

LA PREVENCIÓN LOCAL DEL DELITO EN CHILE: EXPERIENCIA DEL PROGRAMA COMUNA SEGURA

Alejandra Lunecke

I. Introducción

Las siguientes páginas tienen por objeto describir y analizar la política del gobierno orientada a fortalecer el rol del gobierno local y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia en Chile. El Programa Comuna Segura, es una iniciativa que, inspirada en el modelo inglés de prevención (*modelo safer cities*), se ha implementado en setenta comunas del país, en un contexto que evidencia una tendencia al alza en materia de delincuencia y sensación de temor, y que, a la luz de sus principales resultados, muestra tanto importantes avances como desafíos en la materia.

Con el objeto de entregar una mejor comprensión de esta política pública, en una primera parte se describe el enfoque desde el cual se aborda esta experiencia y se presenta, de manera muy resumida y general, el contexto en el cual se implementa el programa.

En una segunda parte se describen los principales componentes del modelo, estrategias y etapas de desarrollo. Por último, se analizan, a partir de una mirada reflexiva, cuáles son las principales lecciones, logros y desafíos del programa.

Con este artículo, se espera contribuir al debate y reflexión técnica y política de una de las principales políticas públicas de gobierno en materia de seguridad ciudadana.

II. El rol del gobierno local en materia de prevención del delito

La experiencia internacional evidencia que los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia y, especialmente, de la violencia delictual. Experiencias exitosas han demostrado que la prevención de la violencia ayuda a una mejor gobernabilidad de las ciudades, *porque donde los sujetos no tienen miedo y donde la seguridad es parte de las ciudades y de los barrios, la interacción y asociación entre la gente es posible* (Crawford, 1998). Ello produce asimismo una sinergia, puesto que no sólo mejora la calidad de vida de las personas sino que también se crea un ambiente que permite una mayor igualdad y un mejor desarrollo económico en el nivel local.

Lo anterior se sustenta en la idea que los gobiernos locales presentan ventajas comparativas en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia. Una de las principales razones para postular esto, es que existe una mayor proximidad con la comunidad y con ello, una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación multisectorial (*Vanderschueren y Prettela, 2003*).

En este marco, la experiencia muestra un mayor grado de éxito de aquellas estrategias que involucran la descentralización de las políticas de seguridad y de prevención de la inseguridad a través de la participación comunitaria, la coordinación policial, los diferentes servicios del gobierno local y la dinamización de los recursos y competencias de todas las administraciones públicas (Estado, Comunidad Autónoma y Municipio) y de los servicios y organizaciones privadas (*Lahosa, 2000*).

Por otra parte, el trabajo orientado a nivel local ofrece la posibilidad de asegurar la participación comunitaria y priorizar las necesidades de las personas, puesto que este tipo de estrategias son capaces de integrar y coordinar a la comunidad organizada en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de los programas, permitiendo una política de proximidad (*García-Pablos, 2003*).

Asimismo, los modelos de prevención de carácter local son capaces de organizar las acciones de manera co-producida, es decir con una coalición de actores e instituciones (organizaciones sociales locales, empresariales locales, representantes de la policía a nivel local, entre otros) y permiten relacionar la prevención con un proyecto político que expresa un gobierno local legítimo. Así por ejemplo, un alcalde o un consejo comunal elegidos tienen esta legitimidad y pueden articular su política de seguridad al proyecto político que impulsan, pudiendo coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de que los municipios sean los actores claves para la implementación de las estrategias de prevención, debiendo promover políticas de seguridad globalizadoras, que no sólo integren respuestas penales, sino que también incorporen, como elemento central de los criterios de prevención, la participación comunitaria y la solidaridad, tanto con víctimas como con victimarios (*Shaw, 2001*).

Esta perspectiva entrega un importante rol a la administración local en la planificación urbana del territorio, la que influye de manera significativa sobre la percepción de inseguridad urbana. Se parte de la premisa que el urbanismo interviene en la delincuencia por cuanto multiplica o, al contrario, reduce la posibilidad de ocurrencia del delito y por otro lado, interviene en la promoción o disminución de los fenómenos de segregación y marginalización socio-espacial, en los procesos de apropiación social del espacio público, y sobre los problemas de convivencia en los edificios de vivienda colectivas. Por ello, la planificación urbana

es central, por cuanto sus objetivos principales son ofrecer espacios públicos, que entre otras funciones, posibiliten la convivencia entre los diferentes sectores de población y eviten la aparición de fronteras urbanas y sociales (Lahosa, 2000).

1. La funciones del Municipio en materia de prevención y control del delito

Por lo general, las funciones básicas de gobierno local incluyen la entrega y mantenimiento de servicios de infraestructura, como caminos, agua, alcantarillado y electricidad; la administración y planificación del desarrollo urbano; y la protección de la infraestructura y las instalaciones, como parques y bienes recreativos, al igual que construcciones y propiedades. En algunos casos, el gobierno local también entrega servicios de salud, educación y bienestar. Muchas de estas funciones básicas desempeñan un papel clave en la reducción de la delincuencia y la violencia, sin embargo, varios elementos importantes de la prevención de estos fenómenos sociales no siempre son funciones básicas del gobierno local (por ejemplo, salud, transporte, policía) por lo que resulta fundamental la coordinación entre el nivel local y nivel regional o nacional.

Niveles de acción de un municipio (Foro Europeo de Seguridad 1996):

Nivel 1: *Basarse en las funciones existentes*

El punto de partida más fácil son las actividades tradicionales del gobierno local. El cumplimiento de reglamentos, control del tráfico vehicular, otorgamiento de patentes de alcoholes, programas sociales y seguridad local son funciones básicas de la mayoría de los gobiernos locales. Las iniciativas municipales pueden incluir todas estas funciones y se podría comenzar con los gobiernos locales que ya cuentan con los recursos necesarios. Al promover una estrategia, será fácil obtener la aceptación de estas actividades y encontrar apoyo para ellas.

