

PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO EN EL SALVADOR:

CASOS DE ESTUDIO

EL RETO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Durante las últimas dos décadas en Latinoamérica, las tasas de homicidios se han incrementado y son más altas que el promedio internacional (Alda, 2014; PNUD 2013). Para el año 2012, 12 de los 18 países latinoamericanos mostraban una tasa de homicidios mayor que la de 10 x 100,000 habitantes, una situación a la que la Organización Mundial de la Salud considera epidémica. Centroamérica es la subregión más violenta de América Latina.

De acuerdo con académicos especializados en la materia, **las políticas de mano dura y las medidas represivas impulsadas en la década de los noventa para reducir el crimen y la violencia en Latinoamérica no produjeron los resultados esperados** (PNUD, 2013; Basombrío & Dammert, 2013). Esto permitió el reposicionamiento de las políticas de prevención dentro de la agenda pública. Con ello se reconoció la importancia del involucramiento y la participación de la comunidad en tareas de prevención. Es en este contexto que **la Prevención Comunitaria del Delito ha sido promovida en Latinoamérica, como una manera novedosa de hacer frente a la problemática de la violencia, el crimen y la inseguridad**. La participación de gobiernos locales, la definición de intervenciones a nivel comunitario, y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana son los principales elementos para la prevención del crimen en este nuevo enfoque.

Prevención Comunitaria del Delito

Cuando se habla de la Prevención Comunitaria del Delito, uno de sus principales componentes es la participación ciudadana, de allí la importancia de explorar conceptos como el capital social y la eficacia colectiva. Ambos hacen referencia a los vínculos entre el individuo y la sociedad, así como a las interacciones sociales entre los vecinos. La combinación de ambos es necesaria al actuar cooperativamente en aras de alcanzar metas compartidas, considerando tres elementos principales para la convivencia: redes sociales, confianza y participación. Estudios especializados (Sampson, Raudenbush y Earls, 1997; y Ansari, 2013) plantean que **la cohesión social entre los vecinos, combinada con su voluntad de intervenir en función del bien común (eficacia colectiva), está vinculada con reducciones en los niveles de crimen a nivel comunitario**. Por otro lado, el capital social y la eficacia colectiva se complementan; sin embargo, el capital social por sí solo no garantiza la seguridad, y la eficacia colectiva no puede existir en ausencia de capital social.



Documento de política N° 2
San Salvador, agosto de 2016

RESUMEN

La Prevención Comunitaria del Delito se ha comenzado a percibir como una buena iniciativa para afrontar los cada vez más altos niveles de crimen y violencia en América Latina, y en El Salvador. Nuestro estudio indica que para que las comunidades puedan hacerle frente al delito, la violencia e inseguridad, los habitantes de esas comunidades, no solo deben confiar entre ellos – esto es esencial- si no ir más allá y tener la voluntad de actuar conjuntamente para resolver problemas comunitarios. Para lograr este *círculo virtuoso*, los programas de prevención comunitaria del delito necesitan fortalecer las capacidades e instituciones comunitarias así como mejorar las condiciones físicas y sociales que conducen al desorden en la comunidad y a comportamientos delictivos.

Este documento de política se ha elaborado a partir del estudio: “Prevención comunitaria del delito en El Salvador: capital social y eficacia colectiva”, realizado por Fundaungo (2016).

DEFINICIÓN DE PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO

Van Bronkhorst, B. y Staco, V. (2003) la definen como: (a) un instrumento para prevenir el crimen y la violencia, y reducir el miedo de la población al crimen; (b) una herramienta para reunir diferentes actores involucrados en la prevención del crimen; (c) un medio para desarrollar socios locales para la prevención del crimen y la violencia; (d) un método para garantizar la coordinación y la administración de las iniciativas de prevención del crimen, y (e) una manera de identificar las áreas y tareas prioritarias.

METODOLOGÍA

La metodología usada para este estudio incluyó una revisión de literatura secundaria e investigación primaria. Para lo anterior se realizó una revisión de la literatura sobre las distintas iniciativas de prevención que se han promovido en América Latina en los últimos años, y que se agruparon en tres tipos: (i) prevención comunitaria del delito, (ii) dirigidas por el gobierno central y (iii) colaboración ciudadana con la policía.

