 4) Calendarizados (Timebound): se debe presentar un plazo de tiempo claro para la realización del objetivo.

Fuente: Home Office 2002 Passport to Evaluation: An Introduction to Evaluating Crime Reduction. York, UK.

Un ejemplo de un objetivo bien formulado es el siguiente: reducir en un 20%, en un plazo de seis meses, el número de desórdenes violentos en la ciudad de Allertown

- Es específico ➤ apunta a reducir un tipo de comportamiento en particular
- Es mensurable ➤ se fija un porcentaje de reducción determinado
- Es realizable ➤ en la medida que apunta a un blanco muy claro y preciso
- Está calendarizado ➤ tiene un plazo de realización preciso en el tiempo: seis meses.

Haber dicho, por ejemplo, sólo que la reducción de los desórdenes sería de un 20%, sería una meta, no un objetivo completo. Asimismo, sólo afirmar que "se busca reducir los desórdenes violentos" no especifica cómo, ni cuándo, ni en qué porcentaje.

Además de ser claros y precisamente definidos, los objetivos de un PSG deben ser parte de un proceso de planificación/ejecución, lo que diferencia a los objetivos de una "declaración de principios" o de la formulación de metas. A continuación revisamos cómo se da en la práctica la planificación de objetivos.

2. LA PRAXIS DE LOS PROGRAMAS

En lo que sigue se exponen las medidas tomadas en dos programas de prevención del delito y la violencia a nivel local: el Programa de Seguridad Ciudadana de la Prefectura de Diadema, en Sao Paulo, Brasil, y el Programa Barrio Seguro en La Legua de Emergencia, en Santiago de Chile. Los elegimos porque han marcado tendencias en sus realidades nacionales y se trata de programas recientes y aún en ejecución. Junto a ello, la diferencia entre las realidades de Diadema y la Legua debe ser tomada en cuenta para comprender su desarrollo en contextos de culturas, niveles de violencia y características del delito quizás no divergentes, pero sí con diferencias claras.

2.1 Prefectura de Diadema, Sao Paulo, Brasil

El asentamiento de Diadema comenzó a formarse en la década de 1970, a las afueras de Sao Paulo, Brasil, a partir de la instalación de familias pobres en viviendas muy precarias. Diadema tiene actualmente 376.000 habitantes y ocupa un área aproximada de 30 kilómetros cuadrados, habiendo empezado en la década de 1970 con 70.000 habitantes. Con el paso de los años, Diadema empezó a ser señalado como uno de los municipios con problemas más graves de violencia y homicidio.

Diadema en 1990



En Diadema, los muros mostraban pintadas con los nombres de los escogidos para morir asesinados, obra de voluntarios (justiceiros) que mataban a quienes, según ellos, alteraban el orden. En 1990 asesinaron a siete estudiantes en una plaza cercana a sus casas. Varias personas presenciaron los ataques, pero los asesinatos quedaron sin resolver.

Fuente: Normal Gall et. al., 2005, "Diadema", publicación electrónica Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial.

En 1982, Diadema alcanzó el primer lugar en el índice de homicidios entre los 645 municipios del Estado de Sao Paulo y permaneció en él hasta 2000. Fue llamada un verdadero "far west" urbano, donde ni las leyes ni las instituciones lograban controlar la violencia. El punto de inflexión definitivo fue en marzo de 1997. En la Favela Naval, un barrio en el límite entre los municipios de Diadema y San Bernardo, un aficionado con cámara de vídeo grabó a la policía torturando a jóvenes durante los registros realizados de madrugada en busca de drogas y las cintas fueron exhibidas en la cadena *Globo Jornal Nacional*, el informativo vespertino más popular de Brasil.

A partir de esos hechos, comenzaron a tomarse una serie de medidas en orden a reducir la tasa de homicidios, la violencia local y los abusos de la policía en Diadema. Se trató de una iniciativa del gobierno municipal, pero que contó con el apoyo de otras instituciones. Revisemos algunas de las medidas tomadas por el municipio o Prefectura a partir del año 2000:

Ley de cierre de bares: La prefectura de Diadema implementó una ley que determina que los bares cierran entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana, con un férreo sistema de fiscalización del cumplimiento de esta legislación. En opinión de la Prefectura, esta medida y la puesta en práctica del Plan de Seguridad Municipal tuvieron como resultado una disminución del 50% de los homicidios en Diadema el año 2003, en comparación con la tasa de 1999.

Disque-Denuncia y vigilancia organizada: Se creó una línea directa con la policía, llamada *Disque-denúncia*, que permitió seguir pistas anónimas sobre los delitos que traspasaban la llamada "ley del silencio" reinante en Diadema. La gente podía ayudar en las investigaciones policiales sin identificarse. La Secretaría informatizó los datos sobre criminalidad y se instalaron cámaras de seguridad en las principales plazas de Diadema y otros lugares especialmente

significativos. Los miembros de la Guardia Civil Municipal[1], a los que se conoce como los ángeles de la cuadra, patrullan las comunidades a pie y en bicicleta.

Integración de la información delictual entre la Guardia Civil Municipal, las Policía civil, Militar y la población: La primera iniciativa fue la del Prefecto, que creó la Coordinadora de Defensa Social en el año 2001 en el Municipio de Diadema, para unificar los esfuerzos policiales en el área. Rápidamente se unieron a ese esfuerzo la Guardia Civil Municipal, la Policía Militar y la Policía Civil, las cuales empezaron a manejar datos unificados. La Guardia Civil Municipal fue puesta bajo el mando de la Secretaría de Seguridad, lo que le dio más atribuciones en la lucha contra el delito.

Urbanización de núcleos habitacionales: Se implementaron políticas públicas en el Área de Vivienda de la Prefectura, las cuales tuvieron por objetivo la mantención y urbanización de los núcleos habitacionales de Diadema. Se trabajó en setenta núcleos y, partir de ese trabajo, se mejoraron las condiciones de vivienda y calidad de vida de aproximadamente veinte mil personas. En esta iniciativa participó la comunidad, en reuniones plenarias donde fueron identificadas las prioridades de cada región.

Programas de trabajo para adolescentes "adolescente aprendiz" y "adolescente trabajador": El programa "adolescente aprendiz" consistió en un programa de orientación laboral para adolescentes y fue creado por la Prefectura de Diadema. Participaron 3.600 jóvenes y recibieron un incentivo de R\$130. Todos ellos, por ocho horas semanales, trabajaron en empresas y distintos departamentos de la Prefectura de Diadema para poner en práctica lo que aprendieron. De estos jóvenes, noventa fueron seleccionados para el Programa "adolescente trabajador", una iniciativa compartida de la Fundación Florestan Fernandes y la Prefectura. Para el año 2003, 30 jóvenes trabajaban en las Unidades Básicas de Salud de Diadema y 60 estaban en un servicio 800 dependiente de la Prefectura. Todos recibían un salario mensual de R\$180 más beneficios.

El índice de homicidios en Diadema ha bajado de 141 por cada cien mil habitantes en 1999, a 74 por cada cien mil habitantes, en el año 2003 y en el año 2004 siguió disminuyendo. Aun es un índice alto -dado que los índices más bajos rodean los 10 o 12 homicidios por cada cien mil habitantes, en otros países- pero evidentemente ha marcado una diferencia. En cuanto a medidas como la ley de cierre de bares, ésta ha alcanzado legitimidad a partir de sus resultados. A pesar de que esta última medida fue impopular en sus comienzos, en el presente ha logrado un alto nivel de apoyo.

NOTA

[01] En Brasil ciertos municipios, amparados en disposiciones constitucionales que les confieren el resguardo de la propiedad pública, han constituido cuerpos policiales preventivos y de patrullaje y vigilancia del orden público. Las características de cada Guardia Civil Municipal varían de municipio en municipio, pudiendo estar armados o no.

