



Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía

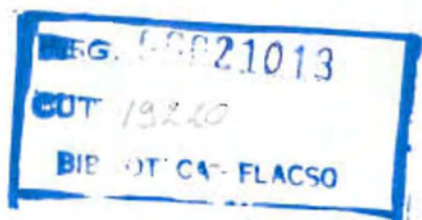
Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras

FLACSO - Biblioteca

364.4 Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía.
S456 / Editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga. Santiago, Chile:
FLACSO, 2007.
280p.
ISBN: 978-956-205-219-1

SEGURIDAD PUBLICA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SEGURIDAD CIUDADANA;
DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	07-04-2008
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	X
Donación:	



Coordinación editorial: Carolina Contreras
Fotografías: Claudio Doñas y otros
Diseño de portada: Miguel Mulato
Diagramación: Raúl Orozco
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: septiembre, 2007
I.S.B.N.: 978-956-205-219-1

Registro de propiedad intelectual N° 164.792

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

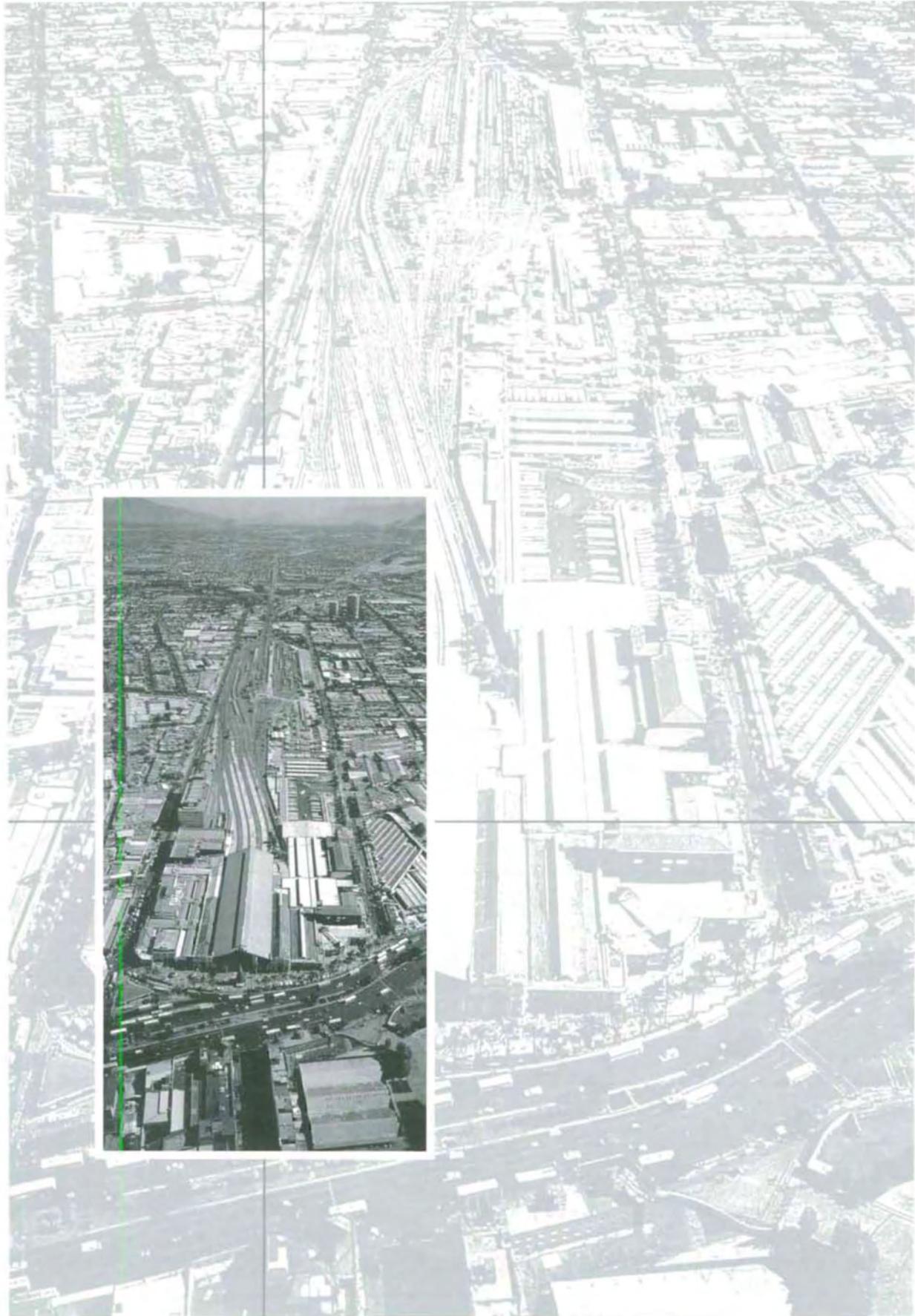
ÍNDICE

Introducción	
<i>Lucía Dammert</i>	7
El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política	
<i>Lucía Dammert y Patricia Arias</i>	21
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?	
<i>Gustavo Beliz</i>	67
Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa	
<i>Liza Zúñiga</i>	135
La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local	
<i>Felipe Salazar</i>	189
Desarrollo “Paso a Paso” de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana	
<i>Valérie Sagant y Brigitte Demers</i>	213
Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos	
<i>Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz</i>	225
Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial	
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	253
Sobre los autores	277

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO: EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Liza Zúñiga





PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO: EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA¹

Liza Zúñiga²

¿QUÉ ES PREVENIR?

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como, en la actualidad, el control del delito no es desarrollado como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la ciudadana, de ahí también la importancia de los gobiernos locales, por ser el nivel más cercano a la comunidad. Respecto de esto último es que el programa URB-AL de la Unión Europea ha permitido la colaboración y el intercambio de experiencias entre ciudades de América Latina y Europa. A través de distintas redes temáticas los socios de cada proyecto han compartido sus experiencias y analizado sus procesos de desarrollo. La Red 14, "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" dio origen al Proyecto Prevenir, "Promoción de Buenas Prácticas de Participación Comunitaria en Prevención del Delito a nivel local", coordinado por la comuna de San Joaquín (Chile) y los municipios de Bellavista (Perú), Dodecaneso (Grecia), Padua (Italia) y Santa Tecla (El Salvador).

¹ Este artículo fue preparado con documentos realizados por Lucía Dammert, Patricia Arias y Javiera Díaz, como parte del equipo de FLACSO-Chile, y con la información entregada por cada ciudad que participó del proyecto.

² Investigadora Asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. (lzuniga@flacso.cl).

Este proyecto buscó fortalecer las iniciativas de participación comunitaria en prevención del delito a través de la sistematización, difusión y promoción de buenas prácticas a nivel local. A través de la reflexión de estas prácticas participativas se definió el rol de la participación comunitaria, en sus aspectos positivos y negativos, y se intercambiaron experiencias en este ámbito. Los destinatarios directos de los proyectos URB-AL son los gobiernos locales socios, en este caso representados por los encargados de las temáticas de seguridad ciudadana y participación, o de las organizaciones comunitarias, y en general todos los agentes partícipes de la gestión municipal, así como los representantes de las organizaciones comunitarias seleccionados por su liderazgo dentro de la comunidad. Los destinatarios indirectos fueron todas las organizaciones y vecinos participantes de las actividades de difusión de los resultados.