Para la selección de los dos casos de estudio en El Salvador, se utilizaron los siguientes criterios: a) Temporalidad: proyectos implementados en el período 2008 al 2014. La razón principal para seleccionar este periodo es debido a que la investigación requería la realización de entrevistas con actores claves que estuvieron involucrados en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos seleccionados; b) Documentación básica disponible: que los proyectos y/o programas a ser considerados, deberían contar con la siguiente documentación: (i) documento de proyecto, (ii) diagnóstico, sistematización de experiencias y/o evaluación; y c) Características: Los proyectos seleccionados debían tener las siguientes características: (i) el involucramiento de los gobiernos locales; (ii)

la promoción de la participación comunitaria; (iii) enfocado en las dinámicas dentro de la comunidad; y (iv) la promoción de actividades enfocadas en los niveles primario y secundario de prevención.

Se revisó la documentación existente de cada proyecto; adicionalmente, se utilizaron herramientas cualitativas para recolectar data primaria: (i) entrevistas semi-estructuradas con 26 *stakeholders*¹ involucrados en los proyectos seleccionados, y (ii) dos grupos de discusión con miembros de las comunidades.

CASOS DE ESTUDIO

(i) El “Proyecto de Prevención del Crimen y la Violencia Basado en la Comunidad” (PPCV), implementado por Research Triangle Institute (RTI) con fondos de Usaid, desde 2008 hasta 2013. Su principal objetivo era contribuir a la reducción del crimen y la mejora de la seguridad ciudadana en El Salvador, a través de la construcción de capacidades del Gobierno y la sociedad civil, a nivel nacional y local para seguir y analizar patrones de crimen y violencia, planear e implementar iniciativas de prevención a nivel comunitario, y replicar las mejores prácticas en otros lugares (Acuerdo de Cooperación, 2011).

(ii) El “Programa Conjunto para la Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador” (PC), implementado por el Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, de 2009 al 2013. Su principal objetivo fue contribuir a la promoción de desarrollo humano y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de la prevención de violencia y el fomento de seguridad y convivencia ciudadana, con la participación activa y protagónica de los y las jóvenes y las mujeres (Documento de Proyecto, 2009).

Ambos proyectos analizados enfocaron su trabajo en los dos niveles de gobierno: nacional y local:

(i) A nivel nacional, con las autoridades públicas, en términos de políticas públicas, apoyando al ministerio de Justicia y Seguridad Pública a redactar la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia; y la revisión de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a las municipalidades.

(ii) A nivel local con comunidades seleccionadas, el trabajo consistió en complementar esfuerzos del Gobierno central. Aunque los proyectos fueron promovidos por agencias de cooperación internacional (como Usaid y SNU), los proyectos fueron implementados a través de los gobiernos locales y dentro del marco de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a las municipalidades (2010). Como parte de esta estrategia se formaron los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) como instancias locales “constituidas por personas representativas o representantes del conjunto de los actores y sectores en el municipio, constituidos para liderar y coordinar el trabajo de prevención de la Violencia”. El propósito del CMPV es “fortalecer la participación de la sociedad civil para prevenir la violencia, mejorar la seguridad ciudadana y promover una cultura de paz y convivencia”. Entre sus funciones principales tenemos: (i) el desarrollo de evaluaciones municipales de prevención de la violencia, (ii) el desarrollo de un plan municipal para la prevención de la violencia, y (iii) el seguimiento y monitoreo del plan de acción.

En un nivel más específico, dentro de las municipalidades seleccionadas el trabajo fue concentrado en un número limitado de comunidades que presentaban altos niveles de inseguridad. El Programa Conjunto para la Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social seleccionó el municipio de San Salvador, la capital del país; y el proyecto fue implementado en 16 comunidades seleccionadas de los distritos 5 y 6. El Proyecto de Prevención del Crimen y la Violencia trabajó en 86 comunidades de 15 municipios: Izalco, Armenia, San Salvador, Ahuachapán, Ciudad Arce, Nahuizalco, San Juan Opico, Zaragoza, San Martín, Ilopango, Tonacatepeque, Soyapango, Nejapa, San Antonio del Monte y Santa Tecla.

