

¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO?

Aproximarse conceptualmente a la prevención comunitaria del delito y la violencia no es una tarea fácil, ya que en la práctica nunca se dan de manera pura las tipologías y recomendaciones que se señalan en la literatura especializada. Se trata de una manera reciente de pensar y hacer intervención, y no siempre responde a un conjunto coherente de conocimientos bien fundamentados. Agrupa diversas formas de trabajo que incluyen gobiernos locales, policías, instituciones públicas (salud, educación, etc.) y actores de la sociedad civil, bajo el principio de prevenir la violencia y la actividad delictual; ambos elementos incorporados recientemente al tratamiento de la inseguridad. Ellos obedecen a la urgencia por enfrentar de manera innovadora las altas demandas de seguridad de las últimas décadas a nivel mundial.

Las recientes transformaciones sociales, políticas y culturales han traído aparejadas aumentos de la inseguridad en las grandes ciudades y también en sectores rurales. Factores como la pobreza y desigualdad socioeconómica, la falta de planificación de una acelerada urbanización, la carencia de empleos y expectativas de vida contradictorias, el tráfico y abuso de sustancias, la disponibilidad de armas, etc., redundan en aumentar las probabilidades de conductas violentas que debilitan la convivencia social. Además, en ciertos casos, la administración de justicia penal se ha visto sobrepasada, por lo que ha sido necesario impulsar procesos de reformas que sean pertinentes a la nueva situación. Ante este diagnóstico, existe consenso sobre la necesidad de implementar intervenciones integrales.

Nuevas Tendencias en Prevención del Delito

- Cambio de paradigma: desde un enfoque relativamente limitado con respecto a la prevención y el control hacia una visión más amplia de la seguridad como bien público.
- Consenso creciente sobre la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y la victimización.
- Cambios en cuanto a que la responsabilidad básica ya no sólo le corresponde a la policía, sino también a los gobiernos, comunidades y asociaciones en todos los niveles.
- Reconocimiento del papel fundamental que desempeñan los líderes municipales y/o locales a través de la organización y movilización de coaliciones locales.
- Aumento del consenso en cuanto a que intervenciones focalizadas por factores de riesgo, en efecto, reducen la delincuencia, la violencia y otros problemas sociales.
- La prevención es eficaz en comparación con soluciones de justicia penal, que implican mayores recursos económicos.

EL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Nos encontramos ante un cambio de escenario en cuanto a las formas de pensar y de tratar la inseguridad, un proceso de desplazamiento de algunas responsabilidades de la seguridad pública desde el Estado hacia la sociedad. El control del delito ya no es responsabilidad exclusiva de los policías, sino que éstas alcanzan a otras instituciones públicas, a organismos no gubernamentales y centros de estudios, así como a los ciudadanos organizados.

Este llamado a la participación de la sociedad se refleja en la inclusión de la “comunidad” en el diseño de nuevas políticas de seguridad pública, cuestión que no es homogénea y que tiene distintos efectos según cuáles sean las nociones de comunidad que estén implícitas¹.

Así, por ejemplo, la comunidad puede ser entendida como:

1. Se sugiere revisar el texto de Dammert y Lunecke (2004) para una revisión más exhaustiva de las interpretaciones que recibe el concepto de comunidad en el diseño de políticas públicas de seguridad.

1

1) barrera frente al deterioro social, factor de protección y de contención. Cuando se considera que la criminalidad es producto del fracaso de las normas que regulan la convivencia, es posible suponer que la violencia y el delito aumentan en comunidades empobrecidas y que a su vez el incremento de la criminalidad genera mayores problemas, lo que redundaría en un círculo vicioso donde la violencia trae más violencia. Las intervenciones para potenciar los recursos de la comunidad tendrían el sentido de detener esta espiral de violencia, poniendo freno a procesos sociales degenerativos.

2

2) sistema de control informal, censor de conductas desviadas. Cuando la criminalidad se explica debido a la falta de control y vigilancia, las intervenciones dirigidas a crear comités de vigilancia de los vecinos y a promover el conocimiento entre los mismos tendrían el efecto de homogeneizar la información en la comunidad, así como de disuadir al posible agresor debido a que aumentan las posibilidades de ser sancionado.

