

CONCEPTOS

PAZ ACTIVA:
“UN PROYECTO INNOVADOR PARA LA PREVENCIÓN
LOCAL DEL DELITO”

Número 2

Julio 2007



FUNDACION

PAZ CIUDADANA



Autores:

Paula Hurtado, Economista y Magister en Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile.

Carlos Kubik, Economista e Ingeniero Comercial
Pontificia Universidad Católica de Chile.

Edición:

Ana María Valdivieso

Diseño:

BBDO Publicidad S.A.

Diagramación:

Francisca Lira

PAZ ACTIVA: “Un proyecto innovador para la prevención local del delito”

I. INTRODUCCIÓN

El país ha realizado avances importantes en materia económica y social que han reducido fuertemente los indicadores generales de pobreza e indigencia. Sin embargo, en casi todas las ciudades y comunas de Chile hay sectores o barrios con altas carencias, que viven marginados de los beneficios del desarrollo y del progreso que goza el resto de la población. En estos barrios se concentran, junto con la pobreza material, otros problemas íntimamente relacionados, como el desempleo o subempleo crónico, la baja calidad de la oferta educacional, la violencia, el fácil acceso a las armas, la baja calidad de la vivienda e infraestructura urbana deficitaria.

Últimamente se utiliza el concepto de exclusión social para describir la situación de dichos barrios. Aunque se trata de un término controvertido, que soporta definiciones bastante disímiles, en general, exclusión social alude a la falta de participación en aspectos claves de la sociedad, como el consumo, la producción, la vida política y cultural, y la interacción social. Es un concepto afín al de pobreza, puesto que la satisfacción de las necesidades básicas es una dimensión crítica de la participación social. De hecho, cuando el término pobreza se utiliza en un sentido amplio, que va más allá de la dimensión material, se acerca al de exclusión social.

Inicialmente, podría llamar la atención que la Fundación Paz Ciudadana - cuya misión explícita es contribuir a la reducción del delito - esté interesada en el fenómeno de la exclusión social y en la concentración territorial de las carencias y desventajas sociales. Sin embargo, el reconocimiento de que la delincuencia es un problema altamente complejo, cuyas causas, consecuencias y factores asociados son múltiples y de variada naturaleza, obliga a ampliar la mirada.

Dos elementos específicos han contribuido a fijar la atención en los barrios socialmente excluidos: (1) investigaciones teóricas y empíricas que vinculan la acumulación de factores de riesgo al desarrollo de carreras delictivas, y (2) estudios de la Fundación Paz Ciudadana que han constatado que los domicilios de los infractores juveniles se concentran fuertemente en ciertas comunas y en ciertos barrios con altas carencias dentro de ellas. Entre los factores de riesgo se cuentan varios que son parte o están asociados al fenómeno de la exclusión social: vivir en condiciones de pobreza, violencia escolar, actitud personal favorable a conductas de riesgo, cercanía a drogas y alcohol, violencia en el hogar, estilos parentales deficientes, grupos de pares antisociales y bajo apoyo comunitario. La experiencia indica que más que la presencia de factores específicos, la acumulación de factores en una misma persona favorecería la comisión de delitos. Por su parte, los trabajos de georreferenciación de los domicilios de los infractores muestran que provienen de determinados barrios. El estudio de la realidad de esos territorios ha determinado que éstos presentan las características propias asociadas a los barrios socialmente excluidos.

Estos hechos han motivado una nueva línea de trabajo de la Fundación Paz Ciudadana, el proyecto “Paz Activa”, que promueve la inclusión en barrios vulnerables, utilizando una metodología de gestión territorial para la prevención social del delito. Esta iniciativa privada se suma a otras políticas y programas del Estado focalizadas en barrios marginales, como el programa de 200 barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el programa Barrio Seguro, del Ministerio del Interior.

Creemos que la meta de la disminución sostenida de la delincuencia en Chile solo puede alcanzarse a través de una estrategia comprensiva, que integre

armónicamente los elementos represivos y de control; las intervenciones de rehabilitación y reinserción de infractores, según sus distintos grados de compromiso delictual; y acciones de prevención social que intervengan en los factores de riesgo y protección para reducir la probabilidad de ocurrencia del delito. En este contexto, la realidad de los barrios socialmente excluidos no sólo es un desafío para la política social, sino que también para la prevención social del delito.