LOS PRINCIPALES COMPONENTES

En el estudio se analizaron los componentes de dos proyectos de PCD para el caso de El Salvador, a la luz de cómo estos promovieron el capital social y la participación comunitaria, para afrontar los factores de riesgo que conducen al comportamiento criminal.²

Cada uno de los proyectos tuvo su propia estructura para organizar sus componentes, principales productos y efectos u

objetivos, resultados y actividades. Sin embargo, no era posible, ni fue el propósito de la investigación, analizar todos los componentes con sus diferentes actividades, por lo cual el estudio se enfocó en las actividades más relevantes dentro de cuatro propósitos que fueron identificados: (i) Recuperación, homogenización y dinamización de espacios públicos, (ii) Mecanismos de resolución alternativa de conflictos, (iii) Reducción de factores de riesgo en programas dirigidos a jóvenes en las escuelas, y (iv) La promoción de capacitaciones técnico-vocacionales y oportunidades de empleo para jóvenes en riesgo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La literatura sobre el tema muestra que en América Latina se han identificado diversos tipos de iniciativas para afrontar el problema del crimen y la inseguridad. La prevención comunitaria del delito busca promover la organización y la participación comunitaria, así como la confianza interpersonal, ya que la evidencia ha mostrado que **los altos niveles de eficacia colectiva están asociados con menores niveles de inseguridad a nivel comunitario, lo que plantea el reto de incrementar los niveles de participación comunitaria y confianza entre los ciudadanos**, y por otro lado, incrementar la disposición de los vecinos para actuar de manera conjunta en contextos de alta inseguridad para alcanzar el bien común.

De las diferentes actividades promovidas por estos proyectos, las que han mostrado resultados positivos y prometedores son los componentes que tratan con la recuperación, homogenización y dinamización de espacios públicos, así como para la prevención de la violencia de jóvenes en las escuelas. Con respecto al primer componente, es importante ver más allá de la dimensión de infraestructura y adoptar una perspectiva que busque la dinamización de la participación comunitaria en el manejo y mantenimiento de los espacios públicos, en coordinación con los Gobiernos

locales. Con respecto al último componente, los proyectos han desarrollado metodologías y herramientas para fomentar la sensibilización y protocolos para afrontar la violencia y experiencias de aprendizaje. Esto podría representar una oportunidad de incorporar lecciones aprendidas y metodologías de estos proyectos para proveer a la comunidad educativa con protocolos a nivel nacional, con recursos humanos especializados (psicólogos), y capacitar a maestros para atender la prevención en las escuelas de una manera más articulada. Los dos retos que hemos identificado son: mantener a los estudiantes en las escuelas, y reducir la violencia dentro del sistema escolar como un todo.

La otra contribución importante de estos proyectos, en términos de su potencial para construir capital social, ha sido el uso de mecanismos de resolución alternativa de conflictos. Dentro de los centros conjuntos Municipalidad/Procuraduría General de la República existe un potencial para reducir conflictos que afectan a la convivencia en la comunidad.

El componente de promoción de entrenamiento técnico-vocacional y oportunidades de empleo para jóvenes en riesgo ha producido más resultados positivos en términos del rango de actividades de capacitación técnico vocacional disponibles, pero muestra resultados limitados en términos de la inserción laboral. El reto más crucial para futuras intervenciones en este campo es afrontar desde una perspectiva más articulada, el problema de la inserción laboral de jóvenes en riesgo, particularmente en el contexto de un crecimiento económico modesto y limitada generación de empleos en el mercado laboral.

Las nuevas iniciativas que busquen promover la prevención del crimen y la violencia a nivel comunitario deberán considerar acciones en su diseño para afrontar un doble reto: (i) el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias existentes; (ii) la necesidad de construir niveles más densos de capital social; para promover niveles mayores de participación ciudadana para resolver problemas comunitarios, y producir más eficacia colectiva.