Nivel 2: *Ajustar las funciones del gobierno local a los principios de prevención de la delincuencia*

La tarea es lograr que las actividades del gobierno local ayuden a la prevención de la delincuencia. Esto requiere ajustar e integrar las funciones, es decir, poner a los departamentos a trabajar en conjunto y considerar en sus actividades los principios de prevención de la delincuencia y la violencia, por ejemplo, la inversión en obras municipales que puede ser definida y ejecutada en conformidad con criterios de diseño ambiental seguro.

Nivel 3: *Iniciar nuevos proyectos que integren a los socios de una comunidad*

Incluye actividades que superan las funciones comunes del gobierno local. Éstas requieren asignación presupuestaria y la participación de socios externos. Este nivel representa el mayor desafío, puesto que requiere una visión estratégica y compromiso adicionales. Los Niveles 2 y 3 son más difíciles porque se deben elaborar estrategias amplias que incluyan varios enfoques, áreas de especialización y participantes.

Para la prevención de la delincuencia, el gobierno local debe desarrollar una estrategia y una planificación consistente que le permita llevar a cabo este propósito. El Gobierno Local presenta oportunidades y características que lo distinguen:

- Está cerca de la comunidad y conoce en profundidad los problemas que ella tiene.
- Puede instalar la seguridad ciudadana en al agenda pública, ya que tienen el poder político para hacerlo.
- Cuenta con la capacidad para hacer efectiva la participación de los miembros de la comunidad en el trabajo preventivo ya que cuenta con una red de vinculación permanente.
- Puede convocar a otros programas o servicios vinculados a la seguridad ciudadana, así como también establecer la coordinación con los sistemas policiales y judiciales.
- Puede establecer asociaciones positivas con los miembros del sector privado.
- Es el punto de referencia para la mayor parte de los programas públicos de ejecución local.

En suma, el gobierno local debe conducir el desarrollo de las estrategias locales porque tiene una visión acertada del panorama local, y a su vez, cuenta con la capacidad de conformar una alianza de actores (grupos de interés), así como también generar el soporte institucional y político para llevarlas a cabo de forma eficiente y efectiva. Asimismo, es capaz de involucrar a la comunidad de manera efectiva en la prevención de la delincuencia. Los problemas se identifican localmente y la coordinación cotidiana de actores locales de prevención requiere el involucramiento y la capacidad de gestión de las autoridades locales. En esta perspectiva las autoridades centrales tienen un rol de monitoreo, de apoyo político y financiero en la mayoría de las políticas de prevención pero juegan un rol decisivo en el control social.

2. El Contexto del Programa Comuna Segura

Durante los últimos años en Chile es posible observar un incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública, que ha situado a la problemática en un lugar prioritario dentro de la agenda política, en los medios de comunicación, en el debate académico y en las preocupaciones de la ciudadanía.

Considerando las dificultades metodológicas que implica la confección de tendencias desde un enfoque temporal amplio, es posible sostener que durante las últimas décadas existe un aumento tanto en aquellos delitos contra las personas como contra la propiedad. El panorama general de las estadísticas de denuncias da cuenta de dos aspectos que caracterizan a la demanda nacional de la seguridad: por un lado el incremento de los robos con violencia denota una mayor utilización de la violencia en el desarrollo de los delitos (teniendo un importante impacto en la percepción ciudadana) y por otra parte, el incremento de los robos con fuerza implica el desarrollo de actos delictivos en los espacios privados.

Lo anterior se corrobora al examinar las estadísticas de detenciones durante los últimos años. A nivel nacional, la cantidad de personas detenidas producto de denuncias de delitos de mayor connotación social ha aumentado considerablemente y lo que es particularmente relevante es la cantidad de detenciones por concepto de delitos contra la propiedad.

Junto con el aumento de la criminalidad, la sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los problemas de política pública en la materia más importantes en la última década en Chile. Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, no puede negarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (*Dammert y Lunecke, 2002*).

Al analizar las cifras de denuncias y detenidos, y el importante incremento que éstas evidencian durante los últimos años, se podría concluir que la significativa sensación de inseguridad que se observa en la sociedad chilena es consecuencia de ello. Esto se corrobora con la importancia que le otorga la población al tema de la seguridad. Por ejemplo, según los estudios nacionales de opinión pública del Centro de Estudios Públicos, la delincuencia se encontraba entre las tres primeras preocupaciones de la población entre 1990 y 1998, situación que se mantiene en julio de 2003, después de haber ocupado la cuarta posición entre 1999 y 2002 (*Foro de Expertos, 2004*).

Adicionalmente, preocupa el crecimiento del tráfico de drogas. Información del Ministerio de Interior da cuenta de un aumento del circuito de las drogas en el Gran Santiago entre el año 2002 y el 2004, el cual se habría extendido significativamente en los sectores más deprimidos social y económicamente en las principales ciudades del país, y especialmente en el Gran Santiago.

Por otra parte, a pesar de la falta de información sistemática, es importante destacar la necesidad de enfrentar la violencia al interior de las familias y en contra de la mujer como un problema de país. El hogar es el espacio de mayor riesgo para niños, niñas y mujeres. Los datos indican que las violaciones y el abuso sexual son cometidos mayoritariamente por hombres en contra de mujeres, en sus propias casas y por familiares u otras personas conocidas (*Foro de Expertos, 2004*).

3. Sensación de Inseguridad

La sensación de inseguridad se ha convertido también en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década en Chile. Sus causas y características están aún en discusión, pero es indudable que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia.