II. “ COMMUNITIES THAT CARE”

En el año 2005 la Fundación Paz Ciudadana comenzó a investigar la experiencia internacional con el objetivo de conocer iniciativas que hayan resultado exitosas en la intervención de barrios excluidos. Así, basándose en el programa estadounidense “Communities that Care”(CTC), surgió el proyecto “Paz Activa” que tiene como objetivo adaptar, instalar y validar una metodología de trabajo orientada a lograr la inclusión social, la prevención de la delincuencia y del consumo de drogas - entre otras conductas problemáticas -, en los barrios excluidos.

“Communities that Care” fue creado por los profesores de la universidad de Washington, EE.UU., J. David Hawkins y Richard Catalan. Es un sistema de planificación y ejecución, a nivel de barrios o comunidades, para la prevención de la delincuencia, consumo de drogas, violencia, deserción escolar y embarazo adolescente. Se trata de un sistema porque propone una metodología para la gestión comunitaria de la prevención, que contempla la formación de un equipo de trabajo, la realización de un diagnóstico de factores de riesgo/protección en la comunidad, la priorización de problemas, el desarrollo de un plan de prevención, la implementación de programas de prevención probadamente efectivos de acuerdo con las prioridades establecidas y el monitoreo de la ejecución del plan a través del tiempo.

a. Inicio y diagnóstico: El trabajo comienza identificando la comunidad o barrio donde se aplicará el sistema y a un “líder de barrio”, persona que será capacitada para liderar y coordinar el trabajo. Hay que

aclarar que cuando se habla de barrio se piensa en unidades geográficas que tienen entre 5.000 y 15.000 personas, aunque en algunos lugares de Estados Unidos se ha aplicado en comunidades más grandes.

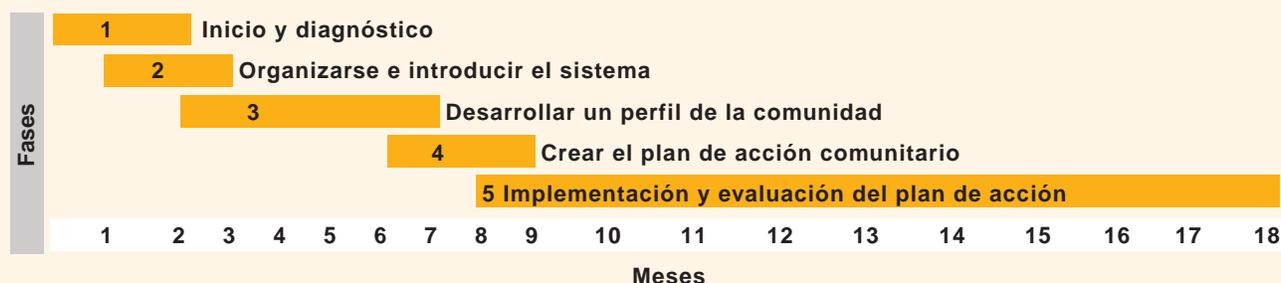
b. Organizar e introducir el sistema: El proceso de movilización comunitaria continúa con la instauración de un “directorio comunitario” conformado por los actores relevantes para la comunidad, tanto formales como informales, por ejemplo; policías, fiscales, dirigentes vecinales, dirigentes deportivos, líderes religiosos, etc. A este “directorio comunitario” se le capacita para comprender su rol en la implementación del sistema CTC en la comunidad. La labor del directorio será supervisar, asistir y validar ante la comunidad el trabajo realizado por el líder de barrio.

c. Desarrollar un perfil de la comunidad: Una vez que el directorio comunitario ha sido capacitado y está trabajando en conjunto con el líder, se reúne información cualitativa y cuantitativa de la comunidad. En la recolección de información un elemento central es la aplicación de la “Encuesta de Autorreporte Juvenil” (Communities That Care Youth Survey). Esta se aplica en los colegios a jóvenes de sexto básico a cuarto medio, para conseguir información respecto a los factores de riesgo y protección que existen. La información se analiza e interpreta para identificar cuáles serán los temas prioritarios. Además se deben verificar los recursos monetarios y no monetarios, y buscar fuentes de financiamiento.

d. Crear un plan de acción comunitario: En esta etapa el líder en conjunto con el directorio comunitario, elabora un plan de acción que considere los factores de riesgo/protección priorizados y los programas más efectivos para trabajar en dichos factores. Para lograr esto se cuenta con una guía de programas efectivos y probados (Communities That Care Prevention Strategies Guide). Una vez definido el plan de acción se fijan los plazos, los responsables y los resultados esperados para la implementación de los distintos programas.

e. Implementación y evaluación del plan de acción: Para la implementación de cada programa se debe identificar y capacitar a las personas o

Recuadro n° 1: Línea de tiempo



instituciones que estarán a cargo de su desarrollo. Además, se deben establecer los resultados esperados de cada programa y evaluarlos a medida que se ejecutan. Luego de la implementación del plan de acción es importante hacer un seguimiento a la evolución de los factores de riesgo/protección y conductas problemáticas. Esto permite, por una parte, medir la efectividad de las distintas intervenciones y, por otra, volver a priorizar los factores de riesgo y hacer los ajustes necesarios.