El objetivo general del proyecto fue reflexionar sobre el rol de la participación comunitaria en la prevención del delito, y a través de ello relevar, fortalecer e intercambiar buenas prácticas o experiencias prometedoras de participación comunitaria en prevención del delito. Los objetivos específicos fueron: identificar y sistematizar tipos de participación comunitaria en prevención del delito existente en gobiernos locales socios, destacando fortalezas y debilidades de sus mecanismos de acción; identificar y relevar buenas prácticas de participación comunitaria en prevención del delito en ciudades socias de América Latina y Europa, dar cuenta de obstáculos y desafíos de estas; difundir y promocionar experiencias y alternativas de participación comunitaria eficaces en la prevención del delito a nivel local; y generar recomendaciones para que gobiernos locales mejoren su gestión en la prevención del delito y en la promoción de la participación, así como consejos acerca de mecanismos para promover participación desde la propia comunidad.

La metodología utilizada intentó hacer del proyecto lo más participativo posible, en cuanto a la interacción entre las ciudades y de estas con sus habitantes. Las actividades principales programadas fueron: (1) dos jornadas con funcionarios de gobiernos locales y organizaciones comunitarias para reflexionar sobre el rol de la participación en la prevención del delito, y recoger experiencias prometedoras; (2) sistematización de experiencias de participación comunitaria en prevención del delito, en los gobiernos socios; (3) selección de las mejores prácticas de las ciudades socias, difusión de ellas a través de un informe comparativo; (4) seminario de intercambio de experiencias entre ciudades socias; y (5) realización de al menos una feria comunitaria de seguridad.

A continuación se presentan los principales resultados del proyecto. Los mismos se encuentran en dos niveles interconectados, por un lado el debate teórico y conceptual sobre la relevancia de la participación de la comunidad en actividades de prevención del delito. Por otro, el análisis de los elementos que permiten la implementación de prácticas prometedoras y exitosas. El presente documento no busca consolidarse en un "manual" con prescripción o normativa sobre la forma de intervención comunitaria. Por el contrario, presenta complejos procesos y múltiples elementos necesarios para desarrollar un proyecto comparado, transcontinental sobre la participación comunitaria en la prevención del delito.

I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Participación para vencer el temor

La violencia y la criminalidad han existido siempre en la historia de la humanidad, pero toma características distintas de acuerdo al contexto en que se desarrolla. Lo que es consustancial de la época en que vivimos es el tipo de violencia existente, la que en cierto modo ha sobrepasado los límites de la tradicional, esta *"...es la expresión de un hecho cultural o de una estrategia de sobrevivencia para ciertos sectores empobrecidos... La moderna es aquella que se organiza explícitamente con el fin y la disposición de cometer un acto violento"* (Carrión, 2004, p. 224).

En las sociedades modernas el temor, expresado sobre todo como miedo al otro y a los espacios públicos, se ha transformado en un mecanismo de mediación de buena parte de nuestras relaciones sociales (Barbero, 2000). Si bien este fenómeno emerge principalmente por la pérdida del arraigo colectivo de las ciudades, o como plantea Giddens (2000) por la pérdida de la seguridad ontológica que tenían los individuos respecto de su vida cotidiana, tiende a expresarse a través de las problemáticas de seguridad ciudadana como "miedo al delito" o "miedo al otro". Esta pérdida de confianza en el otro ha llegado a tal punto que el encuentro público entre vecinos tiende a aparecer como generador de problemas, contexto en el cual el vecino comienza a ser visto como un extraño y surge la percepción de amenaza (Dammert, Karney y Manzano, 2005).

Los efectos del incremento de la criminalidad, así como de la percepción que la población tiene de ella, son diversos y pueden ir desde transformaciones en el urbanismo (amurallamiento, segregación y otros), hasta cambios profundos en los hábitos y conductas de la población (reducción de la

ciudadanía) (Carrión, 2004). Impactan sobre las instituciones públicas y generan altos costos para las naciones, lo que en definitiva implica una disminución de la calidad de vida de la población.

Pero además, la literatura internacional ha señalado los efectos que tiene el miedo al delito en el desarrollo del capital social y la participación y en general sobre las conductas sociales. Se ha comprobado, por ejemplo, que la inseguridad tiende a acrecentar el inmovilismo y atomización social, pero también es posible afirmar que el temor tiende a asentarse y reproducirse en contextos caracterizados por la desconfianza ciudadana (en las instituciones y en las personas), la debilidad del tejido social y de la participación. De esta forma, diversos estudios han comprobado que la mayor presencia de confianza social tiende a producir mayores posibilidades para la consolidación del capital social comunitario, así como la presencia de capital social y confianza interpersonal tiende a disminuir los niveles de temor y permite generar iniciativas de prevención comunitaria (Dammert, Karmy y Manzano, 2005).

En otras palabras, podría decirse que la relación entre inseguridad ciudadana y participación no es unívoca, sino que se da en múltiples direcciones, generando círculos viciosos difíciles de abordar. Este hecho pone en duda la viabilidad de las políticas que pretenden disminuir la sensación de inseguridad de la población, basándose en estrategias de prevención y participación comunitaria, sin antes enfrentar el contexto de crisis participativa. Esta ha sido una de las razones por las cuales muchas de las políticas de seguridad desarrolladas tanto en América Latina como en Europa no han surtido efectos. A pesar de que en ambos continentes hoy existe consenso respecto de la importancia de la prevención y de la participación comunitaria en la contención del delito, pero sobre todo en la disminución de la inseguridad ciudadana, se sigue invirtiendo mucho más en la justicia criminal que en la prevención. Esto se debe a que las iniciativas preventivas tienen efectos que solo son observables en el largo plazo (entre 5 a 10 años) y requieren de un mayor involucramiento del medio familiar y social (CESC, 2004), por lo que muchas veces la presión política por la inmediatez obliga a trasladar recursos hacia medidas más visibles y menos efectivas, como las de control. Así, muchas veces se señala la necesidad de complementar las políticas de control con las de prevención, pero en la práctica ambas políticas corren por caminos distintos y tienden a competir por recursos públicos.

La complejidad de la prevención del delito

La *prevención*, definida como "las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado" (Van Dijk, 1999), se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert, 2002; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no solo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

La prevención puede concebirse de diversos modos de acuerdo al enfoque teórico que se utilice. Así, hay enfoques que postulan que el delito ocurre porque existen factores del ambiente físico que conceden oportunidades para que este ocurra, esta perspectiva conocida como *situacional-ambiental* postula políticas preventivas que se dirigen a disminuir estas oportunidades principalmente mediante prácticas disuasivas. En cambio, el enfoque de la *prevención social*, busca las causas de la criminalidad en factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social, con la anomia y los problemas de adaptación social; en este sentido se plantean políticas preventivas que abordan factores estructurales y que trabajan sobre grupos de riesgo focalizados. Un tercer enfoque destacado es el *comunitario*, donde muchas veces se combinan estrategias situacionales y sociales, pero se diferencia de aquellas en que la comunidad es concebida con un doble carácter como objeto y sujeto de las políticas preventivas (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). De esta forma, este enfoque (y sus distintos matices) postula acciones donde la comunidad es responsable de su seguridad, puede fortalecer mecanismos de control informal y "empoderarse" de sus problemas para conseguir soluciones eficaces (Sozzo, 2004).