2.2 La Legua de Emergencia, Santiago de Chile

La Legua de Emergencia está ubicada en la comuna San Joaquín, al sur de Santiago, y surge de una erradicación de la década de 1950, donde sus pobladores fueron ubicados en caballerizas existentes en el lugar, para responder a la "emergencia" del momento. "La Legua de Emergencia" integra -junto a la "Nueva" y la "Vieja"- la reconocida población La Legua. Ésta es uno de los asentamientos de sectores populares más antiguos de la ciudad de Santiago de Chile, con una rica historia de lucha social y política. Recibió su nombre por encontrarse a una "legua" (equivalente a cinco kilómetros) del centro de la ciudad, y fue uno de los escenarios de resistencia más dura al régimen militar (1973-1990) tanto en el mismo septiembre de 1973 como en la década de 1980.

En la década de 1990 comenzó a identificarse a la Legua de Emergencia como uno de los barrios controlados por los narcotraficantes en la ciudad de Santiago. Los traficantes de drogas controlaban, en la práctica, muchos pasajes del barrio, atemorizando a su población y portando ilegalmente armas. Asimismo, se trata de un barrio fuertemente estigmatizado como "barrio de delincuentes", lo cual también afecta la calidad de vida de sus moradores.

En el año 2001, el gobierno inició una intervención en el lugar que constituyó la primera experiencia de intervención en Barrios Vulnerables, que luego dio origen en 2003 al Programa Barrio Seguro. Iniciada a fines de septiembre de 2001, la intervención en La Legua de Emergencia se convirtió en el punto de partida de intervenciones en otros barrios y una de las fuentes de aprendizaje del equipo responsable.

A continuación, presentamos las líneas de trabajo que se han seguido en dicha intervención:

Línea "Generar un entorno más agradable para la convivencia entre los vecinos": Se reconstruyó la multicancha deportiva del barrio (la única existente) y se reconstruyeron o recuperaron 260 metros cuadrados de prados y 1.182 metros cuadrados de áreas verdes duras. Se instalaron luminarias peatonales y se eliminaron 23 "lomos de toro" (topes para la circulación de los automóviles) ilegales. Asimismo, se asfaltaron 3 pasajes como parte de este proceso de recuperación de espacios públicos.

Línea "Abrir espacios para la participación y difusión de derechos": En esta línea, se instaló un centro jurídico para responder consultas de los pobladores del sector y se capacitó a 20 personas como monitores jurídicos.

Línea "Expandir las oportunidades de recreación y expresión":

Se instalaron 10 computadoras en una escuela local y se puso en marcha el proyecto comunitario "Los niños de La Legua iluminan el mundo", dirigido a alumnos y docentes de escuelas del vecindario. En las escuelas se realizaron actividades como pintura, literatura, escenarios educativos, actividades con las familias de los alumnos y reforzamiento escolar. Se implementó también una "Casa de la Cultura para Niños".

Línea "Acercar la Salud": Creación de un programa de atención domiciliaria a enfermos postrados, integrado por monitoras de salud, el cual atendió a 350 personas entre enero y agosto de 2002. Estas atenciones involucraron, entre otras cosas, curaciones, inyecciones, toma de presión, baño y aseo a postrados y vacunación de escolares y adultos. Se capacitó también a 12 personas como trabajadores socio comunitarios en el marco del proyecto de prevención de drogas.

Línea "Capacitación, empleo y desarrollo productivo": Se crearon 115 empleos de emergencia y se capacitó a 30 mujeres jefas de hogar en telar, confección y lavado industrial. Hubo también 44 personas con microcréditos, pertenecientes a 12 grupos de trabajadores por cuenta propia.

En la actualidad se encuentran en ejecución una serie de proyectos, entre los cuales se cuentan empleos de emergencia, talleres para niños, proyectos de prevención de drogas, atención jurídica, atención de salud domiciliaria y créditos a microempresarios. A estos se agrega la inauguración de un establecimiento educacional de enseñanza básica y media perteneciente a la Fundación Belén, en funcionamiento. La inversión total del Plan alcanzó a diciembre de 2002 a 479 millones de pesos (equivalente a 900.000 USD). Hay que agregar, también, que el trabajo en la población La Legua ha sido parte de una intervención mucho mayor a partir del programa Barrio Seguro, logrando aunar un apoyo mayoritario que ha cruzado ideologías y lógicas electorales. Entre los barrios intervenidos con posterioridad a La Legua, se encuentran las poblaciones José María Caro, La Victoria, Santa Adriana, Intendente Saavedra y Sara Guajardo.

Sin embargo, la experiencia de La Legua no ha estado exenta de críticas. Si bien no hay evaluaciones publicadas al respecto, tanto en la prensa como a nivel de organizaciones sociales se ha cuestionado la legitimidad y eficiencia de la intervención. Algunos investigadores detectaron que las primeras intervenciones implementaron acciones de carácter preventivo demasiado generales, lo que llevó a realizar acciones más específicas con grupos de riesgo ya involucrados en la dinámica delictual. Igualmente, se subrayó la importancia de

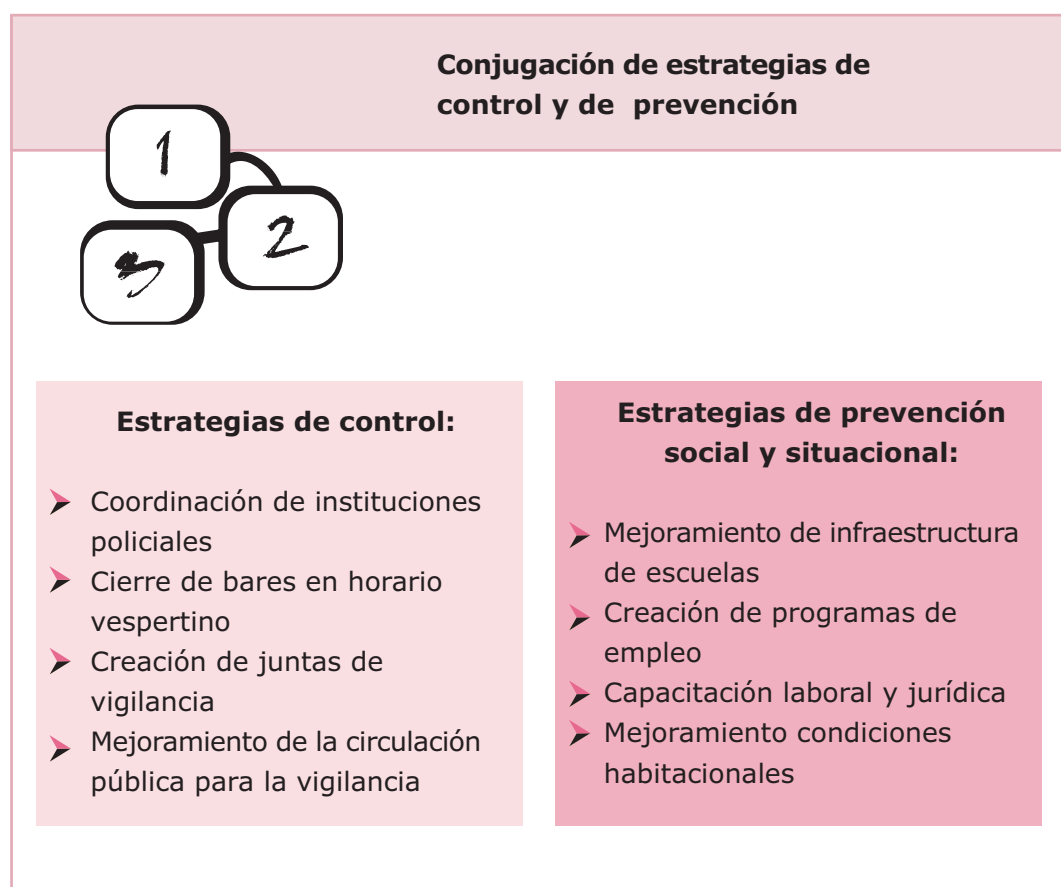
incorporar el componente jurídico a las acciones; en un primer momento, se realizaron detenciones de líderes de bandas delictuales que salieron rápidamente en libertad, generando temor y desconfianza en la población sobre la efectividad de la intervención.