Tal como se señaló anteriormente, para la efectiva prevención de conductas problemáticas el sistema CTC cuenta con dos herramientas fundamentales: la Encuesta de Autorreporte Juvenil y la guía de programas efectivos.

La Encuesta de Autorreporte Juvenil, se aplica en los colegios de las comunidades elegidas para instalar el programa, a los niños entre sexto básico y cuarto medio. Esta encuesta no solo mide tasas de prevalencia de ciertas conductas (uso de drogas, violencia, etc.) sino que además identifica un set de factores de riesgo/protección que afectan a la comunidad adolescente del barrio. La encuesta se responde en los colegios y requiere de un módulo de clases de 50 minutos para ser contestada. Es anónima y sus resultados son presentados a nivel de grupo. La importancia de esta encuesta radica en que las distintas comunidades presentan distintos patrones de factores de riesgo y protección, lo que implica que no necesariamente los programas atingentes para una comunidad sean necesariamente los más efectivos para otra. En Estados Unidos la encuesta ha sido aprobada como instrumento para presentar

postulaciones a fondos del departamento de salud y servicios humanos, departamento de educación y en la oficina de administración y presupuesto.

Como su nombre lo indica, la guía de programas efectivos incluye información sobre diversos programas ya probados que han resultado efectivos para abordar uno o más factores de riesgo o protección. Para ser incluidos en esta guía los programas deben cumplir con una serie de requisitos: trabajar en uno o más factores, estar dirigida a personas de 0 a 21 años, certificar su eficiencia metodológica a través de instituciones validadas y estar disponibles para su aplicación. Los 56 programas que contiene la guía actualmente se presentan bajo un formato común que incluye información respecto a los factores de riesgo/protección que pretenden modificar (lo que permite calzar los factores priorizados con los programas a ocupar), público objetivo, ámbito de trabajo (individuo, familia, colegio o comunidad), reconocimientos otorgados por alguna otra institución, materiales, descripción completa del programa e información de contacto.

III. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

ESTADOS UNIDOS

Los primeros pilotos de “Communities that Care” se desarrollaron a mediados de los años ochenta en Estados Unidos. Sin embargo, su masificación se produjo en la década siguiente cuando la “Comisión para el Crimen y Delincuencia de Pennsylvania”

otorgó fondos para el financiamiento de directorios de prevención en varias comunidades, contratar a líderes de barrios y realizar encuestas de autorreporte juvenil. Desde el año 2005 la Substance Abuse and Mental Health Service Administration (SAMHSA) puso a disposición de Estados Unidos, en forma gratuita, los manuales y materiales para la aplicación del programa. Actualmente, cientos de comunidades en más de 10 estados de dicho país lo están implementando.

Hasta ahora, las evaluaciones realizadas muestran tendencias positivas en factores de riesgo y protección y la reducción de comportamientos problemáticos. En términos generales, se concluye que el sistema CTC mejora la calidad de la planificación y de la toma de decisiones comunitarias para el desarrollo positivo de la juventud y la prevención de comportamientos problemáticos juveniles. El Instituto Nacional de Abuso de Drogas con el apoyo de otras organizaciones, está realizando una evaluación de impacto del sistema en 12 localidades, con otras 12 localidades como unidades de control. Datos iniciales de este estudio constatan que en las comunidades donde se aplica CTC dan cuenta de una menor presencia de factores de riesgo y conductas problemáticas.¹

Reino Unido

A mediados de los noventa la ONG Joseph Rowntree Foundation (JRF) - dedicada a la investigación de políticas relacionadas con las causas y posibles soluciones de los problemas sociales - estaba interesada en programas para la prevención de delincuencia juvenil. En 1997, con el soporte de esta institución, se creó la entidad benéfica CTC para el Reino Unido (CTC UK). Los primeros tres programas piloto comenzaron en 1998 en Barnsley, Coventry y Swansea. Durante los años 2000 y 2001, CTC UK encargó la ejecución de la Encuesta de Autorreporte a una muestra representativa de 14.000 estudiantes de Inglaterra, Escocia y Gales, para medir factores de riesgo, protección, conductas antisociales y participación en delitos.