La Primera Encuesta Nacional de Victimización (*M. Interior – INE, 2003*) indicó que el 48% de los encuestados cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. Los lugares más inseguros para la gente son las calles y los medios de transportes, especialmente los buses. El 25% de los encuestados dice que es muy probable que sea víctima de un delito en los próximos 12 meses; mientras que el 61% piensa que esa situación es sólo probable.

Estudios recientes también muestran una asociación del temor con elementos tales como la experiencia directa e indirecta con el delito, así como también con características sociodemográficas como el género, el nivel socioeconómico y la edad de las personas. En términos generales, la sensación de inseguridad se incrementa en la medida que se ha sido víctima directa de un delito, alguna persona cercana lo ha sido, o se ha sido testigo de algún hecho delictivo.

Adicionalmente, las mujeres, las personas de mayor edad y las de menor nivel socioeconómico, presentan una mayor sensación de inseguridad, lo que estaría asociado a la vulnerabilidad y a la inseguridad de diferente índole que enfrentan estos grupos poblacionales.

4. La respuesta pública

En Chile, la preocupación ciudadana y política instaló el tema de la seguridad ciudadana en la agenda pública a principios de los 90. A partir de entonces, se han desarrollado diferentes estrategias para reducir la delincuencia y el temor, y se han desarrollado nuevos enfoques en el abordaje de la problemática. Así, de un enfoque centrado en la labor de control ejercido por la policía y el sistema de justicia, en los últimos años se ha avanzado hacia un enfoque más integral

que promueve una mirada sistémica donde los diferentes agentes institucionales, junto a la comunidad, están llamados a ejercer un rol clave. De esta forma, a través del desarrollo de distintos programas de intervención pública, se ha logrado involucrar al gobierno central, regional y provincial, a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad en la búsqueda de mejores niveles de seguridad.

Esta ha sido una etapa dinámica que ha significado –a su vez– un proceso de aprendizaje, el cual se ha desarrollado por medio de las distintas iniciativas que han sido puestas en práctica. A partir de este proceso ha sido posible constatar una serie de errores, tanto de enfoques como de diseños, que han posibilitado reorientar la labor preventiva que se desarrolla a través de las distintas instancias.

A nivel programático, el trabajo preventivo realizado en Chile se ha canalizado a través de la implementación de distintos programas, entre los cuales se destacan: La prevención del consumo de drogas, que realiza CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes), los programas que desarrolla el SENAME (Servicio Nacional de Menores) en la protección integral de los derechos del niño/a, los programas que ha desarrollado el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) en la prevención y atención de la violencia contra la mujer; los programas desarrollados por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en la generación de planes integrales de intervención a nivel comunal y barrial (Programa Comuna Segura y Programa Barrio Seguro).

En el ámbito del control se han desarrollado iniciativas relevantes como el Plan Seguridad Capital de la Intendencia de Santiago, que busca combatir la criminalidad en Santiago a través de un trabajo coordinado inter institucionalmente, focalizado territorialmente y en delitos determinados mediante una persecución penal efectiva.

Desde 1998 Carabineros ha desarrollado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, el cual busca disminuir los índices de criminalidad y reducir la sensación de inseguridad, a través de un sistema de vigilancia territorial, en el cual se estrecha la relación entre el carabinero y la comunidad, y presenta mayores niveles de colaboración.

También, se destaca la política de los gobiernos regionales, a los cuales se les ha encargado asumir un rol de liderazgo en la coordinación del trabajo de prevención y control de la criminalidad. Este trabajo busca generar un acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, así como el aumento en la coordinación con las policías y los organismos públicos con injerencia en la seguridad ciudadana.

Resalta el hecho de que la participación comunitaria, el rol de gobierno local, y la asociación de los distintos actores vinculados, se constituyen en principios orientadores de varias de estas iniciativas. Del mismo modo, la vinculación con

las policías, y el sistema judicial (con el desarrollo de la Actual Reforma Procesal Penal), representa un mayor factor de éxito, por cuanto garantiza mayores niveles de efectividad a través de la colaboración y coordinación interinstitucional.

En este sentido, un importante avance en el país, lo constituye el esfuerzo realizado en la elaboración del documento de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, en la cual han participado diferentes agentes institucionales, como también representantes de la sociedad civil y del mundo académico, que establece el enfoque, objetivos, horizontes estratégicos y el marco de acción del actual quehacer gubernamental en la materia.

III. La gestión local de la seguridad ciudadana en Chile

Junto al proceso descrito anteriormente, durante los últimos años en Chile se ha instalado en el debate público, la importancia del gobierno local- especialmente de los municipios- en materia de prevención y control de la delincuencia. Este debate se sustenta además en el mandato que la actual ley orgánica de municipalidades le confiere al gobierno local de conformidad con la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido se encuentra en el DFL N° 2, del 11 de enero de 2000, a éstas les corresponde, en el ámbito de su territorio, como función privativa, entre otras, "la promoción del desarrollo comunitario" (art. 3° letra c), y como algo distinto, de modo facultativo, directamente con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con "el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política" (art. 4° letra j). Para ello, como en general para el cumplimiento de todas sus funciones, las municipalidades pueden considerar los temas de seguridad ciudadana en el plan comunal de desarrollo y generar los programas necesarios para su cumplimiento, pudiendo considerarlo en el presupuesto comunal (art. 5°).

Pese a que -y según lo establece la ley- los municipios no cuentan con facultades exclusivas sobre las instituciones de control y/o que muchas tareas de prevención son realizadas por el gobierno central (a través de diferentes servicios públicos), es reconocida la labor de coordinación y de apoyo que estos gobiernos deben entregar a otras instituciones, al ser el espacio local, el principal receptor tanto de las políticas de seguridad como de las políticas sociales de carácter nacional.