Finalmente, el enfoque *epidemiológico* reúne estas tres perspectivas considerándolas como ámbitos de acción sobre los cuales las políticas preventivas pueden trabajar, y además plantea tres niveles de intervención de las acciones: primaria, que apunta a la prevención temprana; secundaria, que interviene en el tratamiento de grupos de riesgo; y terciaria, conocida como prevención tardía puesto que busca rehabilitar y reinsertar delincuentes, o bien atender y reparar el daño causado en víctimas. En estos niveles de intervención y en los tres ámbitos de acción este enfoque

propone que es necesario reducir los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de que exista violencia (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). Estos factores pueden ser de proximidad (eventos contingentes como el acceso a armas y drogas) o estructurales (relacionados con la pobreza y marginalidad); o bien pueden definirse como factores individuales (violencia, abuso o agresión en la infancia), familiares (abandono de los padres, falta de confianza o afectividad), sociales (comportamiento de pares y ambiente escolar), y contextuales (pobreza, falta de oportunidades).

Las iniciativas de prevención pueden tener consecuencias en el plano de la criminalidad y de la violencia, y además tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de prácticas democráticas y por ende la consolidación de la gobernabilidad (Dammert y Lunecke, 2004). Sin embargo, debe reconocerse que no cualquier práctica comunitaria preventiva logra responder a esas potencialidades, ya que producto de la desconfianza instalada muchas de las acciones que se generan en nombre de la defensa comunitaria terminan generando efectos negativos, como la estigmatización de ciertos grupos y la disminución de las libertades individuales o sociales. Para evitar esta posibilidad es fundamental que las estrategias de seguridad nacional o local promuevan formas proactivas de participación, es decir, fortalezcan la participación comunitaria que emerge desde las bases sin la instrumentalización o dirección del Estado (o los partidos políticos), que no es excluyente de otras formas de participación, por ejemplo, que no tengan como meta el control del delito, sino que procuren mejorar el vínculo comunitario y la confianza en el otro. En esta tarea los gobiernos locales pueden cumplir un rol fundamental puesto que se encuentran en una posición de mayor cercanía con la comunidad, y, por ello, tienen la capacidad de promover la participación a través del apoyo a las buenas prácticas existentes, para que sea la propia comunidad la que reposicione la importancia de la participación y no sea un agente externo quien defina los mecanismos participativos. En otras palabras, promover la participación desde los propios espacios en la comunidad y no desde el Estado.

Dentro del nuevo paradigma preventivo predominante en las políticas de seguridad, de Europa desde los años 80 (Sozzo, 2004) y de América Latina desde mediados de los 90, se ha incorporado la idea de la seguridad como bien público y se ha reconocido la centralidad de la participación comunitaria. Pero para pasar del discurso a la construcción de políticas efectivas aún falta mucho por recorrer. Aunque se ha asumido que la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae tanto en policías y gobiernos, como comunidades y asociaciones de todo tipo, para que las

políticas de seguridad coproducidas por esos distintos actores sean sustentables se deben crear mecanismos de cohesión social. *“En otras palabras, es necesario reforzar los mecanismos y elementos de confianza interpersonal para de esta forma generar lazos, valores, y normas sociales”* (Dammert y Lunecke, 2004). Solo a través de la consolidación de este capital social las iniciativas de seguridad generadas desde los gobiernos nacionales o locales serán aprendidas e incorporadas en la comunidad como parte constitutiva del ser “vecino”, y de este modo se podrá asegurar que las iniciativas perduren más allá del financiamiento fiscal de ciertos proyectos –tal como plantean las autoras citadas–.

En este sentido el relevar prácticas comunitarias exitosas en la prevención del delito y la disminución de la inseguridad ciudadana, además de evitar la gestación de prácticas comunitarias excluyentes y estigmatizadoras, contribuye a mejorar el capital social en las comunidades y de esta forma hacer sustentables sus emprendimientos (sean o no del ámbito de la seguridad). Y, tras ello, *“revalorar el compromiso de la ciudadanía en proyectos comunitarios tiene el potencial de generar o consolidar una cultura de vida democrática donde las soluciones a los problemas sociales no se establecen únicamente por medio del uso de la autoridad”* (Dammert y Lunecke, 2004).

Comunidad y asociación

El concepto de comunidad se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. En el área de la prevención del delito el interés por la comunidad se puede entender a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito.

Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de seguridad ciudadana data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos, por cierto también en América Latina, la policía era la única institución encargada del control y la prevención de la criminalidad, y utilizaba como principal estrategia el patrullaje de personal uniformado (Crawford, 1997). Recién hacia finales del siglo, entre la década de los 80 y 90, nos encontramos frente a un cambio

caracterizado por el llamado a la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas de seguridad.

Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención varían dependiendo del concepto de comunidad utilizado, tal como se sintetiza a continuación:

En primer lugar, la comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. La idea implícita es que la violencia y la criminalidad son resultado del fracaso o ruptura de la vida comunitaria. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos por un grupo interrelacionado de reglas y normas, estas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La "teoría de las ventanas rotas" plantea que al aumentar la autoridad moral de los miembros de la comunidad se disminuyen las oportunidades para un aumento del crimen. Así se pone énfasis en el control de faltas y contravenciones (como el *graffiti*) para disminuir la probabilidad de una escalada de la criminalidad. En este sentido, la comunidad juega un rol central al colaborar con la policía en la identificación de problemas de convivencia.

En segundo lugar, la comunidad puede ser interpretada como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad. Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un "ente" naturalmente positivo en la implementación de mecanismos de control social. En diversos contextos, y últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de vigilantismo y linchamientos de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo "comunitario" se hace presente mediante iniciativas autoritarias y, en algunos casos, hasta parapoliciales.

En tercer lugar, otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir, un territorio determinado donde habita un número específico de personas. Esto evidencia un cambio en la teoría criminológica, de los últimos años, caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la

estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un "otro" y un "nosotros", que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana (Caldeira, 2000).

En esta misma perspectiva, muchas veces se asume que la comunidad es un todo homogéneo, donde se comparten valores, tradiciones, y costumbres. Esta mirada resulta ser ingenua respecto de la sociedad de hoy, al considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos. De igual manera, el reconocimiento de la diversidad se presenta como un requisito para afrontar las diferencias presentes en la vida social contemporánea de forma democrática.

El énfasis en la comunidad coincide con la noción que lo peligroso no solo es una amenaza sino que se localiza "afuera". Se asume que el peligro se sitúa principalmente en los espacios públicos, por lo que las políticas de prevención comunitaria tienden a enfocarse en dichos espacios dejando sin intervención los problemas vinculados a los ámbitos privado o semiprivados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar y de cómo esta impacta en la reproducción de conductas violentas fuera del hogar.