Una de las lecciones aprendidas de los proyectos analizados en El Salvador es que para futuras iniciativas deben considerar en su diseño la inclusión de actividades orientadas al fortalecimiento e institucionalización de los CMPV³, y dotarlos con herramientas, como metodologías de trabajo participativo. Dada la importancia y buena valoración de los CMPV, un reto crítico tiene que ver con la dificultad de acceder a recursos financieros en apoyo a los proyectos de prevención. La recomendación es explorar la factibilidad de mecanismos de financiamiento, tales como: (i) la creación de un fondo competitivo al cual, los Gobiernos locales puedan aplicar en sociedad con las organizaciones comunitarias, con fondos del Gobierno central y agencias de cooperación, con reglas claramente definidas; y (ii) que parte de los Fondos para el Desarrollo Económico Social (Fodes), puedan ser usados para financiar los Planes Municipales de Prevención formulados por el CMPV.

NOTAS

¹ Miembros de los CMPV, personal escolar (directores, maestros, psicólogos), personal técnico (implementadores), y personal técnico de RTI y del Sistema de Naciones Unidas.

² Para una revisión de los proyectos ver: para el PPCV: Community-Based Crime and Violence Prevention Project: A Project Systematization, El Salvador 2008-2012; CVPP: Final Report. Y para el CP: Fondo para el Desarrollo de los Objetivos del Milenio. 2013. Informe Narrativo; Fondo para el Desarrollo de los Objetivos del Milenio. 2013. Evaluación Intermedia.

³ Comité Municipal de Prevención de Violencia (CMPV).

BIBLIOGRAFÍA

Alda, E. 2014. Ciencia, Conciencia y Paciencia: Avances y Desafíos para la Prevención de la Violencia en América Latina y el Caribe. En: Maihold, G., Córdova, R. (eds.) *Violencia, Delincuencia y Seguridad Pública en América Latina*. Grupo Editorial Cenzontle. Cátedra Humboldt. México.

Ansari, S. (2013). Social Capital and Collective Efficacy: Resource and Operating Tools of Community Social Control. *Journal of Theoretical and Philosophical Criminology*, 5 (2) 75-94.

Basombrío, C., Dammert, L. (2013). *Seguridad y Populismo Punitivo en América Latina: Lecciones Corroboradas, Constataciones Novedosas y Temas Emergentes*. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. Washington, D.C. Estados Unidos.

Fundaungo. (2016). *Prevención comunitaria del delito en El Salvador: capital social y eficacia colectiva*. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), San Salvador.

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina* (Citizen Security with a Human Face : Diagnosis and Proposals for Latin America). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.

Sampson, R., Raudenbush, S., Earls, F. (1997). *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel study of Collective Efficacy*. *Science* 277 (5328) 918-924.

Van Bronkhorst, B. y Staco, V. 2003. *Guía Didáctica Para Municipios: Prevención de la Delincuencia y la Violencia a Nivel Comunitario en las Ciudades de América Latina*. Región de América Latina y el Caribe LCSFP (Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado). Banco Mundial.

SOBRE LOS AUTORES

Ricardo Córdova es el Director Ejecutivo de Fundaungo. Su interés de investigación y enseñanza incluye procesos de paz, democratización, cultura política, violencia y seguridad ciudadana.

Alan Melara es investigador en Fundaungo como parte del Programa de Gobernabilidad Democrática. Su interés de investigación y experiencia incluyen prevención del crimen y la violencia y seguridad ciudadana.

Edición y diseño: Metzti Rosales Martel, coordinadora de la Unidad de Comunicaciones de Fundaungo.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Avenida La Revolución, pasaje 6, casa 147,
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador,
C.A.

Tels.: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Escríbanos: contacto@fundaungo.org.sv

<http://www.fundaungo.org.sv>

Este documento fue elaborado como parte del programa ELLA -Evidencias y Lecciones para Latinoamérica (ELLA_Programme). ELLA es un programa de conocimiento sur-sur que mezcla investigación, intercambio y aprendizaje para inspirar políticas de desarrollo y prácticas que estén basadas en evidencia sobre lo que funciona en los diversos contextos de los países. El programa fue desarrollado y coordinado por Practical Action Consulting (PAC) Latin America, en línea con los objetivos acordados con los donantes el UK Department for International Development (DFID), UK Aid. El Institute for Development Studies (IDS), Sussex University, UK, apoya el diseño de los programas, los métodos implementados y los productos obtenidos. Para otras publicaciones de ELLA y productos de conocimiento, consulte ella.practicalaction.org/