El año 2003 la universidad de Sheffield hizo una primera evaluación del funcionamiento de los tres

primeros pilotos. Pese a que se encontraron reducciones importantes en conductas problemáticas, no fue posible atribuir las exclusivamente al programa. De hecho, la evaluación encontró diferencias importantes entre las tres experiencias, donde factores como la cantidad de comunidades activas, las asociaciones existentes en el barrio y el desempeño del “líder de barrio” fueron cruciales para conseguir los objetivos.² Posteriormente, nuevos barrios de Inglaterra, Escocia y Gales han sido incorporados al sistema CTC. Para esto CTC UK se preocupó de adaptar las guías metodológicas y la guía de programas efectivos y de publicarlas en los libros “Communities that Care-guidebook” y “A Guide to Promising Approaches”.

A fines del año 2006 CTC UK pasó a pertenecer a la Rainer, una institución sin fines de lucro con más de 200 años de experiencia dedicada apoyar a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad. Actualmente, con la reciente incorporación de algunos pilotos en Irlanda del Norte, existen más de 30 comunidades que están aplicando CTC en el Reino Unido.

Holanda

En Holanda, a mediados de los años 90, los ministerios de Salud y Justicia decidieron aplicar “Communities that Care” en respuesta al explosivo aumento de la población penal y de la violencia juvenil. El inicio del proyecto fue en cuatro comunidades de Amsterdam, Arnhem, Rotterdam y Zwolle y estuvo a cargo del “Instituto Holandés de Cuidado y Bienestar” - organismo nacional que recoge y desarrolla programas de intervención en justicia y bienestar -.

Al igual que en la mayoría de los países en que se ha aplicado, uno de los principales problemas que enfrentó el programa en Holanda fue la inexistencia de un catastro de programas probados y efectivos que se pudieran aplicar en los distintos pilotos. Sin embargo, después de cuatro años de iniciado el proyecto ya se cuenta con una guía³ que contiene 31 programas de los cuales 5 son probadamente efectivos y 26, promisorios. La primera evaluación contiene resultados positivos. Tres de las cuatro

¹ <http://depts.washington.edu/sdrg/richmondbcctcworkshop51107.pdf>.

² Iain Crow, Alan France, Sue Hacking, and Mary Hart, published by the Joseph Rowntree Foundation. Does Communities that Care work? An evaluation of a community-based risk prevention programme in three neighbourhoods.

³ Ince D., et al. 2004 Veelbelovend en effectief, overzicht van preventieprojecten en-programma's in de domeinen gezin, school, kinderen en jongeren, wijk.

localidades presentan una baja en los factores de riesgo y en la prevalencia de conductas problemáticas por parte de los jóvenes. De hecho, el programa continúa ejecutándose en tres localidades con una buena percepción de la gente y con claras mejorías en términos de organización y calidad en la toma de decisiones a nivel de barrio. En el caso de Arnhem, que tuvo mayores problemas de implementación, hubo un escaso apoyo de las autoridades locales⁴.

Australia

Inicialmente en Australia el “Communities that Care” fue impulsado por el Centro para la Salud Adolescente (Centre for Adolescent Health). El año 1998 este centro obtuvo financiamiento del “Departamento de Servicios Humanos de Victoria” para administrar la Encuesta de Autorreporte y medir factores de riesgo y protección entre los jóvenes australianos. Posteriormente, a partir de una iniciativa conjunta entre el “Royal Women’s Hospital”, el “Royal Children’s Hospital” y el “Rotary Club de Melbourne”, se formó la institución sin fines de lucro “CTC Australia”.

El año 2001 el programa comenzó en dos comunidades de Victoria (Ballarat y Mornington) y en una de Australia Occidental (Bunbury). En dichas localidades se han formado fuertes coaliciones, se ha capacitado a la comunidad, se realizó la Encuesta de Autorreporte Juvenil, se priorizaron los factores de riesgo y protección más relevantes, se evaluaron los recursos disponibles, se han buscado recursos externos y se han desarrollado programas de prevención. Próximamente se volverá a realizar una encuesta para evaluar los factores de riesgo y protección y conductas como delincuencia y uso de drogas. La idea es aplicar la misma encuesta en comunidades que no hayan aplicado CTC para que sirvan como grupo de control.⁵

IV- Paz Activa, la iniciativa de la Fundación Paz Ciudadana

En base al enfoque descrito la Fundación Paz Ciudadana está desarrollando el programa Paz Activa

que tiene como objetivo adaptar, validar y replicar el sistema de trabajo CTC en barrios con condiciones de exclusión en Chile.