Asimismo, el realce del rol del municipio en la materia ha surgido de manera paralela al debate e importancia que se le ha entregado a la participación comunitaria en materia de prevención. Al respecto, es a partir del año 1998 que se empiezan

a desarrollar en Chile las primeras iniciativas de promoción de participación comunitaria a nivel local, impulsadas por la Secretaría General de Gobierno con la colaboración de la policía de Carabineros de Chile y de los Municipios (*Dammert, 2004*). Ya hacia el año 2000, el gobierno de Chile en colaboración con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades, reconociendo la importancia del rol de la comunidad y de la participación del gobierno local en la materia, firman un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura.

De esta forma, el Programa Comuna Segura constituye una política que busca relevar tanto el rol del gobierno local en la prevención de la violencia y de la delincuencia, como promover la participación de la comunidad en la materia.

IV. Programa Comuna Segura

1. Objetivos y Estrategias

Como se ha mencionado, el Programa Comuna Segura, es una iniciativa gubernamental que nació el año 2000 y constituye una de las principales estrategias del Gobierno de Chile para fortalecer la seguridad ciudadana a nivel local y comunitario. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como el desarrollo del capital social local (*Dammert, 2004*).

A partir del año 2001 se ha desarrollado en un total de 70 comunas. Ello a través de cinco fases de desarrollo. La primera fase incluyó 12 comunas en 2001, la segunda otras 12 comunas en 2002, la tercera en el 2003 adjuntó 16 comunas, 16 fueron incorporadas durante el año 2004 y recientemente en marzo 2005 se han incorporado 14 comunas más.

Este programa ha sido definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor, y se inscribe en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención en seguridad ciudadana, relevando el rol de las comunidades locales, es decir, forma parte de las estrategias que, desde distintos servicios del Estado, buscan actuar sobre los factores de riesgo que directa o indirectamente están relacionados con el desarrollo de la delincuencia, la violencia y el temor.

El principal propósito del programa es promover el desarrollo de estrategias integrales y efectivas de prevención en el ámbito comunal, mediante la participación de los actores públicos y privados.

Dentro de sus objetivos se encuentran:

- Fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana.
- Promover la generación y ejecución de Planes integrales de Seguridad Ciudadana.

Se espera que con la ejecución del programa los municipios y el resto de los actores locales incorporen metodologías de trabajo en la perspectiva de desarrollar planes preventivos de alto impacto y focalización; en definitiva se espera que el programa contribuya a superar la situación original de los municipios, donde no se ha instalado el tema de prevención del delito y la delincuencia como tema transversal que guíe la inversión y planificación municipal; asimismo, se espera que los municipios incorporen una visión más integradora del tema, entendiendo que la labor preventiva posible de desarrollar va más allá de la existencia de sistemas de vigilancia municipal.



Ejes de trabajo:

- Interviene desde el ámbito de la Prevención; se entiende que una política moderna de seguridad complementa las labores de control con estrategias que intervienen sobre los factores de riesgo social.
- Interviene desde el Territorio Local; comprende que el fenómeno de la delincuencia, la violencia y el temor adquiere características particulares en los territorios locales.
- Se basa en la Participación Social; se entiende que por la multicausalidad del fenómeno las intervenciones deben considerar al conjunto de actores que interactúan en el territorio local, especialmente la comunidad.
- Promueve la focalización territorial y social de los recursos; intenciona la intervención hacia aquellos territorios y grupos sociales más vulnerables; y en los temas que efectivamente son prioritarios para las comunas.

Componentes del Modelo de Intervención:

El funcionamiento del Programa a nivel local se basa en el funcionamiento de 3 componentes fundamentales:

- *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana (CCSS)*: Espacio de representación social en que participan las autoridades del Estado a nivel local (Gobernadores, Alcalde, Concejales, jefes locales de ambas policías, Ministerio Público, etc.) y representantes de la Sociedad Civil (Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, Cámara de Comercio e Industrias, Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, organizaciones de mujeres, organizaciones juveniles, representantes de iglesias, etc.).

Los CCSC constituyen un espacio de diálogo social en el tema de seguridad; asumiendo como responsabilidad la orientación de la estrategia local, aprobando las inversiones que se hacen con recursos del Programa y haciendo el seguimiento de las mismas.

- *Secretaría Comunal*: Profesional encargado de generar y mantener el diagnóstico de la situación de seguridad de la comuna, y coordinar el diseño, implementación y seguimiento del Plan Comunal de Seguridad, con base en la articulación de los actores locales.

- *Mesa Técnica Comunal*: Instancia técnica formada por las Direcciones Municipales relacionadas directa o indirectamente con acciones de prevención, tales como la Dirección de Obras, de Desarrollo Comunitario, de Planificación Comunal, Aseo

y Ornato, la Oficina de Seguridad (si la hubiere) y otros programas de ejecución municipal, como Previene y Oficina de Protección de Derechos.

Con participación de la Secretaría Comunal, le corresponde orientar técnicamente el diseño del Plan Comunal, proponiendo la inversión o su focalización social y territorial, y aportando en su seguimiento.

2. Etapas de Implementación

Procesos de selección de comunas:

La selección de comunas la hace la División de Seguridad Ciudadana en consideración de variables sociales-agrupadas en un Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (como nivel de escolaridad, pobreza, indigencia, desempleo, consumo de drogas, etc.) y delictuales (tasas de denuncias). Cada año se actualiza la información sobre cada uno de los indicadores y se confecciona el ranking de comunas, ingresando al programa aquellas que muestran un mayor puntaje.