Por último, la comunidad es generalmente considerada como un recurso que debe ser utilizado en la prevención de la criminalidad. Esta visión de apropiación de la problemática criminal por las comunidades se ha traducido en un esfuerzo para que ellas mismas movilicen sus recursos económicos y personales con el fin de disminuir la presencia de criminalidad en sus zonas de residencia o comercio (Dammert, 2002). Sin embargo, vale la pena destacar que la mayoría de las políticas de prevención comunitaria paradójicamente otorgan un rol pasivo a la comunidad, viendo a esta solo como un receptor de mecanismos de solución. Un claro ejemplo de este tipo de emprendimiento es la visión de la intervención estatal como una generación de proyectos de corto plazo, olvidando que, en muchos casos, aquellas áreas con mayores problemas de criminalidad tienen también una mínima presencia de estructuras comunitarias que permitan generar estrategias de prevención local sustentables en el largo plazo.

El concepto de *asociación* se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) y

las funciones que esta puede tener, así como sus consecuencias sobre el delito. Además, es relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras en el tema de la seguridad, y evaluar los mecanismos que se utilizan para involucrar a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: consolidación de espacios de participación comunitaria y reforma policial, aquí solo analizaremos la primera de ellas por ser más pertinente a los objetivos del proyecto.

Sobre el concepto de participación

Cuando existe participación necesariamente hay más de una persona, por eso se afirma que participar es “estar con” o “formar parte de”. Existen diversos modos de participar de acuerdo al grado de responsabilidad que asumen los sujetos en la acción y al grado de conciencia del objetivo perseguido. Así por ejemplo, se participa al asistir a una actividad diseñada por otros, cuando se colabora en el desarrollo de una actividad o cuando se involucra en forma activa y crítica en los fines buscados³.

Ahora bien, hablamos de *Participación Social* cuando se afirma que la participación va dirigida hacia un fin social o donde existe un compromiso con la sociedad, y cuando la forma en que se participa implica una toma de decisiones y una construcción colectiva. En el caso de este estudio la referencia a este concepto está acotada al contexto del territorio o comunidad involucrada y respecto de la cual se desea producir efectos, por ende, se hablará de *Participación Comunitaria*.

Premisas de la participación:

- La participación no se enseña teóricamente solo se aprende practicándola.
- No existe participación si no se da la toma de decisiones.
- Solo existe participación social real cuando se da en forma directa: las organizaciones deben buscar protagonismo y no conformarse con la delegación de poder, deben evitar la “profesionalización” de las soluciones.

³ Referencias provienen del texto: *La participación social*. Encuentro de organizaciones sociales, Valladolid 9 de mayo 1998. En: <http://www.comunica-accion.org/>

- La participación implica compromiso en las acciones, sin embargo, debe reconocerse y respetarse los diferentes grados de compromiso.
- Pensar en forma colectiva: que algunos miembros de la organización posean liderazgo sobre otros no significa que deban aceptarse sus fines personales como los únicos, al contrario la organización en conjunto debe definir sus fines y trabajar por ellos.
- La información es vital para planificar las acciones correctamente, pero ello no implica que se requiera de la opinión del experto, sino que quienes participan deben informarse sobre los problemas que quieren atender.
- Se requiere una formación básica (promoción cultural) para que la participación se dé en términos de igualdad, puesto que a veces las personas no participan porque sienten que no tienen capacidad para intervenir.
- Planificar las acciones sin olvidar los objetivos macro: la participación debe estar guiada por una planificación clara donde se definan metas realizables, pero en la consecución de las metas no deben dejarse de lado los objetivos más amplios.
- Movilizar a los sectores o grupos más marginados: la participación suele darse entre grupos homogéneos y que se reconocen entre sí, por lo que es necesario motivar la participación de los grupos excluidos y establecer vínculos entre grupos diversos.

Requisitos de la acción de organizaciones:

- *Autonomía:* idealmente las organizaciones deben tener capacidad para tomar sus propias decisiones, independientemente de que parte de sus acciones se financien con apoyos externos o que mantengan vínculos con otras organizaciones.
- *Toma de decisiones:* El método asambleario se considera necesario para que todos participen en las toma de decisiones, sin embargo, en muchas ocasiones este mecanismo es ineficiente o no convoca a los actores deseados (en número y diversidad), lo que plantea la necesidad de buscar estrategias alternativas.
- *Redes sociales:* Para aumentar el impacto de sus acciones las organizaciones deben procurar vincularse con otros, estableciendo compromisos en pos de un mismo objetivo, o bien intercambiando aprendizajes de ámbitos diferentes.
- *Sensibilización social:* Para promover la participación en problemas que aquejan a la comunidad las organizaciones deben lanzar campañas informativas.

Ámbitos de participación en prevención del delito

En el tema preventivo existen diferentes enfoques de participación, los que pueden ser organizados de acuerdo a dos coordenadas: la definición de quién participa y el tipo de participación desarrollada. Si bien estos no son los únicos elementos a tomar en cuenta, aparecen como los más relevantes en la búsqueda por caracterizar la prevención comunitaria del delito desarrollada a nivel local.

El primer enfoque participativo se basa en la definición de quién participa. Así se identifican dos tipos: *directo e indirecto*. El primero refiere a iniciativas donde participan los vecinos de forma directa, mientras que el segundo hace mención a aquellas donde la participación la realizan los “dirigentes” de la comunidad. Por su parte estos enfoques pueden clasificarse en *activos y pasivos* de acuerdo a la forma en que se considera la participación de la comunidad.

Mayoritariamente las iniciativas de prevención comunitaria desarrolladas (en base a los enfoques descritos previamente) se vinculan a cuatro ámbitos específicos:

- ***Relación policía-comunidad:*** En la última década, las instituciones policiales de la región han desarrollado diversas iniciativas que buscan involucrar a la comunidad en las políticas locales de seguridad. Así, iniciativas llamadas de policía comunitaria o de proximidad desarrolladas en Europa y Estados Unidos se han implementado y adaptado a realidades latinoamericanas en países tan variados como Honduras, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina con resultados dispares.
- ***Organización comunitaria de seguridad:*** Estas reúnen a diversos ciudadanos que buscan disminuir potenciales problemas locales vinculados con la inseguridad. En este sentido, mecanismos de organización conocidos como “guardias urbanas” o “rondas ciudadanas” emulan los *neighborhood watch* (vigilancia barrial) desarrollados en los Estados Unidos. En muchos casos estas iniciativas tienen por objetivo instalar alarmas comunitarias, o el desarrollo de mecanismos de vigilancia colectiva.
- ***Trabajo en espacios públicos:*** Son medidas de prevención situacional cuyo objetivo puede ser mejorar la iluminación, desarrollar espacios verdes, administrar espacios deportivos e incluso diseñar lugares de reunión; tienen como elemento distintivo el rol activo de la comunidad en su realización. Diferenciándose de aquellas desarrolladas únicamente por los gobiernos locales o nacionales.

- **Asociación público-privado:** Diversos programas comunitarios de prevención se desarrollan en base a asociaciones público-privadas con objetivos múltiples. Especialmente se distinguen los programas de rehabilitación en drogas, resocialización para presos, capacitación laboral para jóvenes en riesgo, entre otros.

Cabe destacar que si bien los ámbitos descritos previamente no son los únicos donde se pueden desarrollar las iniciativas de prevención comunitaria, sin duda son aquellos que se han privilegiado en la última década en América Latina y en algunos países europeos. En los tres primeros casos, se trata más bien de acciones de prevención comunitaria del tipo *prevención situacional*. Es en el último ámbito –el de la asociación público-privado– en donde es claramente posible desarrollar acciones de prevención social, esto es, enfocadas en los factores de riesgo, y pueden abordarse iniciativas de prevención primaria, secundaria y terciaria. Sin embargo, en los otros ámbitos es también posible poner énfasis en acciones enfocadas en factores de riesgo.