3

3) un lugar, territorio o espacio físico. Cuando se pone énfasis en los hechos delictuales y en el lugar y modo como ocurren, más que en los sujetos que los cometen, es posible analizar e intervenir sobre dichas características. Medidas preventivas locales en base a diagnósticos rigurosos permiten mayor focalización y facilitan la coordinación intersectorial en función de objetivos acotados. Con ello se deja de hablar de una comunidad abstracta y se habla de un barrio, escuela, etc., con necesidades concretas e identificables.

En paralelo con el diseño de nuevas políticas públicas en materia de seguridad, se gesta **el modelo de policía comunitaria**, que se caracteriza por fomentar un cambio en las relaciones policía/sociedad, mejorando los canales de comunicación y el nivel de conocimiento acerca de la realidad local de la actividad delictual gracias a instrumentos científicos y a planes concretos de trabajo. Así la intervención temprana sobre el potencial agresor o infractor se facilita, mejorando además los lazos intracomunitarios.

En la práctica, la mayor fortaleza de la participación comunitaria es **su carácter local**. Ello tiene implicancias especialmente para los gobiernos locales, quienes con mayor facilidad pueden consultar y articular con la comunidad estrategias de acción precisas y atingentes al contexto local. Se registran buenos resultados precisamente cuando es la misma comunidad la que ha definido cuáles son los factores de riesgo más importantes a trabajar y cómo hacerlo.

ENFOQUES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

No hay una receta única frente a la inseguridad y el aumento de las tasas de delitos en la región. Hay que trabajar en varios frentes a la vez, complementando estrategias de control con iniciativas preventivas. El control y el castigo ante la transgresión de la ley tienen un efecto preventivo en cuanto disuaden al potencial transgresor. Resulta más iluminador evaluar el carácter preventivo de las iniciativas por sus efectos observables en conductas futuras que por el tipo de soluciones que implican en el corto plazo. En este sentido, las medidas preventivas toman más tiempo en objetivar sus resultados, entre 5 a 10 años, y por lo general se evidencian en cambios culturales que pasan necesariamente por aprendizajes a nivel familiar y social más próximo.

El enfoque epidemiológico de la violencia ha inspirado diversos trabajos en prevención, basándose en conceptos y metodologías de la epidemiología y la salud pública. La violencia se entiende como un problema de salud pública, cuya génesis es multicausal y sobre el cual intervienen una serie de factores de riesgo. Consecuentemente, al focalizarse en dichos factores es posible disminuir la ocurrencia de la violencia y de la actividad delictual.

Los factores de riesgo pueden clasificarse en:

estructurales

• Factores como la pobreza y la marginalidad se consideran de carácter estructural o mediato y sus modificaciones son de largo plazo. El trabajo sobre ellos aumenta las posibilidades de integración a la vida productiva y disminuye la percepción de privación y frustración, reduciendo las probabilidades de conductas violentas en el futuro.

de proximidad

• El porte de armas o la ingesta de alcohol actúan como eventos contingentes que gatillan o instigan a la violencia, de modo inmediato. El trabajo sobre este tipo de factores de proximidad implica medidas de control directas.

Al igual que la salud, la seguridad es un aspecto fundamental de la calidad de vida, por lo que hoy se habla de “comunidades seguras y vigorosas”. Así la prevención tendría un doble sentido: 1) atacar los factores que favorecen la criminalidad y 2) enraizar en la población una actitud o reflejo preventivo dirigido a buscar causas y soluciones frente a esta problemática.

Enfoque Epidemiológico: Niveles de Intervención

1) Prevención primaria dirigida a la población en general y, comúnmente, responde a necesidades inespecíficas, actuando sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen la violencia.

2) Prevención secundaria dirigida a grupos de riesgo específicos y sus necesidades (niños, jóvenes o mujeres), que ya han tenido algún problema producto de la violencia y que requieren tratamiento y apoyo para evitar la revictimización, o bien para que no se conviertan en futuros victimizadores.

3) La prevención terciaria va dirigida a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley, que han ingresado al sistema penal, buscando promover su rehabilitación.

El enfoque epidemiológico identifica estos tres niveles de intervención, de acuerdo a las características y necesidades del grupo objetivo. En estricto rigor, sólo la prevención primaria sería prevención propiamente tal, mientras que la secundaria implica tratamiento y la terciaria, rehabilitación. Sin embargo, las tres implican efectos futuros preventivos, por lo que deben darse en conjunto.