Recoleta

En el marco de un trabajo conjunto entre la Fundación y la Ilustre Municipalidad de Recoleta, desde el año 2006 Paz Activa está realizando un proyecto en un barrio de dicha comuna. La elección del barrio se hizo a partir de antecedentes relacionados con condiciones de vulnerabilidad:

- Múltiples problemas sociales como pobreza, consumo de drogas y alcohol, violencia intrafamiliar, violencia vecinal, etc.
- Población infanto – juvenil con presencia de factores de riesgo relacionados con la posible comisión de delitos.
- Detenciones policiales de menores de 18 años: Según cifras de la Dirección de Protección Policial de la Familia el sector representa el 4,7% de la población de Recoleta pero es responsable del 17% de los ingresos a carabineros.

El proyecto comenzó con la contratación de un “líder de barrio” quien se ha preocupado de establecer lazos de confianza con los actores relevantes y de formar el directorio comunitario. Paralelamente, se ha trabajado en un diagnóstico que incluye información cualitativa y datos. Además, se adaptó y aplicó una Encuesta de Autorreporte Juvenil y se priorizaron los factores de riesgo y protección. Actualmente, se están implementando los proyectos más adecuados gracias a algunos fondos concursables y se han establecido alianzas con diversas instituciones y fundaciones para la ejecución de programas locales de prevención. Todo este proceso se ha desarrollado en conjunto con el “directorío comunitario” que participa activamente en el proyecto. Hasta ahora, el mayor desafío ha sido contar con un catálogo de programas prometedores y realmente efectivos, que permita abordar los problemas detectados.

⁴ Jonkman, H. et. al. 2005, From Behind Dikes and Dunes: Communities that Care in the Netherlands.

⁵ Touborou J.1999 Implementing Communities That Care in Australia: A Community Mobilisation Approach to Crime Prevention.

Huechuraba

En marzo del presente año Paz Ciudadana y la Ilustre Municipalidad de Huechuraba firmaron un convenio para aplicar el programa Paz Activa en una población de la comuna. Al igual que el proceso realizado en Recoleta, primero se evaluaron las condiciones de vulnerabilidad del barrio, se contrató a un líder de barrio y se está identificando a los actores claves que podrían formar parte del directorio comunitario. El diagnóstico cualitativo será enriquecido en el mes de agosto con la realización de la Encuesta de Autorreporte Juvenil que se aplicará en toda la comuna de Huechuraba, para obtener una visión más amplia de los factores de riesgo y protección y poder comparar la situación que se vive en los distintos barrios.

Además del trabajo en terreno la Fundación Paz Ciudadana está trabajando en la adaptación, traducción y validación de los manuales que contempla el proyecto CTC y en la construcción de una guía con programas que han resultado ser efectivos en Chile.

V-. Reflexiones finales

En los últimos años el tema de la delincuencia y la seguridad ciudadana aparece constantemente como una de las principales preocupaciones de los chilenos. Sin embargo, hasta ahora, la discusión se ha centrado

en cómo mejorar las políticas de control sin analizar, con el mismo énfasis, las causas y formas de prevenir la manifestación de conductas delictuales. En términos de presupuesto, por ejemplo, los montos asignados al control del delito son ampliamente superiores a los que se asignan a las áreas vinculadas con prevención.⁶

Nadie puede discutir la importancia que tiene la buena ejecución de políticas públicas para el control del delito en la reducción de la criminalidad. Pero si se pretende lograr una disminución de hechos delictuales en el largo plazo, es fundamental comenzar a trabajar activamente en programas de prevención. Precisamente, en base a esta preocupación Paz Ciudadana decide impulsar “Paz Activa”, con el objetivo involucrarse en trabajos relacionados con la prevención social del delito.

Este ejemplar de “Conceptos” describe un sistema que ha resultado efectivo para trabajar en prevención en barrios o comunidades específicas, basado en elementos científicos y orientado a resultados concretos. Las evaluaciones realizadas hasta ahora, tanto en EE.UU como en otros países, han resultado exitosas. Por lo mismo, y a pesar de presentarse como un programa promisorio, hay que tener claro que se trata de un sistema de trabajo y no de un programa aislado. Su éxito, en términos de disminución de conductas problemáticas y de hechos delictuales, depende de la forma y el apoyo que consiga en la comunidad o barrio donde se implemente, y de focalizar adecuadamente recursos y esfuerzos de gestión en programas efectivos y evaluados que respondan a los problemas reales de cada comunidad.

⁶ Con datos a partir de la ley de presupuestos 2004 y 2005, se estimó que se gasta en control 2,5 veces lo que se gasta en prevención.