2.3 Análisis de las Iniciativas

Si revisamos las iniciativas desarrolladas en estos programas, podemos darnos cuenta que hay elementos comunes muy útiles para el análisis de nuestro tema. Revisemos algunos de los que pueden ser más relevantes y valiosos para otras experiencias.

2.3.1 Conjugación de medidas de seguridad y medidas socioeconómicas

En ambos casos, nos encontramos con que, en líneas gruesas, se conjugaron dos tipos de estrategias: aquellas que podemos considerar claramente como de control (vigilancia y patrullaje) y las preventivas, destinadas a fortalecer los vínculos comunitarios y mejorar la situación socioeconómica de los habitantes de cada sector.



La experiencia parece indicar que al planificar y ejecutar PSG con participación de la comunidad no basta con las medidas de vigilancia; deben desarrollarse también iniciativas tendientes a fortalecer la situación socioeconómica del barrio intervenido en un contexto de prevención social del delito y la violencia. De hecho, quizás no es fácil distinguir en la práctica donde comienzan unas estrategias y terminan las otras. Por ejemplo, sabemos que la prevención situacional suele utilizar la estrategia de mejorar los espacios de circulación urbana (iluminación, limpieza, reparación de plazas y aceras) a fin de dificultar la comisión de delitos, pero en barrios donde esto implica también mejorar las condiciones habitacionales de sus pobladores -lo que sería una medida de ayuda socioeconómica, en sentido estricto- ambos aspectos tienden a fundirse.

2.3.2 Énfasis en niños y jóvenes

Las iniciativas registradas aquí también muestran un énfasis en mejorar la calidad de vida y las expectativas a futuro de niños y jóvenes, a partir de la prevención temprana de conductas delictivas y autodestructivas. En los sectores más pobres, suelen ser ellos quienes más sufren el impacto de la violencia y las adicciones. De tal manera, podemos ver que se tomaron medidas para mejorar el acceso a la educación de los niños y para ampliar lo que podríamos llamar su mundo cultural, a través de ofrecerles trabajo y enseñarles otras maneras de ocupar su tiempo y entretenerse, como el arte o los deportes.

2.3.3 Capacitación y empleo


Otro punto relevante en estas iniciativas es crear oportunidades laborales a quienes suelen ser más postergados en la educación y el empleo, a partir de programas específicos. Por supuesto, estos programas no solucionarán los graves problemas de desigualdad en el acceso al empleo y los bajos salarios que obtienen las personas menos calificadas laboralmente, pero aportan algo que tiene un valor por sí mismo: abrir una puerta a quienes no encuentran puertas abiertas con facilidad en el mundo laboral urbano y capacitarlos para mejorar sus probabilidades de conseguir un mejor trabajo. De tal manera, no es casual que estos programas hayan hecho énfasis en los más jóvenes, quienes estadísticamente tienen mayores niveles de desempleo y pueden ser, de tal manera, reclutados con mayor facilidad para actividades ilícitas.

2.3.4 Trabajo coordinado de diferentes actores a nivel nacional/local

Con mayor claridad en la experiencia de Brasil, pero también presente en la experiencia chilena, podemos ver que la realización de los programas tuvo una institución rectora (el gobierno municipal en Diadema, la División de Seguridad Ciudadana en Chile) sin embargo, también ha involucrado la participación de otros actores sociales e institucionales: la o las instituciones de policía, las escuelas y las organizaciones sociales, por mencionar algunas. En verdad y si revisamos los contenidos de estos programas, es difícil pensar que hubiesen podido llevarse a cabo sólo a partir de una organización o institución. La experiencia muestra que los PSG con mayores niveles de cobertura, más actividades y mayor estabilidad en el tiempo, tienen que funcionar de esta manera si desean tener éxito.

2.3.5 Regreso de las instituciones a los vecindarios marginalizados

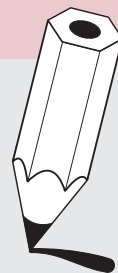
Leyendo transversalmente las estrategias adoptadas por estos programas, podemos afirmar que ninguna de ellas es particularmente original: es decir, ninguna de estas estrategias es novedosa en el campo de las políticas sociales. Lo que tenemos, más bien, es un esfuerzo por instalar esas políticas donde deberían haber estado antes de que empezaran los problemas graves aquí detectados. Tanto en Diadema como La Legua de Emergencia, la situación previa al PSG mostraba un panorama común, lamentablemente, en las grandes urbes contemporáneas: asentamientos espontáneos de sectores populares o barrios empobrecidos donde las instituciones formales de salud, educación y seguridad (por nombrar algunas) nunca han funcionado realmente o no alcanzan a cubrir ni lejanamente las necesidades de la población que los habita. Ahora, hay que indicar que la manera de trabajar de estas políticas tiene también un cariz propio de las tendencias socio políticas predominantes en la actualidad:



Podemos concluir que estos ejemplos dejan claro que la seguridad no es un problema que pueda enfrentarse de manera aislada, sino, que tiene que ver directamente con la complejidad de la vida urbana en las ciudades modernas y la calidad de vida individual y colectiva. Estos programas parten de la base que sin apoyo externo y sin un cambio cultural en la manera de vivir en los vecindarios afectados por problemas graves de seguridad ciudadana, es muy difícil enfrentar los problemas de violencia y criminalidad.

Ejercicio

- Diseñe un objetivo de trabajo específico para un programa de seguridad ciudadana, intentando que éste cumpla con los requisitos apuntados en este capítulo.
- A partir de lo anterior, dibuje un esquema de las coordinaciones necesarias para instalar un programa en la realidad donde usted trabaja o realiza una investigación. Intente ser lo más concreto posible, indicando instituciones específicas, personas encargadas y formas de coordinación que podrían producirse entre ellas.
- Proponga una serie de iniciativas a ejecutar por cada institución considerando acciones urgentes de corto plazo y también acciones preventivas de mediano o largo plazo.



módulo 4

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

1. LAS PARTICULARIDADES DE LA EVALUACIÓN EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO A NIVEL LOCAL

La finalidad última de un PSG es que el temor de la población a la delincuencia y el número de delitos en un determinado territorio disminuyan significativamente. Sin embargo, esta afirmación obvia es mucho más compleja de lo que parece. En primer lugar, combina dos fenómenos relacionados pero diferentes: niveles de temor e inseguridad y número de delitos. En segundo lugar, deja pendiente varias preguntas: ¿qué se entenderá por una *disminución significativa*? ¿Cómo medir de manera confiable, por ejemplo, la disminución de la inseguridad subjetiva? ¿Cuánto de esos resultados pueden ser efectivamente atribuibles a una intervención realizada?

¿Cómo mensurar aquello que no ocurre?

En un trabajo de 1998, el investigador Claudio Beato indicaba que el trabajo preventivo en seguridad es muy difícil de evaluar. El trabajo preventivo de la policía -por nombrar uno de los actores involucrados en el problema- no tiene una cualidad fácil de cuantificar.

La policía es un tipo de organización bastante particular, que se concibe en los estudios sobre el tema como *coping organization*, es decir, organizaciones en que ni la producción de los operadores de la organización (outputs) ni los resultados de esa producción (outcome), pueden ser fácilmente observados o medidos. No es fácil evaluar la calidad del servicio de un policía en las calles, debido al alto grado de discrecionalidad que su actividad envuelve. Tampoco es simple evaluar el resultado de todas esas actividades que deberían traducirse en metas y objetivos abstractos, muchas veces intangibles, tales como seguridad u orden. La dificultad de desarrollar instrumentos de medición de la actividad policial se refiere justamente a las dificultades inherentes de la observación de actividades de producción (output) y los resultados de esas actividades (outcome).