Las estrategias preventivas pueden agruparse también de acuerdo al **ámbito de acción**, ya sea social, comunitario o situacional. Resulta conveniente relacionar esta tipología con el carácter de los factores de riesgo que en cada caso se pueden trabajar.

• **La prevención social** actúa sobre factores de riesgo personales o psicológicos y sociales, éstos últimos muchas veces de carácter estructural como son la pobreza y marginalidad. Estas iniciativas pueden estar dirigidas a grupos de alto riesgo social y van desde el ámbito familiar (prevención temprana de la violencia intrafamiliar) hasta la educación (mediación de conflictos en la escuela) o la salud (programas de nutrición infantil). La prevención social puede ser un tanto inespecífica en su dimensión de seguridad, debido a que la seguridad sería un efecto a largo plazo del esfuerzo concertado de diversas políticas públicas.

social

• **La prevención comunitaria** combina elementos de ambos ámbitos, el social y el situacional, y su característica más definitoria ha sido la participación local, especialmente definida como el barrio. Se incluyen, por ejemplo, las experiencias de policía comunitaria, la creación de comités de vigilancia, así como el involucramiento en proyectos de corto alcance enfocados a la prevención social o situacional.

comunitaria

• **La prevención situacional** actúa sobre factores de proximidad o ambientales en estrecha relación con las situaciones gatillantes de la violencia y la actividad delictual. Ellos cubren el ámbito urbano (recuperación de espacios públicos, mejor iluminación), los programas de desarme y de vigilancia, y pueden beneficiar a la población en general como estar dirigidos a grupos específicos. La prevención situacional opera anticipándose al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar, como, por ejemplo, la utilización de rejas y alarmas. Sin embargo, el accionar del agresor es siempre dinámico, buscando las formas de sortear los obstáculos, por lo que las medidas situacionales deben estar en constante revisión y actualización.

situacional

NIVELES DE INTERVENCIÓN, ÁMBITOS DE ACCIÓN Y FACTORES DE RIESGO	Social	Comunitaria	Situacional
	Estructurales		De proximidad
Primaria → prevención	- Prevención temprana de violencia intrafamiliar - Educación y socialización - Campañas de comunicación masivas - Vigilancia vecinal	- Policía Comunitaria - Organización de vecinos - Comunidad como agente de decisiones en proyectos de corto alcance	- Urbanismo - Focalización en puntos críticos - Reducción de oportunidades - Sistemas de alarmas, rejas, etc.
Secundaria → tratamiento	- Trabajo con grupos de riesgo (jóvenes y mujeres) en potenciar sus factores protectores - Regeneración y consolidación de la comunidad	- Comunidad como agente ejecutor en proyectos de corto alcance - Mediación comunitaria	- Diseño de medidas dirigidas a grupos de alto riesgo
Terciaria → rehabilitación	- Reparación de consecuencias - Programas de reinserción social de delincuentes		

Fuente: Elaboración en base a Dammert y Lunecke, 2004.

ETAPAS Y METODOLOGÍAS DE LAS ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN COMUNITARIA

Las estrategias de prevención comunitaria se caracterizan por la participación de la comunidad a nivel local, es decir, la consideración de la ciudadanía organizada como agente proactivo y no tan sólo como receptor pasivo de políticas públicas. En este sentido, es fundamental la utilización de **metodologías participativas** e inclusivas en todos sus momentos, de modo de asegurar la participación de la comunidad en el tiempo.

2 condiciones para que una estrategia de prevención comunitaria sea útil y eficaz:

- **Que logre involucrar a la población y hacer sustentable su participación en el tiempo.**
- **Que se identifiquen problemas acotados y soluciones realistas.**

2 claves para obtener buenos resultados:

- **Evaluación constante de los procesos de gestión y de los resultados, de manera de corregir y optimizar los procesos y resultados.**
- **Planificación, acordando compromisos, tareas y metas en el tiempo entre los diversos actores involucrados.**

A nivel local, **la constitución de alianzas o asociaciones** (o partnerships) entre la comunidad organizada, las autoridades de gobiernos, centros de estudios y ONG's, constituye una metodología de trabajo que tiene amplias ventajas, ya que:

- permite aumentar los niveles de conciencia entre los diversos actores involucrados,
- permite compartir información y formar redes de trabajo,
- potencia los recursos de cada una de las partes, disminuyendo la duplicación de esfuerzos,
- aumenta las probabilidades de que la participación comunitaria se sostenga en el tiempo.