Instalación del programa en el municipio:

La instalación comienza con el anuncio de comunas seleccionadas, prosiguiendo con la suscripción de los respectivos Convenios de Colaboración con cada uno de los Municipios; luego se procede a la selección de Secretarios Comunales de acuerdo a un perfil que prioriza las habilidades técnicas y personales para desempeñar el cargo. Los Convenios de Colaboración entre el Ministerio del Interior y los Municipios determinan las obligaciones de cada parte. Al primero le corresponde la asistencia técnica permanente, la asignación de recursos destinados al pago de honorarios de Secretarios Comunales, el equipamiento y gastos de gestión, y los destinados a financiar proyectos de seguridad de acuerdo a tres líneas de inversión definidas. Por su parte, al municipio le asiste la obligación de constituir los Consejos de Seguridad Ciudadana de acuerdo a la composición prevista por el Ministerio, constituir la Mesa Técnica Comunal con los directores municipales para apoyar la ejecución de Programa, proveer las condiciones materiales para el funcionamiento de la Secretaría Comunal y apoyar el diseño y ejecución de un Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, entendiéndose a éste como parte de su gestión.

Diagnóstico Comunal de Seguridad:

El Diagnóstico Comunal de Seguridad es el proceso a través del cual se caracteriza la situación de seguridad de la comuna, tanto en lo que respecta a la dinámica

delictual como a los factores de riesgo social y situacional interactuantes en el territorio, definiéndose los problemas prioritarios sobre los cuales se intervendrá. El Diagnóstico en seguridad supone una perspectiva operativa, es decir, se centra en los elementos fundamentales que permitan focalizar los puntos geográficos, temas y grupos sociales sobre los que se organizará la acción. Implica la integración de fuentes cuantitativas (Estadísticas de Denuncias, Encuesta de Victimización, etc.) y cualitativas; dentro de estas últimas cobra relevancia la realización de Diálogos Ciudadanos, instancias de autodiagnóstico y análisis participativo de la comunidad.

Plan Comunal de Seguridad:

El Plan Comunal de Seguridad Ciudadana es el instrumento central para la gestión en materia de seguridad ciudadana a escala comunal. Plasma la estrategia local de seguridad involucrando una mirada integral de la temática. Es considerado el eje sobre el que se organiza el trabajo del Programa y requisito ineludible y obligatorio para el traspaso de recursos a las comunas.

Es la herramienta que permite orientar las acciones hacia objetivos claros y a la resolución de los principales problemas, a la vez que generar alianzas y acuerdos entre diversos actores, para desarrollar acciones coordinadas y evitar la duplicidad de los esfuerzos. Del mismo modo, releva el rol del municipio como encargado de planificar y liderar la acción preventiva a nivel local. El Plan se basa en el diagnóstico local, y la capacidad de éste para focalizar, en territorios, temas y/o grupos sociales. Entendiendo el dinamismo de la situación de seguridad, el diagnóstico se va actualizando permanentemente, facilitando la definición de la inversión anual.

3. Estrategia de financiamiento

El financiamiento general del Programa está a cargo del Ministerio del Interior. La modalidad de inversión ha ido variando en el tiempo. Durante los tres primeros años de implementación, la principal modalidad de inversión fue un Fondo Concursable para organizaciones Comunitarias, financiado por el Ministerio y administrado por el municipio. El Ministerio del Interior entregaba recursos, para que las organizaciones sociales que habían sido beneficiadas, y que movilizaban un porcentaje del monto del proyecto, ejecutasen sus proyectos. Se asignaba y se distribuía el presupuesto de fondos en forma diferencial para cada comuna, dependiendo de una fórmula de cálculo de datos sociodemográficos.

El año 2004, la inversión es distribuida de manera diferente. El 40% del Fondo asignado a cada comuna se destinó a inversiones focalizadas de trabajo, que fueron en su mayoría externalizadas a empresas, consultoras u organizaciones externas. El 60% fue destinado bajo la modalidad concursable anterior.

A partir del 2005, se han redefinido la modalidad de inversión, con el objeto de focalizar de mejor forma los recursos. Así, actualmente existen tres líneas de apoyo que contemplan una serie de criterios de inversión:

Inversión Focalizada: Representa el 30% de los recursos transferidos a cada municipio y tiene como propósito la ejecución de iniciativas que por su diseño, temática y respaldo técnico-profesional aseguran mayor impacto en los territorios focalizados por el Plan Comunal de Seguridad. Su ejecución se realiza vía licitación a entidades especializadas o directamente por el municipio. Está reservada para proyectos psicosociales en áreas temáticas estratégicas como: Violencia contra la mujer y Maltrato Infantil; Violencia Escolar; Violencia barrial; Niños y adolescentes en riesgo de ingreso a la carrera delictual.

Fondo Concursable para Iniciativas Comunitarias: Tiene como propósito promover la participación de la comunidad en el mejoramiento de la seguridad de su territorio, a través del financiamiento de proyectos comunitarios de seguridad ciudadana. Las organizaciones sociales podrán postular proyectos únicamente en los siguientes ámbitos: Prevención Situacional; Intervención psicosocial y Promoción de Seguridad.

Fondo de Incentivo para la Gestión Local: A partir de la gestión 2005, se destinará un monto equivalente al 10% de los recursos destinados a las comunas para financiar proyectos de alto impacto presentados por municipios, individualmente o asociados, que demuestren una buena gestión en seguridad (un Plan consistente, cumplimiento de focalización en el Fondo, calidad de proyecto presentado, aporte municipal).

Evaluación y Selección de los Planes Comunales: La selección de los Planes Comunales, y de cada uno de los proyectos que se postulan a las tres líneas de financiamientos serán objeto de una evaluación externa en diferentes momentos del ciclo del Programa.