Fuente: Claudio Beato, 2002 "Informação e Desempenho Policial", Centro Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Departamento Sociologia e Antropologia, Universidad Federal de Minas Gerais.



Evaluar iniciativas de prevención comunitaria del delito puede ser una tarea ingrata. Se conjugan las expectativas sobre los resultados con las dificultades conceptuales y prácticas que implica diseñar una investigación evaluativa y ponerla en práctica. Evaluar no es sólo una cuestión de sofisticaciones metodológicas, sino que a partir de sus resultados se resuelven cuestiones prácticas como la viabilidad e implementación de ciertas medidas, la renovación del financiamiento o la validación de determinado modelo de intervención. Además, por si esto fuera poco, la prevención comunitaria del delito suele ser tener diversos efectos y sus logros se evidencian en diversos ámbitos, desde la disminución de la frecuencia de delitos o hechos violentos hasta el aumento de la asociatividad y organización social. Ello plantea una serie de desafíos en la construcción de diseños de evaluación coherentes con el proyecto o programa a evaluar, y factibles en relación con los recursos económicos, el tiempo y la información que se dispone.

¿Qué es evaluar?

Evaluar tiene como finalidad dar cuenta e informar de los cambios producidos en una realidad intervenida por un proyecto específico. Corresponde a un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un proyecto, con el fin de proporcionar información útil para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo, y para conocer sus efectos.

Evaluar es ordenar y medir la realidad, organizarla en categorías o variables que luego son medidas, ya sea cuantitativamente o cualitativamente. En este sentido, evaluar es también investigar en un ejercicio dinámico que va desde lo teórico-deductivo (generación de categorías o variables a partir del conocimiento existente) a lo empírico-inductivo (cuantificación y cualificación de las categorías o variables a partir de datos recogidos).

Evaluar suele considerarse una actividad complementaria al término de la ejecución de un proyecto. Sin embargo, son las evaluaciones las que nos permiten conocer cómo se está desarrollando el programa o proyecto y si se están generando los efectos deseados. Por ende, es recomendable el uso sistemático de evaluaciones como una herramienta estratégica tanto durante el proceso de intervención, como una vez finalizado.

Fuente: X. Tocornal; C. Viano; L. Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención".

Preguntas básicas a la hora de diseñar e implementar una evaluación

- ¿Por qué se realiza la evaluación?
- ¿Para qué es la evaluación?
- ¿Para quién es la evaluación?
- ¿Cuándo debe estar completada la evaluación?

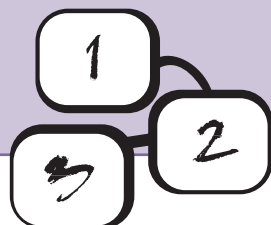
Fuente: Home Office, 2002, *Passport to Evaluation: An Introducción to Evaluating Crime Reduction*, York, UK.

A la hora de evaluar iniciativas de prevención del delito, el planteamiento de estas preguntas pone de manifiesto una serie de obstáculos propios del área. Los PSG en la actualidad están sometidos a un permanente escrutinio de los medios de comunicación, generando una fuerte presión respecto de sus resultados. Por otra parte, el tratamiento de la información acerca de delitos y denuncias es una actividad que limita con investigaciones policiales y judiciales y, por ende, se debe ser cuidadoso en la manera en que se recaba y difunde dicha información. Mas aún, si al ser difundidos los resultados de un estudio, se tiende a presentar como generalizadas las conductas transgresoras de unos pocos, aumentando así la estigmatización de ciertos grupos y la desconfianza entre los habitantes de un territorio. Sin embargo, estas dificultades no nos relevan de la obligación de monitorear los procesos en marcha, aunque los resultados de las evaluaciones deban quedar -al menos en parte y en algunos casos- como reservadas.

2. TIPOS DE EVALUACIÓN

Quien se enfrenta con la tarea de evaluar un PSG y recurre a la literatura especializada en evaluaciones, especialmente en políticas públicas, se encuentra con muchas clasificaciones y distinciones de difícil comprensión. Cada una de estas tipologías ha sido generada desde lógicas específicas, como por ejemplo la tan citada evaluación costo-beneficio desde un modelo económico, o la evaluación cuasi-experimental desde un modelo científicista. Estas lógicas no siempre se encuentran explicitadas en los textos que pudieran guiar nuestro trabajo, por lo que tienden a confundir más que a ayudar. Por otra parte, una misma evaluación responde a diversas dimensiones por lo que en su diseño y ejecución se conjugan diversos tipos de evaluación. Por ejemplo, una evaluación de un PSG puede ser al mismo tiempo de *diseño* y de *resultados* (qué se evalúa: formulación y productos inmediatos del PSG), ser *ex post* (cuando se evalúa: al

término del PSG), con *metodología mixta* (metodología cuantitativa y cualitativa), bajo un *modelo cuasi-experimental* (lógica de la evaluación) por un evaluador *externo* al equipo de ejecución del PSG.



Dimensiones y Tipologías de Evaluación

DIMENSIONES	TIPOLOGÍAS			
Cual es el objeto de la evaluación, qué se evalúa	Evaluación de diseño: la formulación del proyecto de intervención.	Evaluación de proceso o seguimiento: la implementación del proyecto.	Evaluación de resultados: los productos inmediatos del proyecto.	Evaluación de impacto: los efectos deseados e indeseados (no previstos) a largo plazo.
En qué momento del proyecto, cuando se evalúa	Evaluación ex-ante: previa a la implementación del proyecto.	Evaluación intermedia: durante la implementación del proyecto.	Evaluación ex - post: después de la implementación del proyecto.	
Con qué instrumentos de investigación	Evaluación cuantitativa: metodología cuantitativa.	Evaluación cualitativa: metodología cualitativa.	Evaluación mixta: metodología cuantitativa y cualitativa.	
Bajo qué modelo o lógica de evaluación (ejemplos no exhaustivos)	Evaluación económica: costo/beneficio o costo/efectividad.	Evaluación cuasi-experimental: científicista	Evaluación Integral	
Posición del evaluador	Evaluación interna: El evaluador es parte del equipo	Evaluación externa: Agente externo		

Fuente: X. Tocornal; C. Viano; L. Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención".

Tipologías de evaluación según el objeto de evaluación: qué se evalúa

1

2

Evaluación de diseño

La **evaluación de diseño** consiste en la evaluación de la formulación del proyecto de intervención. La coherencia entre el contexto de aplicación, los objetivos y metodologías así como la viabilidad del proyecto son analizados en su conjunto. Se trata de un valioso mecanismo para tomar decisiones respecto a los proyectos, entregando claridad a la unidad ejecutora respecto de qué es lo que debiera hacer, para qué lo hace, y cómo puede ir midiendo su avance.

Evaluación de proceso

La **evaluación de proceso** consiste en la evaluación de la implementación del proyecto y apunta a cómo se están realizando las actividades y a los actores responsables de llevarlas a cabo (tomadores de decisión, unidad ejecutora y beneficiarios); ya que un adecuado desarrollo de las actividades está condicionado por una correcta definición de tareas y de la estructura organizacional.

La evaluación de proceso puede realizarse a través del seguimiento o monitoreo, que consiste en un análisis y recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un proyecto y debe ser planificado en el diseño del mismo. El diseño de un sistema de seguimiento debe adoptar una perspectiva formativa, es decir, facilitar los espacios de aprendizaje y superación de las dificultades así como la corrección de los mecanismos

Evaluación de los efectos

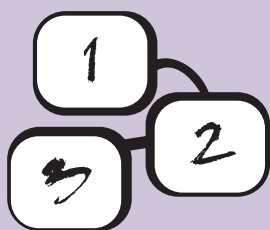
Evaluación de resultados consiste en la evaluación de los efectos de los productos inmediatos del proyecto. Los productos están en estrecha relación con los objetivos del proyecto, ya que precisamente los productos equivalen a los medios para alcanzar los objetivos. Siendo éstos los medios necesarios para alcanzar los se concretan en el número de actividades realizadas, la calidad de las mismas, la recepción obtenida, la satisfacción tanto de ejecutores como beneficiarios respecto al trabajo realizado, cumplimiento de los objetivos, valoración de los beneficiarios, entre otras variables intervinientes.