No existe una definición previa respecto del organismo encargado de crear y promover las asociaciones, ya que la seguridad debe constituirse en una tarea de responsabilidad compartida. Éstas se crean de acuerdo a necesidades específicas de cada acción concertada. Una de las claves de las asociaciones está en estudiar a partir de los problemas concretos quiénes deben participar en el diseño y ejecución. La unidad coordinadora de las asociaciones puede corresponder al gobierno local o a las policías y en ellas pueden participar:

- El Ministerio de Justicia, a través de sus dependencias y servicios correccionales/penales,
- Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y sus subdivisiones territoriales,
- Policía municipal si existe, la policía preventiva, la policía investigativa, el ministerio público,
- Sociedad civil organizada (por ejemplo, organizaciones de mujeres, de iglesia, etc., que tengan presencia barrial),
- ONG's,
- Centros de Estudios y Universidades,
- Empresas y sector privado.

En toda estrategia preventiva comunitaria idealmente deberían estar presentes 4 etapas secuenciales que se retroalimentan: **Diagnóstico - Plan - Gestión - Evaluación.**

ETAPA 1: Diagnóstico, Investigación o Auditoría en Seguridad Ciudadana

Definición: Estudio de la realidad local en términos de la seguridad de la comunidad, cuyo objetivo es identificar los problemas más relevantes y sus recursos para hacerle frente.

Actividades:

- **Paso 1:** Clarificar la unidad territorial de trabajo, a la que se denominará "la comunidad"
- **Paso 2:** Identificar los problemas de delincuencia y violencia en la comunidad, recopilando información ya existente (estadísticas de denuncias y detenciones de la policía, encuestas de victimización, etc.) y realizando entrevistas a personajes claves de la comunidad (expertos, autoridades, líderes, etc.)
- **Paso 3:** Identificar quiénes ya desarrollan y participan en actividades de prevención en esta problemática
- **Paso 4:** Caracterizar la comunidad en términos sociales y físicos (datos demográficos, socioeconómicos, infraestructura, vivienda, etc.)
- **Paso 5:** Analizar la información y decidir cuáles son los problemas prioritarios
- **Paso 6:** Analizar estos problemas prioritarios con la comunidad y validar con ella el diagnóstico

Producto: Claridad con respecto a los problemas prioritarios de delincuencia y violencia y los recursos que la comunidad puede poner en juego.

ETAPA 2: Elaboración de un Plan o Estrategia en Seguridad Ciudadana

Definición: Elaboración de una estrategia de intervención acotada y realista que responda a los problemas prioritarios de la comuna o barrio y que involucre a diversos actores de manera coordinada, estableciendo plazos, compromisos y metas.

Actividades:

- **Paso 7:** Focalizar los problemas prioritarios
- **Paso 8:** Convocar a los posibles socios de su área que lo asistirán en la reducción de la delincuencia y la violencia
- **Paso 9:** Identificar posibles soluciones y perfeccionarlas
- **Paso 10:** Elaborar proyectos para implementar las soluciones, estableciendo objetivos, metas y metodologías
- **Paso 11:** Obtener apoyo y compromisos en la comunidad, así como entre los socios pertinentes para la gestión de las soluciones seleccionadas
- **Paso 12:** Incluir en el diseño del plan o estrategia -desde un inicio- las modalidades y momentos de evaluación

Producto: Una estrategia realista de prevención de la delincuencia y la violencia.

ETAPA 3: Gestión y aplicación del Plan o Estrategia

Definición: Implementación del plan o estrategia diseñada, bajo un proceso constante de monitoreo de las dificultades y facilitadores del proceso.

Actividades:

- **Paso 13:** Verificar la disponibilidad de recursos y los tiempos para una administración adecuada de las acciones diseñadas
- **Paso 14:** Llevar a cabo las acciones diseñadas
- **Paso 15:** Monitorear la coordinación de las acciones en su implementación

Producto: La capacidad de implementación del plan o estrategia.