4. Estructura Administrativa

El Programa Comuna Segura tiene una estructura administrativa instalada en el nivel central y en el nivel local. Esta estructura también ha variado en el tiempo y a partir del año 2005 se ha incorporado una nueva modalidad de gestión. Hasta el año 2004, en el nivel central, se ubican las unidades de gestión, planificación, asesoría, y coordinación. En el ámbito local, el programa estaba administrado por la secretaría comunal.

A partir del año 2005, se ha generado una instancia intermedia de gestión a cargo de la supervisión de zonas regionales que incorporan a diversas comunas. Actualmente, se han instalado 5 grandes zonas en el país y la labor de los encargados de estas zonas, es procurar el adecuado funcionamiento del programa en las comunas y establecer la vinculación entre el nivel central y los actores locales. Estos supervisores zonales, deben crear equipo de trabajo con los coordinadores y secretarios comunales.

5. Principales resultados

Cobertura y focalización:

En cuatro años de ejecución se calcula en 3.891.036.000 los beneficiarios directos de los 2.737 proyectos financiados en igual período. Se estima que los beneficiarios de los proyectos han coincidido mayoritariamente con población vulnerable socio delictualmente. Las orientaciones 2005 apuntan a conseguir mayor focalización.

Productos:

En total se han financiado 2.737 proyectos de seguridad:

- Se han financiado 1.401 proyectos de infraestructura participativa.
- Se han financiado 1.100 proyectos de fortalecimiento de redes comunitarias.
- Se han financiado 236 proyectos de atención psicosocial.

V. Consideraciones finales: Alcances, lecciones y desafíos del Programa

El proceso de implementación del programa y los resultados obtenidos dan cuenta de determinados avances, lecciones aprendidas y desafíos aún pendientes en materia de logros de sus objetivos.

Logros y Avances

Es posible establecer que el Programa ha avanzado positivamente en cuanto a su modelo, metodología de implementación y a su gestión. En este sentido, el avance pragmático ha permitido que los mismos gestores hayan ido produciendo cambios en el modelo de la intervención. Las lecciones aprendidas en este avance, son las que hoy (más que en etapas anteriores) dan lugar a mejores condiciones de éxito de esta iniciativa en el largo plazo.

El programa ha permitido avances en materia de prevención comunitaria del delito a nivel nacional, que se manifiestan en la experiencia adquirida de los

Secretarios Comunales y los equipos profesionales del programa, y el desarrollo de algunas prácticas de prevención comunitaria ejemplares en varias comunas del país. Asimismo, los cuatro años han permitido salir de la fase inicial de proyecto piloto y la constitución de un bagaje de experiencias sobre las cuales hoy se puede construir y redefinir las estrategias y líneas de acción.

Asimismo, otro de los principales logros identificados es que ha ayudado a instalar una mirada integral al tema de la seguridad ciudadana incorporando la temática de la prevención social en el nivel local. La experiencia indica, que en diversos municipios el tema de la prevención comunitaria y de la seguridad ciudadana, ha sido incorporado en la planificación de desarrollo municipal a través de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS).

Por último, el análisis de la experiencia también permite identificar el rol positivo que ha jugado el secretario comunal en la prevención y relación entre el municipio y las policías. En diversas comunas, es posible evidenciar mayor coordinación entre ambas instancias, constituyéndose el Programa Comuna Segura en un instrumento útil en esta materia.

Lecciones

En términos generales, y según lo manifiestan sus propios gestores –en entrevistas– entre las lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones realizadas y de la experiencia adquirida, la principal debilidad que ha presentado el Programa es la insuficiente focalización de las iniciativas financiadas. Esta situación se ha dado principalmente por lo que se ha definido como la “fondización” del Programa, es decir, centrar toda la acción comunal en materia de seguridad en el Fondo Concursable de Proyecto Comunitarios. Del mismo modo, éste ha quedado sujeto a tendencias habituales en todo fondo concursable, como la concentración de los recursos en algunas organizaciones sociales, impidiendo el desarrollo de una mayor experticia en la temática de Seguridad Ciudadana y una mejor focalización de los recursos en materia de prevención comunitaria de carácter primario y secundario.

Asimismo, el proceso de “fondización” del programa ha impedido la construcción de uno o varios modelos de intervención a escala local y adecuados a la realidad de las diversas comunas. Además, este enfoque ha impedido dejar los tiempos necesarios a la realización de diagnósticos consensuales indispensables para el desarrollo de cualquier Plan de Acción o estrategia comunitaria. Por otra parte, al hacer depender el Programa del Fondo Concursable se ha evitado la obligación de sustentabilidad que pasa por el involucramiento de las alcaldías en el financiamiento de los recursos humanos y de los proyectos que deberían provenir de las propias autoridades locales.

Sin embargo, es necesario destacar que a partir del año 2005, se han introducido cambios a la gestión del programa que dicen relación especialmente con orientar los fondos del concurso de proyectos comunitarios hacia mayores niveles de focalización. Es decir, y tal como se ha indicado en páginas anteriores, se ha regulado la entrega de fondos a través de criterios de inversión que buscan limitar las problemáticas y grupos objetivos a abordar a través de la estrategia comunitaria.

Desafíos

Considerando los avances y lecciones del proceso de implementación del programa, es posible identificar importantes desafíos respecto a algunos aspectos de su gestión y a la implementación en el territorio.

En materia de transferir capacidades a los gobiernos locales para la gestión de la seguridad, **falta identificar una forma de involucramiento de los municipios que asegure una capacitación del personal municipal y una real apropiación** por parte de las autoridades locales del programa Comuna Segura, especialmente de su enfoque de intervención. Para ello, el Programa debe avanzar significativamente en la transferencia de conocimientos y capacidades en materia de gestión local intersectorial y en conocimientos técnicos.