Evaluación de impacto consiste en la evaluación de los efectos deseados e indeseados (no previstos) a largo plazo y persigue verificar si los cambios que el proyecto ha generado se condicen con los objetivos del mismo, permitiendo conocer si estos efectos son atribuibles a la intervención. Permite además observar consecuencias no previstas en los beneficiarios y determinar el nivel de logros obtenidos en el desarrollo del programa, así como lograr un aprendizaje respecto de la intervención que sirva para reorientar procesos y perfeccionar el diseño del programa.

Fuente: X. Tocornal; C. Viano; L. Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención".

2.1 Criterios de evaluación

Toda evaluación tiene como resultado una opinión o juicio fundamentado sobre los procesos y resultados de un proyecto o programa. Para emitir esta opinión el evaluador debe establecer criterios de análisis o de valoración de lo observado, que permiten distinguir, calificar y juzgar, que se ubican en un nivel conceptual y actúan como referente para organizar la apreciación que el evaluador realiza de la información reunida.



Criterios de evaluación más usados en PSG asociados a determinados tipos de evaluación

Criterio	Tipo de evaluaciones asociados
Pertinencia: capacidad del proyecto para dar respuestas a las necesidades reales de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación de diseño ➤ Evaluación cualitativa
Relevancia: análisis del grado de significación de las acciones para los sujetos a quienes está dirigida la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación de proceso o seguimiento ➤ Evaluación de resultados ➤ Evaluación cualitativa
Coherencia: grado de integración de los diferentes elementos del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación de diseño ➤ Evaluación cualitativa
Efectividad: nivel de logro de los objetivos, resultados e impacto esperado.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación de proceso o seguimiento ➤ Evaluación de resultados ➤ Evaluación de impacto ➤ Evaluación cuasi-experimental ➤ Evaluación mixta
Eficiencia: evaluación de la relación entre recursos invertidos y logros.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación económica ➤ Evaluación de impacto ➤ Evaluación cuantitativa

En principio, ninguna iniciativa puede ser evaluada en función de aquello que nunca estuvo entre sus objetivos lograr. En este sentido, volvemos sobre la relevancia de plantear adecuadamente los objetivos de una intervención, de manera clara y medible. La vaguedad de los objetivos suele ser la primera dificultad y amenaza con que se encuentran evaluadores y evaluados, respectivamente.

Los objetivos de un proyecto, a su vez, responden a un enfoque particular que sostiene la intervención a nivel conceptual. Por ello, es importante identificar y hacer explícito, cuando no lo está, cuál es el enfoque que se está utilizando lo que marcará también qué se espera de él, y de tal manera, qué evaluar. El cuadro de Dammert y Lúnecke (ver pag 30) puede ayudar a identificar cuál es el o los enfoques de seguridad, orden y prevención presentes y, de tal manera, a evaluar si las actividades planificadas y realizadas son coherentes con el enfoque planteado.

Una buena evaluación no sólo debe medir cantidad de actividades o recursos utilizados, sino la efectividad de esas actividades y su eficiencia, así como que las actividades de un programa sean coherentes con la unidad a intervenir, los objetivos planteados y con el o los enfoques políticos del mismo. Evaluar todo ello en conjunto, es una tarea transversal que siempre debemos tener en cuenta, para explicar los éxitos y dificultades de una iniciativa determinada.

2.2 Indicadores

Los criterios de evaluación son desglosados en categorías más concretas que, a su vez, puedan ser observables y medibles, de tal manera de generar **indicadores** para su tratamiento analítico. La formulación de indicadores está presente de una u otra manera en todo tipo de evaluación.

¿Qué es un indicador?

Un indicador mide cómo se comporta una variable en un determinado contexto. Por ejemplo, una tasa de homicidios de 5 por cada 100.000 habitantes (como se estima en Chile) es un indicador de "una seguridad aceptable" en comparación con otros países donde la misma tasa es mayor a 20. De este ejemplo se desprenden algunas conclusiones de interés:

1) La seguridad como concepto abstracto ha sido definida operacionalmente, a través de diversas variables, entre otras la ausencia o presencia de homicidios: mayor número de homicidios, mayor inseguridad y viceversa. La seguridad, por tanto, se convierte en una variable cuando se establece una definición operacional que permite cuantificarla.

2) Una variable sería entonces, una dimensión abstracta, teórica, definida de manera operacional o cuantificable.

3) Una variable varía de acuerdo a los lugares y al tiempo. En cada ciudad existen tasas de homicidio distintas, lo que hace posible su comparación en términos de la seguridad reinante en cada una de ellas.

4) Se ha establecido una forma estándar de medir los homicidios: traducir los números absolutos a la proporción que se registraría cada 100.000 habitantes.

- El indicador tasa de homicidio indica acerca de la seguridad o del riesgo existente en determinada ciudad. Ahora bien, este indicador no es el único que puede dar cuenta de la seguridad, ya que una dimensión puede traducirse en diversas variables y poseer distintos indicadores.

Ocurre lo mismo con todos los indicadores: es fundamental que dispongamos de la información para interpretarlos, y si entendemos el proceso de traducción de lo teórico a lo empírico y viceversa, sabremos cómo formular e interpretar indicadores.



Fuente: X. Tocornal; C. Viano; L. Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención".

2.2.1 Evaluación de impacto: relación entre recursos, resultados o productos e impacto

En la actualidad, términos provenientes de la literatura en inglés como output y outcome son cada vez más utilizados en las evaluaciones, especialmente de impacto. Al respecto es importante señalar la relevancia de establecer una relación clara y adecuada entre los recursos, los output o productos de manera de conseguir los outcome o impacto esperado.

Las siguientes definiciones pueden ser útiles para diseñar evaluaciones:

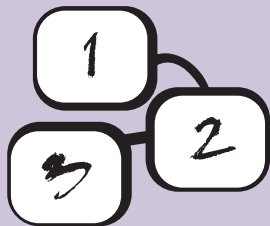
1) Se entiende por **output o productos**, aquellas acciones resultantes del proyecto que son necesarias para el logro de los resultados, en tanto etapas intermedias. Lo más común es considerar, por ejemplo, las actividades o insumos generados por el proyecto (publicaciones) como productos. Los output son necesarios para el logro de los outcome.

Es posible establecer indicadores para evaluar los productos. Serán aquellos que permiten medir las actividades o acciones específicas que forman parte de la estrategia preventiva, es decir, la clase y número de actividades que se generaron como consecuencia de los recursos invertidos.

2) Se entiende por **resultados**, el resultado de cada producto en particular. Estos indicadores permitirán medir si las actividades se realizaron en forma óptima en relación con las expectativas que se buscaba lograr con ellas.

3) Se entiende por **impacto** los efectos a largo plazo del proyecto. Gracias a los indicadores de impacto, se busca observar el progreso concreto de los objetivos planteados y los cambios producidos en la situación que originó el proyecto.

A continuación, mostramos un ejemplo de la relación entre tareas y recursos que deben considerarse en la evaluación de los resultados:



Relación entre Recursos, Resultados e Impacto

Recursos (Input)	Resultado o producto (output)	Impacto (outcome)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recursos financieros para construir el refugio ➤ Personal/trabajadores para la construcción del refugio ➤ Financiamiento para mantener el refugio 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecer una casa de acogida para jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jóvenes en riesgo no se involucran en actividades
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal para reparar las propiedades ➤ Costo de los materiales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Trabajo de reparación de propiedades 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejor uso de espacios públicos por parte de la población
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal policial con tiempo destinado al patrullaje 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Patrullaje policial intensivo una vez que se ha construido la casa de acogida 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumenta confianza de los vecinos en la policía
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costos de impresión y distribución de afiches e informativos ➤ Encargados del programa visitando las escuelas ➤ Artículos en la prensa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Difusión y publicidad de la casa de acogida en escuelas cercanas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Disminuye la sensación de inseguridad de los vecinos a nivel local

Fuente: X. Tocornal; C. Viano; L. Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención".