De acuerdo a los ámbitos de la participación y las etapas de un proyecto, existen también diversas modalidades y momentos de la participación, a saber:

- **Participación como reconocimiento y empoderamiento, habilitación social.** Se genera acumulación de capital social, la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y actúa con sentido de identidad y comunidad propio.
- **Participación para la gestión.** Combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que incide principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Implica liderazgo social y genera capacidades en la comunidad para dar respuesta a los problemas locales.
- **Participación instrumental.** Su objetivo es la satisfacción de necesidades básicas y aunque no actúa en la toma de decisiones, usa la oferta tal cual ha sido definida desde el Estado.
- **Participación consultiva.** Integra la participación que permite acumulación de capital social y la que se incorpora a las reglas del juego existentes (cabildos o consultas locales).

Momentos de la participación ciudadana en el proceso de planificación social

- Participación en el diagnóstico y definición de necesidades.
- Participación en el diseño.
- Participación en la ejecución o gestión del proyecto.
- Control social (*accountability*).

Algunos desafíos de la participación

La participación de la comunidad en iniciativas de prevención es sin duda un avance importante en la redefinición de políticas de seguridad en el marco de un Estado de derecho. Sin lugar a dudas la apertura hacia nuevos actores en la definición e implementación de iniciativas de prevención puede permitir la consolidación de capital social a nivel local. De esta manera, su impacto puede ser medido no solo en términos de la efectiva disminución de la violencia y la criminalidad sino también en el aumento del interés ciudadano y su involucramiento en iniciativas locales. Adicionalmente, tiene el potencial para mejorar la percepción ciudadana sobre las principales instituciones vinculadas con la temática (policía, justicia, gobierno local).

Además, este involucramiento ciudadano consolida las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la temática a nivel local, así como las asociaciones público-privadas desarrolladas con el objetivo de prevenir la violencia y el crimen. Ahora bien, la participación de la comunidad si no es planificada, organizada e implementada con liderazgo y coordinación con los gobiernos locales puede tener impactos negativos.

En primer lugar, algunos estudiosos de la temática destacan que la participación puede ser base para la estigmatización socioterritorial. En otras palabras, se argumenta que la participación destinada únicamente a prevenir la violencia y el delito tiene como contrapartida una clara diferenciación de un "otro" considerado peligroso. Así, los mecanismos participativos pueden definirse con el objetivo de "construir murallas divisorias", instalar sistemas de protección o alarmas comunitarias. Estas iniciativas se originan desde una identificación del sujeto o espacio peligroso, los que en general son identificados como "los malos" y se pueden caracterizar como jóvenes, pobres y en algunos países miembros de las minorías étnicas.

En segundo lugar, la participación puede estar vinculada a problemas puntuales que requieren ser enfrentados por las autoridades de gobierno. Un ejemplo típico de esta situación es el constante reclamo por respuesta frente a denuncias de tráfico de drogas en un determinado lugar, las que no son resueltas rápidamente. De ser así, la ciudadanía tiene el potencial de convertirse en una caja de resonancia de los reclamos sosteniendo la necesidad de respuestas generalmente represivas frente a los problemas.

En tercer lugar, el umbral de frustración de la población puede ser sobrepasado rápidamente. En aquellas iniciativas donde se ha puesto énfasis en

la realización de reuniones de vecinos para “definir el diagnóstico”, se evidencia un constante reclamo por acción policial o gubernamental frente a problemas específicos. Debido a la falta de reacción oportuna de las autoridades, así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas, la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos.

En cuarto y último lugar, esta sensación de abandono o frustración de la población, aunada a un permanente reclamo por “solucionar” el tema puede generar mecanismos comunitarios de justicia en mano propia como linchamientos o juicios populares. En los últimos años, en diversas ciudades de América Latina, los gobiernos locales han visto sobrepasada su capacidad de acción por movimientos o iniciativas de justicia en mano propia que han terminado con ajusticiamiento de presuntos delincuentes.

En síntesis, el diseño de mecanismos participativos para la prevención de la violencia y el crimen a nivel local deben considerar las ventajas así como las externalidades negativas que pueden implicar. Esto permitirá evitar su presencia mediante el diseño de elementos que disminuyan su posible impacto.

Lecciones prometedoras: criterios para la selección

Las lecciones prometedoras se traducen en un ejemplo de “buen hacer” y muestran el cómo hacerlo a quienes desean emprender acciones en el campo concreto de que se trate, en este caso las prácticas preventivas de delito y violencia a nivel local. Este “buen hacer” suele presentar las siguientes características:

- Una buena identificación de las causas de los problemas y barreras que impiden avanzar para superarlos.
- Una adecuada planificación de las acciones para resolver los problemas desde una perspectiva innovadora.
- Una ejecución de las actividades, acorde con la planificación y los productos esperados.
- Un impacto que sea visible, tenga alcance y capacidad de multiplicarse.

Entonces, las lecciones prometedoras se reconocen porque: han generado un cambio visible en el problema que se trata de intervenir, han tenido un impacto en el contexto social y comunitario en que se desarrollaron, presentan un enfoque innovador, son replicables y son sostenibles en el tiempo.

Para definir una lección prometedoras, además de lo señalado, se suelen tener en cuenta tres aspectos importantes: el contexto en que se realiza; la definición y constatación, a través de indicadores, de que se han producido realmente mejoras, y las posibilidades de que esa experiencia pueda ser transferida a contextos distintos.

El contexto social, territorial e institucional en el que se realiza la práctica, se define por una serie de vínculos que limitan o dirigen la actividad de los distintos actores que comparten ese contexto, en él son muy importantes los vínculos construidos por la comunidad. Valorar una buena práctica es más fácil cuando es definido el contexto en el que se produce.

Una lección prometedora debe conducir a mejoras o cambios visibles, que deben poder medirse, a través de unos indicadores bien definidos. Los indicadores de la mejora a conseguir son imprescindibles para la valoración de la buena práctica. Estos han de ser definidos en el inicio del proceso (durante la etapa de diseño de la proyecto o programa), entre aquellos capaces de medir con mayor precisión los avances que se busca en determinado ámbito de la prevención, el tema específico y el nivel de prevención. Además deben ser objetivos, consistentes con el contexto y fácilmente medibles. Los indicadores miden el cambio real producido, que se pueda mantener en el espacio y en el tiempo.

En cuanto a la transferencia, la práctica no siempre se puede traspasar, porque se desarrolla en un contexto concreto. Es transferible aquello que se puede traducir al contexto semántico de quienes van a acoger la práctica. Por ello, para que se pueda transferir una práctica hay que identificar aquellos elementos que significan lo mismo para quienes la han promovido que para quienes la acogen. El proceso de traducción siempre es complejo e implica cooperación e intercambio por ambas partes. Las buenas prácticas no se pueden reproducir tal cual. Para que una experiencia sea transferible, es preciso que quien la ha realizado y quien la quiere reproducir compartan un núcleo semántico común.