ETAPA 4: Monitoreo y evaluación del Plan o Estrategia

Definición: Actividad constante de seguimiento de los procesos de gestión de acuerdo a las planificaciones establecidas.

Actividades:

- **Paso 16:** Asegurarse de haber planificado y presupuestado el seguimiento y la evaluación
- **Paso 17:** Asegurarse que los objetivos del proyecto estén bien definidos
- **Paso 18:** Asegurarse de haber diseñado las metodologías de evaluación
- **Paso 19:** Aplicar las metodologías de evaluación
- **Paso 20:** Analizar las conclusiones de la evaluación y compartirlas con los actores involucrados y con la comunidad
- **Paso 21:** Corregir los procesos de gestión y otros aspectos sugeridos por la evaluación (redifinición de objetivos, actividades, etc.)

Producto: Una indicación de lo que funciona, lo que no funciona y lo que podría funcionar.

SÍNTESIS Y DISCUSIÓN:

¿Por qué hablamos de Prevención Comunitaria del Delito?

A pesar de la diversidad de prácticas de prevención comunitaria del delito, la especificidad y fortaleza del concepto está en su posicionamiento hacia la comunidad haciendo explícito su rol en cuanto garante de la seguridad pública, como agente de cambio y no tan sólo como receptor pasivo de políticas públicas. Esto último ubica a los ciudadanos en un nivel de corresponsables frente a un “servicio” que tradicionalmente ha sido función exclusiva del Estado.

El objetivo de la prevención comunitaria es suplantar las prácticas violentas de toda índole por formas alternativas, vale decir, ubicar en el lugar de la violencia de manera previsoras otras prácticas donde la participación de los ciudadanos a nivel microsocial es fundamental. Se trata de promover prácticas que conviertan en protagonista de modo positivo y proactivo a la comunidad, instalando recursos, capacidades y estrategias tanto a nivel individual como colectivo, consecuentes con un marco de regulación democrático en los espacios microsociales como puede ser el barrio, la vecindad o cualquier otra entidad definida como comunidad.

La participación de la comunidad en la seguridad también tiene su revés, en términos de que la apropiación por parte de los vecinos de la regulación del orden y la seguridad puede derivar, eventualmente, en prácticas ilegales como la justicia por mano propia. El uso de la coacción debe estar exclusivamente en manos de las policías y regulada legalmente.

Para la aplicación de un modelo comunitario de prevención del delito, **las metodologías participativas e inclusivas** son las adecuadas, debido a que se busca que la comunidad se haga corresponsable de su seguridad, siendo ella quien mejor conoce sus dificultades y sus recursos. En este sentido, se recomienda la conformación de **asociaciones** específicas entre la comunidad y otros actores para la solución de problemas específicos.

En términos de su diseño y aplicación, las estrategias de prevención comunitaria contienen **cuatro etapas** que se retroalimentan: Diagnóstico > Plan > Gestión > Evaluación. Es importante destacar la relevancia de planificar desde un comienzo las modalidades de evaluación y seguimiento de las acciones dentro de una coordinación general de la estrategia y no verlas como un apéndice, sino como un momento de aprendizaje y mejoramiento constante de la gestión.

Textos Consultados

Buvinic, M. y Morrison, A., (1999) Notas Técnicas sobre violencia. BID, Washington DC.
http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm

Crawford, A. (1998) Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices Londres, Longman.

Dammert, L. (2002) Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?. En: Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

Dammert, L. y Lunecke, A. (2004) La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Frühling, H. (2003) Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? Serie Documentos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Shaw, M. (2001) El papel del gobierno local en la Seguridad de las comunidades. International Centre for the Prevention of Crime - ICPC, Montreal, 2001.
http://www.crim-prevention-intl.org/publications/pub_72_1.pdf

Sherman, L. (1998) Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising. Reporte para el Congreso de Estados Unidos preparado por el National Institute of Justice.

Tuck, M. (1998) Crime prevention: a shift in concept. Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, N°24, Home Office, Londres.

Vanderschueren, F. (2000) Prevención de la Criminalidad. Documento de referencia, Programa Ciudades más Seguras, Hábitat, Naciones Unidas.
<http://www.unhabitat.org/programmes/safecities/documents/SCProgramSpa.pdf>