Un segundo desafío lo constituye el avanzar hacia mayores **niveles de colaboración y coordinación en el ámbito central** (con otros Programas Sectoriales) y en el ámbito municipal para lograr una coproducción efectiva en materia de prevención. Aún cuando se han dado pasos importantes al respecto, es necesario tener presente que la sola participación de la comunidad no basta para obtener buenos resultados en esta materia (enfoque sostenido por el programa hasta 2004). En este sentido, la colaboración, la coordinación y el quehacer conjunto del gobierno central, gobierno local junto a la comunidad, son requisitos indispensables y específicos en materia de prevención del delito en las instancias locales y comunales. Así también debe coordinarse efectivamente con el quehacer de otras reparticiones públicas presentes en el territorio.

Un tercer desafío lo constituye avanzar hacia **niveles de mayor descentralización real**, mayor flexibilidad administrativa. Si bien, en un país altamente centralizado como es el caso chileno, las políticas públicas en miras de asegurar mayores niveles de impacto, son en muchos casos impulsadas y apoyadas por el gobierno central, ellas han sido débiles en la instalación de las capacidades necesarias que dan sustentabilidad en el largo plazo a las iniciativas. En este sentido, el proceso de implementación del programa ha evidenciado las tensiones y obstáculos que se generan cuando una política central interviene en el ámbito local, por cuanto son pocos los logros que se obtienen si el municipio no coincide con los ejes de

trabajo del gobierno. El análisis de las opiniones dadas tanto por el equipo técnico del gobierno (División de Seguridad Ciudadana) como por algunos alcaldes y secretarios técnicos confirman estos riesgos que pueden ser superados sólo si los alcaldes asumen, en forma coherente con su propia política, los objetivos del Programa. Cabe señalar que esto sucede en varios municipios pero no en todos. De esta forma, las tensiones entre autoridad central y local son inevitables en un programa que pretende descentralizar parcialmente la seguridad ciudadana en un país fuertemente centralizado. Para ello, es necesario que programas centrales como éste, sean flexibles administrativa y técnicamente en orden de respetar los procesos y dinámicas propias de la realidad y administración local para que sea el mismo municipio el que finalmente aborde autónomamente la estrategia y ésta sea sustentable en el tiempo.

La **redefinición del tipo de participación comunitaria** que se busca promover, aparece como un cuarto desafío. El Programa debe abordar en el mediano plazo cuál es el significado y alcance de la participación de la comunidad en materia de prevención. En Chile, la noción de "participación" comunitaria que sustenta a muchos programas sociales involucra un riesgo en materia de logros y resultados en cuanto las modalidades de participación en curso, no necesariamente están enfocadas a lograr mayores niveles de apropiación de la problemática, la responsabilización y empoderamiento de la comunidad en esta materia.

Por último, avanzar hacia estrategias de **trabajo supracomunal**, aparece como un desafío de largo plazo, especialmente en las principales áreas urbanas. La delincuencia y la violencia tienen carácter multidimensional, respondiendo a múltiples causas. Por ello, el abordaje multi agencial es requisito para obtener cualquier resultado positivo. Sin embargo, ello también implica reconocer, que en un determinado espacio urbano, los actores, los hechos y los escenarios de la delincuencia y de la violencia se relacionan, interactúan y se desplazan sin distinciones territoriales. Si bien, para dar cuenta de este fenómeno el Programa ha avanzado en la definición de territorios supracomunales (zonas) para su administración, se debiese comenzar gradualmente a incorporar un enfoque de trabajo aun más integral y coordinado supra comunalmente. Sin ello, se corre el riesgo de limitar la acción de conjunto e integrada, y se arriesga a dejar de lado muchas actividades esenciales de los grupos objetivos que están fuera de una comuna (por ejemplo los jóvenes). Tampoco considera los movimientos de la delincuencia predatoria o ligada al tráfico de droga de una a otra comuna.

Bibliografía

Crawford, A. (1998) *Crime prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman series.

Dammert, L. (2004) *El gobierno de seguridad en Chile, 1973-2003*. Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Ed. Red Urbal 14.

Dammert, L. y Lunecke, A. (2002) *Victimización y temor en Chile. Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. CESC.

Foro de Expertos (2004) *Documento Diagnóstico de la seguridad*. División de Seguridad Ciudadana.

Foro Europeo de Seguridad (1996) *Instrumentos para la Acción*.

García-Pablos, F. (2003) *Tratado de Criminología*. Ed. Tirabtló Blanche. Valencia.

Shaw, M. (2001) *The Rol of the local Government in Community Safety*. *International Center for the Prevention of Crime*. Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal.

Vanderschueren, F. y Pretteila, L. (2003) *Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad*. En Balbo, M., Jordán, R. y Simioni D. *La Ciudad Inclusiva*. CEPAL 2003.

Lahosa, J. (2000) *Prevención de la Inseguridad Urbana: Compromisos de las Ciudades*. En: Acero, H. (et.al) *Conversaciones públicas para Ciudades Seguras*. Ediciones SUR, Santiago.

Cuadro 12

De Chicos Bravos a Futuras Promesas Distrito de San Juan de Lurigancho- Lima- Perú

Coordinador: Sacerdote José Ignacio Mantecón

Descripción

En los años 90, ver a jóvenes y adolescentes pandilleros y de barras bravas haciendo de las suyas por las calles de Lima era cosa de todos los días. No había barrio que no sufriera el embate de muchachos que bajo los efectos del alcohol y de las drogas se enfrentaran entre sí por la posesión de una calle o de una demarcación territorial para cometer fechorías. De igual forma, cuando se enfrentaban los equipos de Alianza Lima, Universitario o Cristal, no había distrito que permaneciera libre del desplazamiento de hinchas fanáticos que dejaban a su paso destrucción, lunas rotas, vehículos apedreados, peatones desvalijados y calles sucias. La policía trataba de poner orden sin conseguir su propósito por la cantidad de pequeños grupos que aparecían después de los partidos enfrentándose y cometiendo tropelías de toda clase.