En el ejemplo, vemos los ítems que el evaluador debe tener en cuenta a la hora de evaluar el trabajo realizado o en ejecución: el financiamiento necesario para poner en marcha y mantener las actividades, los materiales necesarios y los recursos de personal que deben estar disponibles en diferentes etapas del trabajo y los objetivos finales buscados. Por supuesto, esto no significa que hay que disponer de altos montos presupuestarios y mucho personal para tener éxito en un PSG; lo que debemos recordar, más bien (tanto a la hora de planificar como de evaluar) es que las actividades deben estar en consonancia con los recursos existentes y que debemos tomar en cuenta esto a la hora de evaluar; es decir, si esos recursos estuvieron efectivamente disponibles. Los programas a veces pasan por ciclos y momentos complejos, hay cortes o disminuciones de presupuestos, surgen oposiciones inesperadas, se planifican actividades sin la seguridad de tener el personal capacitado disponible, o el personal asignado cree que el trabajo comunitario es más sencillo que el policiamiento tradicional, por lo cual se plantean metas que luego resultan muy difícil cumplir.

2.2.2 Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso, en el tema de seguridad, se refieren a dimensiones del proceso de implementación del programa, donde pueden detectarse los éxitos paulatinos y las falencias en el desarrollo del mismo. Podemos indicar tres grandes dimensiones mensurables en esta área:

1) Número y asistencia a reuniones planificadas con la comunidad:

Quizás éste sea el más utilizado de los indicadores de proceso en un PSG que involucra a la comunidad. Es importante monitorear cuantas de las actividades planificadas con la comunidad se han puesto efectivamente en marcha y -más importante aún- cuál es la asistencia a esos eventos y si ésta aumenta o disminuye. Ello, porque como suele ocurrir en las convocatorias a la comunidad, en el inicio hay una numerosa asistencia y participación ante la novedad de la iniciativa, pero luego la participación empieza a disminuir progresivamente.

2) Accesibilidad de los funcionarios o encargados del programa:

A partir de entrevistas o mini-encuestas con la población de la localidad, es importante monitorear cuál es la relación que se está produciendo entre los encargados de un programa y la comunidad y si ésta última siente que los encargados están escuchando o representando sus intereses frente a los problemas que enfrentan. Esto es común en todos los programas de

intervención social y cobra una relevancia especial en el tema de seguridad ciudadana: en vecindarios donde los niveles de violencia y delincuencia son altos, la reluctancia a participar en PSG puede ser muy alta. Por ello, generar una relación de confianza con quienes están a cargo de las iniciativas es de primera importancia.

3) Nivel de satisfacción de la comunidad con la presencia del programa:

Si bien este último ítem tiene mucho en común con el anterior, no es exactamente lo mismo: un programa puede tener encargados bien conceptuados como personas individuales, lo que no necesariamente significa que los vecinos estén de acuerdo con las actividades del programa o que las consideren útiles o suficientes. Este último ítem puede medirse también a través de encuestas a la población, donde asignen puntaje al programa (de 1 a 10, por ejemplo) o en entrevistas semi estructuradas a líderes comunitarios o participantes de las actividades.

2.2.3 Indicadores de impacto

Los indicadores de impacto se refieren a la medición de los efectos producidos atribuibles a una intervención determinada. Podemos mencionar tres tipos de ellos:

1) Índice de Criminalidad y Desorden:

Este es, en nuestro tema, el indicador de resultados por antonomasia. Todo PSG busca, de una manera u otra, reducir los niveles de delincuencia y violencia en una localidad. Generalmente este indicador se calcula a partir de la tasa de ocurrencia de un delito dividido por una cantidad determinada de habitantes en una localidad o región dada, ya sea a partir de encuestas de victimización o de datos de denuncias. Uno de los delitos más significativos y utilizados en este campo es el homicidio, por su gravedad y por su baja tasa de subregistro. Sin embargo, este indicador es altamente discutible. La disminución de ciertos delitos (o su aumento, también) puede deberse a diversos factores económicos, sociales y culturales. De tal manera, debe revisarse cuidadosamente qué conductas delictuales, transgresoras o atemorizadoras específicas buscaba disminuir un programa en una localidad dada, y si ellas han disminuido. Asimismo, al evaluar la incidencia en un cambio de tasas deben aislarse y controlarse otros factores que puedan haber influido en esos datos, como el aumento o la disminución de la población local, crisis económicas u otro tipo de situaciones conflictivas, así como el aumento o disminución de la denuncia de delitos, lo que no es equiparable directamente al número de delitos.

Es importante destacar que según la bibliografía existente, aún no ha sido probado que los PSG con participación de la comunidad tengan una incidencia directa en la disminución del delito, especialmente cuando se trata de delitos graves como narcotráfico, homicidios dolosos o redes organizadas de delincuentes. Más bien, su papel parece ser más efectivo en delitos que implican conflictos vecinales o con la policía y en la percepción de seguridad de la población, como veremos en el ejemplo más adelante.

2) Percepción de Seguridad/Inseguridad:

Otro indicador importante es la percepción de inseguridad de la población en una localidad dada. Una disminución de los niveles de temor estaría indicando que la población se percibe en a sí misma frente a menores amenazas, o bien, que la comunidad percibe que sus recursos (sociales, infraestructura, policiales, acceso a la justicia, etc.) son adecuados para hacer frente a los problemas de inseguridad.

Es posible recabar esta información por medio de encuestas a la población, en las cuales se incluyan preguntas sobre su sensación de temor a ser objeto de un delito o situación de riesgo, y sobre las medidas de seguridad que han tomado en determinado lapso de tiempo.

Ejemplos de Indicadores sobre sensación de seguridad/inseguridad

- Escalas de seguridad-inseguridad o escalas de miedo relativas a la comunidad o la ciudad
- Escalas de seguridad-inseguridad aplicadas a actividades concretas (por ejemplo: "¿en qué medida piensa usted que es seguro caminar solo por las calles de su comunidad durante la noche?", con respuestas como "muy seguro", "seguro", "ni seguro ni inseguro", "inseguro" y "muy inseguro")
- Preguntas sobre si la persona ya pensó en mudarse por problemas de inseguridad;
- Preguntas sobre qué tipo de crimen piensa que puede ocurrir con más probabilidad contra el entrevistado o su familia
- Comparación de la sensación de seguridad en su comunidad con otras comunidades
- Comparación de la seguridad percibida en el período actual con un período

Fuente: Ignacio Cano, 2004, La Policía y su evaluación: Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial, CED, Santiago de Chile

3) Indicadores de evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad:

Un PSG, especialmente si ha sido el producto de la acción coordinada de varias instituciones u organizaciones, debería cambiar la percepción que la comunidad tiene de la gestión en seguridad ciudadana, al menos en lo que se refiere a labores preventivas. Para ello, pueden elaborarse encuestas/cuestionarios sobre la percepción de los cambios aplicables a los vecinos, así como hacer entrevistas con líderes comunitarios y recabar informaciones de prensa. La encuesta hacia la comunidad, pese a ser la estrategia más onerosa quizás es la más recomendable, en la medida que permite tener una visión más representativa de las percepciones de la población.

Ejemplos de Indicadores de evaluación de instituciones encargadas de la seguridad

- Número de organizaciones reactivadas y trabajando en problemas de seguridad a nivel local.
- Percepción de un mejoramiento en la actividad policial preventiva.
- Establecimiento de instancias de coordinación entre instituciones dirigidas a la prevención del delito.

3. UN EJEMPLO DE EVALUACIÓN

3.1 Presentación del estudio

A continuación presentamos un estudio desarrollado por ILANUD en Sao Paulo el año 2000, para evaluar el impacto y la opinión sobre un programa de policía comunitaria.