Por ello se evidencia la necesidad de atender diferenciadamente a las características de los distintos ámbitos en los que se pretende intervenir con prácticas preventivas. En este sentido, por ejemplo, en el caso de los jóvenes la experiencia internacional evidencia la necesidad de fortalecer su participación en los procesos de toma de decisión, diseño y ejecución de programas y proyectos orientados a la prevención de la violencia y del comportamiento antisocial de los adolescentes. Por lo tanto, trabajar con el entorno del joven, fortalecer los vínculos comunitarios y promover

actividades dirigidas al uso del tiempo libre y fortalecer los procesos de construcción de identidad juvenil, son factores que deben estar presentes cuando se busca proteger al adolescente de involucrarse en conductas violentas o delictivas.

La falta de sistematización y análisis de las iniciativas preventivas a nivel local es un desafío pendiente, pues el desarrollo de esta tarea es básico para orientar el quehacer público y el debate académico. Especial relevancia adquiere la posibilidad de desarrollar estos análisis cuando se pretende difundir sus resultados a objeto de orientar los proyectos y programas destacando las buenas prácticas probadas y las metodologías más pertinentes para su diseño, ejecución y evaluación según los temas abordados y los niveles de intervención. Iniciativa que puede tener un fuerte impacto en la producción del delito y la sensación de seguridad en la ciudadanía.

En este sentido, el catastrar prácticas preventivas locales (programas y proyectos) exitosas en la prevención del delito y la violencia, así como en la disminución de la inseguridad y el temor ciudadano, es una buena práctica, que permite observar y destacar aquellos elementos o factores que deben estar presentes para asegurar la consecución de los fines perseguidos, dependiendo del área de intervención de la acción preventiva, así como del nivel en que se desarrolla (sea primario, secundario o terciario). Por otra parte, del mismo análisis de las prácticas catastradas, será posible observar y evaluar los elementos, áreas o formas de intervención que presentan problemas y deben tenerse en cuenta a la hora de implementar proyectos o programas a nivel local, de tal forma de mantener bajo control su producción.

Entonces, una lección prometedora es aquella experiencia comunitaria que por su diseño e implementación puede ser considerada relevante en la búsqueda de prevenir el delito. No obstante, la consideración de estas experiencias como exitosas no necesariamente implica que ellas puedan ser replicadas directamente en otro contexto, ya que ello depende —en parte— de variables del contexto donde se desarrollan, pero sí pueden servir como referencia para otras iniciativas posteriores. Tanto el tipo o forma de participación, como el o los momentos en que ella se produce, dependerán de las características que presentan la comunidad, su nivel de desarrollo y las limitaciones y carencias a que se ven enfrentadas. Por ello, con el fin de facilitar el trabajo de los socios, en el proyecto se definieron ciertos criterios para seleccionar las prácticas positivas y exitosas que las ciudades tienen en participación comunitaria en prevención

del delito. Basados en la metodología del estudio Dammert y Lunecke (2004) fueron seleccionados los siguientes criterios para la identificación de lecciones prometedoras: innovación, impacto, asociación, gestión, sustentabilidad, liderazgo y empoderamiento, e inclusión social.

Innovación: En esta dimensión se busca destacar iniciativas que rompan con los esquemas tradicionales de abordaje del tema de la seguridad que tiende a reproducir lógicas poco participativas ejecutadas solo por los dirigentes de algunas instituciones comunitarias.

Impacto: El impacto de las iniciativas de prevención es uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. El impacto puede referirse a la disminución de factores de riesgo identificados en cierto grupo poblacional, sea este el directamente beneficiado por el proyecto, o la población indirectamente beneficiada. Otro tipo de impacto se relaciona con la posibilidad que el proyecto genere dinámicas de coordinación más adecuadas entre instituciones gubernamentales y privadas, lo que incide positivamente en la obtención de resultados esperados en un mediano y largo plazo. Finalmente, el impacto puede referirse a la disminución de la victimización y del temor, que constituyen fines centrales de las estrategias preventivas.

Asociación: En correspondencia al punto anterior, se destaca la necesidad que los proyectos se desarrollen dentro de redes sociales, o que generen estas redes para mejorar el impacto de su proyecto.

Gestión: En esta dimensión es importante evaluar la medida en que se cumplió con lo propuesto, si se administraron bien los recursos financieros y humanos para lograr resultados significativos, y si las limitaciones del presupuesto entregado respecto a lo propuesto fueron resueltas a través de la búsqueda de otros mecanismos de financiamiento.

Sustentabilidad: Se busca medir la efectividad de los proyectos, es decir, la capacidad de producir cambios en los beneficiarios directos y la viabilidad que estos cambios permanezcan en el tiempo. Para ello, se considera fundamental la capacidad de la organización de replicar el proyecto en el mismo grupo beneficiario o en otro, y la capacidad de proponerse formas de continuidad que no dependan directamente de fondos concursables sino de su propia gestión.

Liderazgo y empoderamiento: Respecto al desarrollo del proyecto y sus resultados inmediatos, es importante la incorporación de organizaciones de apoyo o la formación de redes, ya sea en el desarrollo del proyecto o

en el diseño de futuros proyectos. Para lograr cierta continuidad es necesario la formación de liderazgos locales y el establecimiento de vínculos con instituciones locales o externas a la comunidad.

Inclusión Social: Finalmente, una dimensión fundamental a considerar en los proyectos es la inclusión, en diversas actividades así como en la organización de las mismas, de distintos actores comunitarios, en especial los que suelen ser menos considerados en los procesos de selección de proyectos: niños, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, entre otros.

II. LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA: CASOS SELECCIONADOS

La metodología que guió el proceso de investigación fue fundamentalmente participativa, en tanto fueron los propios gobiernos locales, y específicamente los beneficiarios del proyecto (funcionarios encargados de organizaciones sociales, prevención y seguridad ciudadana a nivel local, y representantes de organizaciones comunitarias), quienes en conjunto reflexionaron sobre la importancia de la participación para llegar a los criterios de selección de buenas prácticas en prevención del delito (en talleres o diálogos comunitarios y en seminarios). En este sentido se intentó que fueran los propios beneficiarios los que construyeran colectivamente conocimientos a partir de la reflexión, para luego identificar las oportunidades y desafíos que se les presentan respecto de las formas de participación ciudadana en pro de la prevención de la violencia y la criminalidad, destacando las prácticas más pertinentes posibles de fortalecer y promover a nivel local.

En este sentido es fundamental destacar que el estudio se basó en un enfoque cualitativo que intentó rescatar las interpretaciones, sentidos y significados que dan los actores involucrados a sus experiencias en la prevención de la criminalidad y violencia. Los contenidos de todas las actividades se definieron en conjunto entre los gobiernos socios y los propios beneficiarios, con la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios ocurridos en el transcurso del proyecto. Dentro de estas técnicas y herramientas se encuentran:

1. Catastro de proyectos en prevención del delito: el catastro es un mecanismo sencillo de registro de organizaciones y proyectos en el ámbito de la prevención del delito, o de áreas cercanas al tema, que buscó unificar distintas fuentes de información de la ciudad o

municipio: organizaciones o proyectos financiados por la policía local, proyectos financiados por el municipio, proyectos financiados por otros organismos públicos o privados.