En El Agustino, un distrito de Lima, la situación era crítica. Allí se confundían pandilleros de la temida banda "los picheiros" con barristas de toda calaña. El requisito era ser hincha de Alianza Lima. Tan temidos eran que se habían ganado el "privilegio" de ser la vanguardia de la barra del "Comando Sur". Antes, durante y después de los partidos eran furibundos barristas que se desplazaban creando caos y destrucción. El resto de los días habían lotizado los lugares más concurridos de su distrito para robar y asaltar. Sus cabecillas eran conocidos delincuentes, como "zuli", ex convicto de Lurigancho una de las cárceles más atestadas de América Latina. Vanos fueron los esfuerzos represivos de los policías para componer a estos adolescentes que en su mayoría eran de las zonas más pobres de El Agustino. El comisario de ese entonces mayor Santiago Vizcarra cambió de estrategia. Inició un experimento interesante: conversar con algunos de los cabecillas y mediante la persuasión lograr que muchos de ellos dirigieran sus potencialidades al boxeo. Organizó campeonatos inter barrios con el apoyo del municipio, como una forma de buscar nuevos espacios que permitan a estos adolescentes insertarse progresivamente a la sociedad.

Este primer esfuerzo fue retomado con éxito por el sacerdote español José Ignacio Mantecón más conocido por el nombre de "padre chiqui", seguramente por su menuda y alegre figura que despierta a primera vista confianza y amistad. Con ellos, aunque cueste creerlo, inicio un largo camino de recuperación a través de la música y del deporte. Los hizo participar en festivales de rock y muchos de ellos son reconocidos talentos que conforman hoy conjuntos musicales que alegran fiestas y festivales del distrito.

Resultados

El éxito más importante del padre chiqui es haber conformado con ellos un equipo de fútbol íntegramente con jóvenes y adolescentes en riesgo. Los inscribió en la cuarta división y luego de mucho esfuerzo pasaron a la tercera. En abril de este año han campeonato en esa categoría y ahora forman parte de la segunda división de fútbol profesional. Toda una hazaña de jóvenes sin horizonte que aprendieron a descubrir su dignidad. De jóvenes que tuvieron la oportunidad de reflexionar junto con gente que les tendió la mano en el momento oportuno. Hoy más de 110 muchachos forman parte de la asociación denominada "Martín Luther King", una agrupación no sólo dedicada al fútbol y a la música, sino también a otras actividades, como sacar adelante una empresa dedicada a la fumigación.

Fuente: General (r) Enrique Yopez Davalos

Cuadro 13

Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia.
Honduras

Ejecución: Abril del año 2003

Institución Coordinadora: PNUD

Contrapartes del PNUD: Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Ministerio Público, Secretaría de Salud, Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Organizaciones no Gubernamentales

Descripción y Objetivo

El Proyecto tiene como objetivo central lograr una visión integral del problema de la violencia y criminalidad, con perspectiva de equidad de género. Se propone dar asistencia focalizada en el fortalecimiento de los controles sobre armas pequeñas y sobre las empresas de seguridad privada. También apoya el fortalecimiento y mejora de los sistemas de información sobre las estadísticas de violencia y criminalidad de la Policía, Medicina Forense y Hospitales Públicos, para que la información, manejada de manera oportuna y expedita contribuya a la toma de decisiones en materia de políticas de prevención de violencia. Por su parte, se contempla contribuir a fortalecer la capacidad nacional, para el estudio, análisis, investigación académica y propuestas de intervención del tema de la violencia y criminalidad. Dicha iniciativa esta compuesta por proyectos de Prevención y Sensibilización en contra del uso de armas de fuego y uso de la violencia los cuales se evalúan anualmente. Apoya la creación y el funcionamiento de una línea de denuncia y asistencia inmediata en contra de la violencia de género y colabora con programas de rehabilitación y reinserción social de jóvenes ex pandilleros privados de libertad y jóvenes en riesgo social.

El proyecto en su totalidad está integrado por siete componentes:

1. **Registro y Control de Armas.** Apoyo al fortalecimiento institucional para mejorar los controles sobre el registro de armas, la legislación respecto de la tenencia y porte de armas de fuego y para regularizar el funcionamiento de las empresas de seguridad privada.
2. **Mejorar los sistemas de información.** Establecimiento/mejora de sistemas de información estadística en hospitales, medicina forense y policía de investigación.
3. **Diplomado en Violencia y Convivencia Social.** Creación y funcionamiento del Diplomado en Violencia y Convivencia Social, para fortalecer las capacidades nacionales en el estudio, análisis e intervención en el problema de la violencia y criminalidad.
4. **Centro para la Prevención de Violencia en la Escuela y la Familia.** Orientado a estudiantes, padres y madres de familia y docentes para forma capacidades en prevención y detección temprana de la violencia.
5. **Apoyo a las Víctimas de Violencia de Género.** Apertura y funcionamiento de la Línea 114 para denuncia y auxilio a las víctimas de la violencia de género e intrafamiliar.
6. **Apoyo a los procesos de Rehabilitación y reinserción social.** Proyectos orientados a jóvenes hombres y mujeres que han dejado las pandillas, que están en condición de libertad o privados de ella. Se apoyan programas en Centros Penales y a ONGs.
7. **Campañas de Sensibilización en Contra de la Violencia y las Armas de Fuego/ Campañas en Municipios fronterizos.** Orientado a tomadores de decisiones, periodistas y ciudadanía en general y en zonas fronterizas del occidente de Honduras por la vulnerabilidad de estas regiones al tráfico de armas y de otras actividades ilícitas.

Fuente: PNUD Honduras