En Sao Paulo, como en todos los estados de Brasil existe una Policía Militar de carácter estadual la que corresponde a un cuerpo uniformado y organizado jerárquicamente según grados de inspiración militar. En 1997, la Policía Militar del estado de Sao Paulo, adoptó la filosofía del patrullaje comunitario.

Se evaluó, entonces, una experiencia progresiva que ya tenía tres años de duración. Se realizaron encuestas con la población de los barrios donde se había instalado el programa (que alcanzaron a más de 200 en el período 1997-2000) y también a la policía. En ese período, cerca de 16.000 policías, entre patrulleros y funcionarios de oficina, pasaron por cursos multiplicadores o prácticas de policía comunitaria. En la capital estadual eran 462 los oficiales directamente ligados al programa.

La estrategia usada por estas encuestas fue de orden comparativo. Es decir, se buscó investigar, por una parte, si los hábitos y/o la percepción de la población sobre la seguridad habían cambiado a partir de la presencia de este programa. También se buscó consignar la opinión de los ciudadanos en cuanto a la utilidad de este tipo de iniciativas.

De este modo, se buscó establecer cambios en la sensación de inseguridad a partir de indicadores como los hábitos y las medidas de seguridad tomadas por la población, así como establecer si conocían el programa de patrullaje comunitario o no, para buscar una relación entre ambas situaciones.

Ejemplos de algunos ítems presentes en el cuestionario a la población

Con respecto al sentimiento de inseguridad:

- Se siente muy inseguro andando solo en el barrio al anochecer
- Nunca sale a la calle solo después que anochece
- Probabilidad elevada de ser asaltado en la calle/barrio en los próximos 12 meses

Con respecto a medidas de protección de sus residencias:

- Reja alta
- Ventana/ puerta especial
- Perro guardián
- Vigía/ guardia particular
- Trancas especiales
- Esquema de vigilancia arreglado con vecino

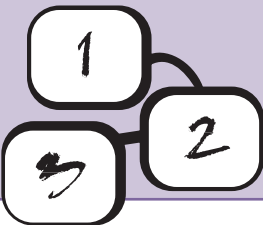
Fuente: Tulio Kahn, 2004, Policía Comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo, CED, Santiago de Chile

Junto a las encuestas a la población, se aplicaron cuestionarios a los funcionarios de policía, para evaluar su opinión sobre la eficiencia del programa. Se compararon allí las respuestas dadas por los policías que trabajaban en el programa con las entregadas por los policías que seguían ejerciendo sus labores sin esta formación. A continuación, vemos la lista de las preguntas hechas a los policías sobre el programa, donde incluimos las respuestas dadas por ellos.

3.2 Síntesis de los resultados

El informe evaluativo de ILANUD reveló que el impacto del programa en la población es desigual. Se detectó que la población percibía diferencias pronunciadas entre el patrullaje comunitario y el tradicional. Esas diferencias eran francamente favorables a la modalidad comunitaria de patrullaje, vista como más solícita, educada, menos corrupta y violenta que la tradicional.

La percepción de eficiencia, sin embargo, fue mejor evaluada para la policía tradicional que para la labor de los policías comunitarios. Esas percepciones parecen ser compartidas también por los propios

 Comparación entre Policía Comunitaria y Policía Tradicional		
Cualidades Evaluadas de la Policía Comunitaria	Agente Policial Comunitario	Agente Policial Tradicional
Más satisfactoria, del punto de vista personal	46,7%	34,6%
Más solícita con la población	50,6%	39,6%
Más educada	53%	42,9%
Más eficiente en el combate al crimen	21,4%	17,9%
Más peligrosa para el policía	26,5%	29%
Más "dura" al trabajar	28,8%	23,6%
Más satisfactoria, para la carrera policial	39,1%	31,7%
Más sujeta a la corrupción	8,9%	10,3%
Más sujeta a la violencia	19,7%	16,3%

Fuente: Tulio Kahn, 2004, Policía Comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo, CED, Santiago de Chile

policías: ellos consideran el patrullaje comunitario como más educado (46,6%) y solícito (43,7%) en el trato con la población. Solamente una minoría entre los agentes policiales cree que la policía comunitaria es más violenta o corrupta. Pero debe subrayarse que sólo el 20% de los policías consideran el patrullaje comunitario más eficiente en el combate al crimen y que esta percepción también está presente en los policías que integran el patrullaje comunitario (21,4%).

Con respecto de los policías, trabajar en el patrullaje comunitario es visto como algo menos peligroso y demandante que el patrullaje normal. Según se esperaba, entre los policías comunitarios era mayor la proporción de los que consideraban que la policía puede tener un papel en la reducción de problemas urbanos relacionados a la calidad de vida, que no estaban considerados en el trabajo policial tradicional, el cual se entendía como la aprehensión de delincuentes. Sin embargo, el estudio destacó que aun entre los policías ligados al programa de patrullaje comunitario había una alta proporción de funcionarios que opinaban que el policía poco puede hacer con relación a la limpieza, situaciones de riesgo, iluminación, conservación de los edificios y terrenos. El hecho de trabajar por la calidad de vida también podía ser parte de la tarea policial no era algo realmente internalizado por los policías.

Si bien el impacto en la reducción del delito no fue clara, según la evaluación, ésta también develó aspectos no considerados en la encuesta original pero que es importante destacar. El patrullaje comunitario sí mejora la imagen de la policía para la población, aunque no se le perciba por eso más eficiente y también parece tener un papel cierto en la reducción de la violencia policial e incentivar la participación comunitaria en tareas de seguridad. Dado el serio problema de mala conducta policial o de abusos de poder que muestran numerosas policías a nivel regional, dichos aspectos no pueden ser soslayados. La policía comunitaria ha mostrado un potencial para disminuir la violación de derechos ciudadanos por parte de la policía que debemos considerar muy seriamente como una de las ventajas de su adopción.

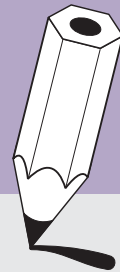


Impacto del Programa de Patrullaje Comunitario, Sao Paulo, Brasil.

En los países desarrollados la policía tortura o utiliza su poder letal muy escasamente en el combate al delito, de modo que los cuestionamientos giran casi exclusivamente en torno de su eficiencia. De modo distinto, en Brasil y otras sociedades latinoamericanas, el Patrullaje Comunitario debe ser pensado no sólo como un instrumento de eficiencia en el combate al crimen, sino también como un modelo de patrullaje democrático, que sea capaz de reemplazar al miedo por una relación de confianza mutua entre policía y sociedad. Tal confianza constituye a su vez la base para el patrullaje eficaz, pues la información sobre delitos y delincuentes, que es la base del trabajo de investigación policial, sólo es entregada voluntariamente por los ciudadanos cuando ellos respetan y confían en la policía que tienen.

Tulio Kahn, 2004, Policía Comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo, CED, Santiago de Chile

Ejercicio: A partir de una experiencia que conozca o de algún programa de seguridad posible, diseñe un cuadro esquemático que contenga los siguientes elementos. Indique con flechas la relación que debe existir entre sus distintos ámbitos.



Enfoque del Programa:
Objetivos del Programa:
Resultados esperados:
Pasos operativos:
Método de Evaluación:

No olvide construir este ejercicio tratando de relacionar el contenido de los distintos puntos entre sí, viendo el programa como un diseño completo y no como un grupo de puntos por separado.

CONSIDERACIONES FINALES: DESAFÍOS PENDIENTES

En el trabajo de investigación realizado para este Manual hemos recorrido las etapas del contexto, diagnóstico, planificación, gestión y evaluación de los PSG en la realidad acotada de América Latina. Para finalizar, creemos que es importante enfatizar los principales obstáculos y los desafíos pendientes para la gestión de estos programas y sus resultados.