2. Entrevistas a actores claves, a representantes y beneficiarios de proyectos: a través de cuestionarios semiestructurados se desarrollaron entrevistas que tenían como fin indagar sobre el estado de la participación en la ciudad o municipio, sobre la forma en que se asume el tema de la seguridad y prevención, y sobre el mayor o menor impacto de las estrategias municipales y las acciones locales en la prevención del delito.
3. Análisis grupal de experiencias: a través de esta técnica se quiso lograr una sistematización participativa de las experiencias desarrolladas a nivel local.
4. Reuniones de equipos locales de trabajo (talleres, seminario y otras): estas reuniones tenían por finalidad definir criterios para la selección de buenas prácticas, y mejorar las competencias técnicas de los equipos de trabajo definidos en cada ciudad socia.
5. Exposiciones de experiencias locales: esta técnica fue utilizada en las distintas actividades del proyecto, con la finalidad de incentivar la profundización en las experiencias seleccionadas, fortalecer la capacidad de construir conocimiento colectivo y analizar comparativamente las experiencias.
6. Ferias comunitarias de seguridad ciudadana: fue el medio más importante para la difusión del proyecto y de sus resultados a toda la comunidad, pues contempló la participación de los actores locales tanto en su organización como en su implementación. Por otra parte, esta técnica permite involucrar a comunidad en el abordaje de la temática de seguridad, recoger sus inquietudes y sobre todo potenciar el capital social positivo.

La elección de dicha metodología se sustentó en el aporte a la formación de equipos de trabajo horizontales, evitando la imposición de acciones y la realización de estrategias descontextualizadas respecto de la realidad de cada territorio. De esta forma, se planteó un diseño metodológico que incentivara la autogestión local, el fortalecimiento de habilidades de reflexión y la toma de decisiones colectivas, todas herramientas útiles y necesarias para el quehacer de los gobiernos locales y de las organizaciones comunitarias en el abordaje preventivo de problemática de seguridad ciudadana.

El Proyecto Prevenir permitió el intercambio entre América Latina y Europa, en el cual se encontró un abanico amplio de realidades, ciudades como Santa Tecla y Bellavista, con un pasado de crecimiento cuando apostaron por ellas como nuevos asentamientos en lugar de otras ciudades vecinas destruidas por fenómenos de la naturaleza, pero con un presente carente en muchos aspectos, pero que cuenta con el entusiasmo que sus habitantes ponen en cada actividad comunitaria. Por otra parte, la comuna de San Joaquín más pequeña, pues no constituye una ciudad en sí misma sino una comuna dentro del Gran Santiago, es un lugar emblemático en cuanto a delincuencia se trata, puesto que ha sido una comuna estigmatizada por la presencia de narcotráfico, aún así sus habitantes se esfuerzan por borrar esa imagen, destacar las actividades positivas y llamar a los vecinos a participar y tomarse los espacios públicos, con un fuerte acento en los jóvenes y niños.

Una realidad totalmente opuesta se encuentra en Padua (Italia) y Dodecaneso (Grecia), donde la calidad de vida de sus habitantes es un factor clave para entender los bajos índices de criminalidad. La provincia de Padua ha atravesado tanto por etapas de aumento de la criminalidad como de disminución, lo que ha sido resuelto con la elaboración de correctos diagnósticos entregados por investigaciones que hacen un monitoreo constante de la situación y también por la renovación en las relaciones entre las autoridades competentes en el tema y el gobierno central. En el Dodecaneso en tanto, la constante son los bajos índices de criminalidad, a lo que ayuda la privilegiada posición geográfica, la baja desocupación y calidad de vida de sus habitantes, esmerados además en conservar la calidad turística de la zona y su patrimonio histórico y cultural. A continuación se presenta la realidad de cada socio del proyecto y las experiencias destacadas por ellos en materia de prevención del delito.

El Salvador: Santa Tecla⁴

La ciudad de Santa Tecla tiene una población de 164.171 habitantes, de los cuales la mayoría son residentes urbanos (150.720) y el resto vive en zonas rurales (13.451). Hasta el año 2002 fue conocida oficialmente como Nueva San Salvador, por su origen como zona de desplazamiento de la población de la capital cuando esta sufrió un terremoto en 1854. Es la cabecera del Departamento de La Libertad, en la zona central de El

⁴ El municipio de Santa Tecla es liderado por el alcalde Óscar Ortiz, y fueron parte del equipo de trabajo para este proyecto los consejeros Eunice Olán y Mauricio Cevallos.

Salvador en Centroamérica. Es parte de la región conocida como Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyo centro es la capital.

Durante las últimas décadas, Santa Tecla ha recibido un importante flujo de nuevos habitantes lo que, entre otras cosas, ha propiciado la invasión de sus principales calles por parte de comerciantes del sector informal, lo que ciertamente representa un desafío para la ciudad. El mayor crecimiento urbanístico acelerado y desordenado, se dio en el período comprendido entre 1970 y 2000, época en la que además ocurrieron catástrofes sociales y naturales, como la guerra civil y el terremoto de 1986, que impactó sobre todo en San Salvador.

La extensión urbana hacia Santa Tecla rompe los límites de las zonas naturales restringidas, establecidas por el Metro Plan 80-2000 (que regula el ordenamiento territorial y el uso de los suelos en las municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador), produciéndose un gran impacto ambiental en las faldas del volcán de San Salvador y en la cordillera del Bálsamo. Esa combinación de factores propició la pérdida de vidas humanas en la colonia Las Colinas, una urbanización autorizada por el Gobierno Central en áreas restringidas de la cordillera del Bálsamo, durante los terremotos de enero y febrero de 2001. Este evento marcó para el Gobierno Municipal la necesidad de planificar de mejor manera y con la participación de la ciudadanía el desarrollo de la ciudad. En ese contexto, el año 2002 el Concejo Municipal inició el novedoso proceso de Planificación Estratégica Participativa, concluyendo con el Plan Estratégico Participativo (PEP) de Santa Tecla para el período 2002-2012. De ahí que sea importante relevar la experiencia de Santa Tecla en materia de participación y prevención del delito, pues como vimos el impulso para este cambio estuvo dado por las consecuencias negativas provocadas por dos terremotos ocurridos el 2001, mismo fenómeno que dio origen a la ciudad. Sin duda, esto también es claro ejemplo de que toda amenaza puede representar también una oportunidad, en este caso la destrucción dio paso a la planificación y el desarrollo.

En El Salvador el trabajo directo de los gobiernos locales es un desafío reciente, pues tradicionalmente era una estrategia manejada desde el Poder Ejecutivo dados los fuertes problemas de homicidios, robos y extorsiones. Sin embargo, estos planes famosos por su nombre (Mano Dura y Súper Mano Dura), no dieron resultados y fueron fuertemente criticados desde distintos ámbitos. Por ello resulta relevante destacar la experiencia de Santa Tecla, que desde el 2003 realiza un esfuerzo por impulsar una política municipal enfocada en la seguridad ciudadana con

enfoque preventivo y participativo. En este contexto, el gobierno local junto a los distintos actores y sectores inició un proceso participativo (de dos años), impulsando una agenda de desarrollo con 6 ejes estratégicos que son:

- 1) Santa Tecla participativa.
- 2) Ordenada.
- 3) Limpia y saludable.
- 4) Deportiva cultural y recreativa.
- 5) Sustentable y sostenible.
- 6) Segura y libre de riesgos.

Para la consecución de los objetivos se crearon herramientas claves para la institucionalización de la participación comunitaria, tales como, el Plan Estratégico Participativo (PEP), el Plan de Inversión Participativo (PIP) y el más reciente Plan Estratégico Institucional (PEI), acompañadas de la aprobación de políticas locales como la política de niñez, juventud y adolescencia; la política de género; la política de convivencia y seguridad ciudadana entre otras.

El plan de inversión participativo es un esfuerzo conjunto con las comunidades, en las más de 11 mesas sectoriales que giran en torno a temas como educación, salud, medio ambiente, jóvenes, mujeres y valores religiosos. Con ello han conseguido abrir todo un sistema de intercambio de carácter permanente. En la actualidad la seguridad es el eje primario del Plan de Gobierno Municipal y con su implementación se han impulsado 4 programas que buscan crear un entorno más seguro basado en la prevención, la participación y el respeto.

Panorama de la delincuencia

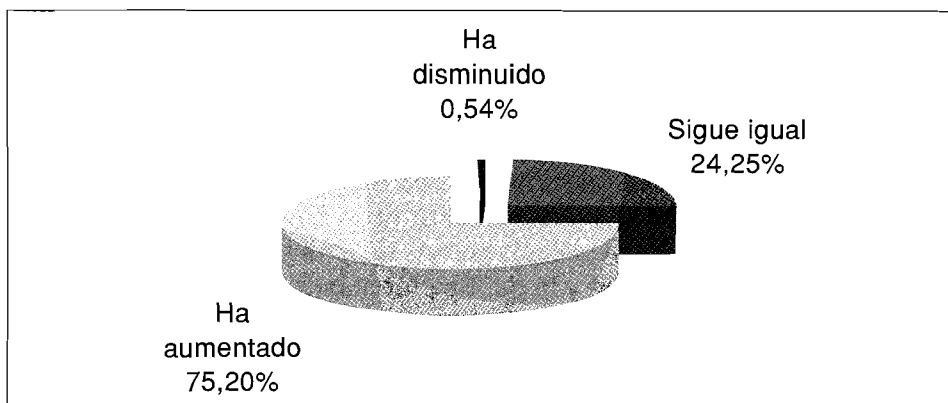
Santa Tecla en el campo social posee una mediana cobertura en los servicios de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y telefonía, principalmente en el área rural. Aunque ha mejorado sustancialmente los niveles de participación e involucramiento de la comunidad en la prevención de la inseguridad y la violencia social, todavía subsisten —de acuerdo al plan estratégico municipal y la política formulada— una serie de problemas que afectan el municipio, como son:

- Proliferación de armas de fuego.
- Inseguridad de vivienda.
- Desconfianza en la PNC.

- Venta y consumo de drogas.
- Consumo-venta clandestina de alcohol.
- Pandillas o maras.
- Incremento de la delincuencia común.
- Violencia sexual contra las mujeres, niños y jóvenes.
- Accidentes de tránsito.
- Desempleo.
- Escasez de alumbrado público.
- Desórdenes en terminales y puntos de buses y microbuses.
- Talleres –de todo tipo– ubicados en las calles y aceras.
- Poca presencia de PNC y el CAM.
- Proliferación de negocios viciosos o “inmorales”.

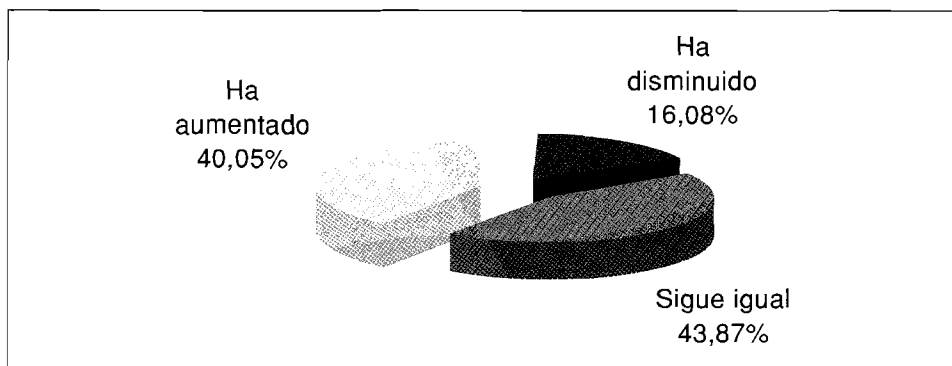
A pesar de estas carencias, hay temas que unen a la comunidad como la cobertura de electricidad y agua potable, por los cuales la gente trabaja unida en muchas ocasiones. En cuanto a la delincuencia, de acuerdo a una encuesta realizada por el Municipio, la mayoría de las personas perciben que esta ha aumentado o se mantiene igual en el país, pero casi en ningún caso ha disminuido, idea que cambia notoriamente en el caso particular de Santa Tecla, donde es mayor la cantidad de personas que piensa que ha disminuido o al menos se ha estancado. La determinación de este diagnóstico no fue casual ni antojadiza, pues el municipio aplicó una metodología basada en talleres de consulta ciudadana, a lo cual se suman las entrevistas y encuestas realizadas en el marco de este proyecto.

Gráfico N° 1: Percepción de la delincuencia a nivel nacional (El Salvador)



Fuente: Estudio de Opinión Pública, Prevención y Control de la Violencia. Unidad de Investigación y Monitoreo de Santa Tecla, 2006.

**Gráfico N° 2: Percepción de la delincuencia a nivel local
(Municipio de Santa Tecla)**



Fuente: Estudio de Opinión Pública, Prevención y Control de la Violencia. Unidad de Investigación y Monitoreo de Santa Tecla, 2006.

En la misma encuesta se detectó que los patrullajes preventivos son por lejos la mejor medida que perciben los ciudadanos para el control de la delincuencia (23,2% apoya esta medida), demostrando con eso confianza en la policía, ya sea la nacional o el cuerpo municipal. En segundo lugar, pero varios puntos porcentuales más abajo, está la prevención situacional con el apoyo del 15,2% de los encuestados. Es importante destacar también el porcentaje de personas que creen en la educación valórica y en la promoción de actividades recreativas como medio de prevención (12 y 10%, respectivamente), pues estas acciones apuntan a dos contextos: la familia y el tiempo libre. Otro aspecto importante tiene que ver con una problemática particular de El Salvador, el uso de armas de fuego, de ahí que el 14% apoye la prohibición de armas como medida efectiva contra la delincuencia.

Un aspecto relevante dice relación con la participación de los ciudadanos, pues al preguntárseles por su papel en la prevención y control del delito, el 36,6% consideró que las denuncias eran su rol más destacado, mientras que el 23% consideró la organización comunitaria. Las alternativas restantes se dividían entre el trabajo con la alcaldía, la colaboración con la Policía Nacional, pedidos de patrullaje o mayor iluminación, entre otras.

Percepción sobre participación

Por otra parte, del diagnóstico cualitativo se obtuvieron diversas conclusiones. Una de ellas y quizá la más relevante es que la participación de la comunidad es valorada positivamente, es cierto que reconocen falencias y