La participación comunitaria en los programas:

Sabemos que la definición de un término como 'comunidad' es muy compleja. Sin embargo, podemos decir que para nuestro ámbito de trabajo, nos referimos a los residentes de un área determinada que comparten, por lo tanto, problemas y necesidades similares en términos de calidad de vida, la cual contempla los problemas de violencia, percepción de desprotección frente al delito y temor a ser víctima de él. Sin embargo, no es recomendable esperar que estos problemas comunes redunden automáticamente en una asociación activa para enfrentarlos o en una alta y sostenida participación en iniciativas preventivas: a menudo no ocurre en las grandes ciudades actuales. De tal manera, los programas deben ofrecer instancias de participación específicas y claras, como las ofrecidas en los programas expuestos en estas páginas, tales como actividades de educación, ofertas de empleo, recuperación de espacios públicos y aumento del patrullaje policial. En la medida en que un programa significa beneficios reales y específicos para una comunidad, ésta participa en él. Si sólo alcanza el nivel de conversación y debate, rápidamente tiende a desinteresar a los residentes de un lugar.

Permanencia en el tiempo:

Una de las características centrales del trabajo preventivo con la comunidad es que no pueden esperarse resultados espectaculares en breves períodos de tiempo. Tampoco puede esperarse que estos programas provoquen necesariamente un cambio definitivo en una comunidad. De tal manera, uno de los desafíos de sus gestores es trabajar en lo inmediato, pero buscar cambios que perduren: es decir, que realmente logren cambiar la manera en que "funcionan las cosas" en un lugar, aunque sea parcialmente. Como hemos visto en los ejemplos de estas páginas, los programas que han logrado mayores cambios (como en el caso de Diadema) son aquellos que se propusieron estrategias donde se cambió la legislación local y la manera de funcionar de las instituciones, como en el caso de la coordinación de las instituciones policiales o de la legislación sobre el funcionamiento de los locales con expendio de alcohol.

Dudas sobre la efectividad de sus resultados:

Aun es un debate abierto si los PSG realmente reducen los índices de criminalidad para ciertos delitos. Para algunos -como los policías encuestados en Sao Paulo- la policía comunitaria es más amable y se lleva mejor con las personas, pero no piensan que sea más eficiente a la hora de controlar el crimen. Para otros, estos programas sirven sólo para algunas situaciones de inseguridad y violencia, pero delitos mayores y más organizados como el narcotráfico quedan fuera de su capacidad de influencia. Por último, a menudo se ha dicho que un programa local puede provocar sólo un cambio de ubicación de ciertos delitos o problemas; es decir, al expulsar delincuentes de un lugar solamente se consigue que se trasladen a otro, sin un verdadero efecto en la reducción de la criminalidad.

Si bien, los PSG a nivel local han mostrado que sus resultados pueden ser parciales y debatibles, es recomendable llevarlos a cabo. El mejoramiento de las relaciones entre la policía y la comunidad, el conocimiento nuevo que aportan sobre la realidad local y la posibilidad de reconstruir tejidos sociales dañados son parte de los resultados ciertos y comprobables de estos programas.

Por último, queremos recordar aquí que cuando hablamos de estos programas, sabemos que no nos estamos refiriendo sólo a custodiar los bienes o la tranquilidad de las personas, sino a iniciativas que pueden salvar vidas. Cuando mencionamos que en Cali, en Sao Paulo o en Santiago de Chile los índices de homicidio o de agresiones físicas han disminuido a partir de una intervención, no estamos hablando de un éxito estadístico, ni estamos refiriéndonos, tampoco, al éxito de una metodología o de una gestión. La importancia de ello es mínima ante el hecho de que el trabajo coordinado de profesionales, funcionarios de gobierno, policías y ciudadanos logren rescatar de la muerte y del dolor a otros seres humanos.

referencias

REFERENCIAS POR MÓDULOS

Modulo 1:

- Isaías Rojas y Carlos Rivera, 1998, *Violencia y Delincuencia en Pachacamac. Un caso de inseguridad en la ciudad*, Instituto de Defensa Legal, Lima.
- Plan Alerta, Barrio Saavedra, Argentina http://members.tripod.com/daniel_e_cantoni/
- Nancy Guerra, 2005, *Juventud, crimen y violencia*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- Banco Mundial, Washington D.C.
- División de Seguridad Ciudadana, Misterio del Interior, Gobierno de Chile. <http://www.seguridadciudadana.gob.cl>

Módulo 2:

- Nancy Guerra, 2005, *Juventud, crimen y violencia*, Banco Mundial, Washington DC.
- Claudio Beato, 2005, Estudio de caso. "Fica Vivo", proyecto para el control de homicidios en Belo Horizonte, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington D.C. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org>

Módulo 3:

- Hugo Acero, 2002, "Seguridad y Convivencia en Bogotá: logros y retos. 1995-2001". En Fernando Carrión, editor, *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO Ecuador, Ecuador.
- Lucía Dammert y Alejandra Lüneck, 2004, *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Colección Seguridad Ciudadana y Democracia, CESC, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- George Kelling y Catherine Cole, 1997, *Fixing Broken Windows: restoring order and reducieng crime in our communities*, The Free Press, Nueva Cork.
- Home Office, 2002, "Passport to Evaluation: An Introducción to Evaluating Crime Reduction. Crime Reduction Office, York. Disponible en: www.crimereduction.gov.uk/learningzone/passport_to_evaluation.htm

- Normal Gall et. Al., 2005, "Diadema", publicación electrónica Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial. Disponible en: www.braudel.org.br/imprensa/artigo25.htm

Módulo 4:

- Tulio Kahn, 2004, Policía Comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo, En Hugo Frühling y Azun Candina, editores, Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en el Cono Sur, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Santiago de Chile.
- Ignacio Cano, 2004, La Policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial. En Hugo Frühling y Azun Candina, editores, Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en el Cono Sur, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Santiago de Chile.
- Fernando Salamanca, 2004, Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación policía y comunidad, Serie Documentos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Disponible en: www.cesc.uchile.cl
- Home Office, 2002, Passport to Evaluation: An Introduction to Evaluating Crime Reduction. Crime Reduction Office, York. Disponible en: www.crimereduction.gov.uk/learningzone/passport_to_evaluation.htm
- Ximena Tocornal, Carolina Viano, Lohitzune Zuloaga, 2005, Los qué, cómo y cuándo de la evaluación: Recomendaciones para el diseño de evaluaciones de proyectos de prevención comunitaria del delito. Boletín "+ Comunidad, + Prevención" N° 2, Octubre 2005. Disponible en www.comunidadyprevencion.org
- Beato, C., 2002, Informação e Desempenho Policial, Centro Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Departamento Sociologia e Antropologia, Universidad Federal de Minas Gerais.

El presente Manual "Comunidad y Seguridad: una guía para la prevención a nivel local" es uno de los productos del Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito, desarrollado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el apoyo de Open Society Institute.

El Proyecto, también conocido como Proyecto "+Comunidad, +Prevención" comenzó a ejecutarse en junio del 2004. Tiene por finalidad contribuir mediante diversas actividades a la consolidación y expansión del modelo comunitario de prevención del delito en América Latina y, con ello, aportar a una cultura de colaboración y no violencia para resolver los conflictos en un marco democrático. En este sentido, los objetivos de nuestro trabajo son:

- 1) Generar y difundir investigación empírica que de cuenta de proyectos de intervención específicos en materia preventiva.
- 2) Fortalecer el recurso humano profesional que se desempeña en el diseño y gestión de proyectos preventivos en materia de seguridad ciudadana.

Los productos y/o actividades del Proyecto están disponibles en www.comunidadyprevencion.org de la RED de prevención del Delito + Comunidad + Prevención. Comunidad virtual de Profesionales Jóvenes por una América Latina + segura:

- Boletín "+ Comunidad + Prevención" publicación semestral
- Serie Documentos de Apoyo Técnico: Sistematización de Experiencias en Terreno.
- Seminarios Internacionales de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes.