

Sistematización de Experiencias en Terreno: **PROGRAMA BARRIO SEGURO, MINISTERIO DEL INTERIOR GOBIERNO DE CHILE***

Documento de Apoyo Técnico N° 4 **Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas** **de Prevención Comunitaria del Delito**

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

Abril 2007

PRESENTACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN

En septiembre del año 2001 el Gobierno de Chile, a través del Ministerio del Interior, decidió intervenir una población de la ciudad de Santiago llamada La Legua de Emergencia¹, debido a la fuerte presencia del narcotráfico y a las graves condiciones de inseguridad que ello generaba en sus habitantes. Esta acción “marca el inicio de un trabajo de discusión y diseño”² de un modelo de intervención especialmente destinado a barrios problemáticos, cuya práctica y aprendizaje se ha traducido en el Programa Barrio Seguro. En el presente artículo se analiza la evolución de dicho programa a la luz de la experiencia comparada entre una población emblemática de Santiago -José María Caro- y las lecciones recabadas en la primera intervención.

El Programa Barrio Seguro es un modelo de intervención focalizado a nivel de barrio, ejecutado directamente por el Ministerio del Interior en base a una metodología de terreno, con el propósito de obtener, por una parte, una rápida incidencia en la situación de seguridad en sectores considerados especialmente vulnerables, debido a la situación de violencia delictiva y tráfico de drogas que los caracteriza, y por la otra, la articulación intersectorial de las acciones del sector público en función del establecimiento de objetivos comunes que permitan mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como respuestas integrales a las necesidades de la población.

Para estos efectos se entiende por “barrios vulnerables”³ aquellos que se encuentran más expuestos a “sufrir la presencia de grupos de narcotraficantes organizados, quienes se apropian de los espacios públicos provocando graves hechos de violencia, degradando la vida de sus habitantes y exponiéndolos a sufrir graves consecuencias físicas y psicológicas producto de la violencia y el temor que estos grupos despliegan en su acción”.⁴ Por otra parte cabe señalar que la introducción del concepto “barrio vulnerable”, innovación del nuevo diseño

* Investigación en terreno y redacción del documento: Fernando Martínez Mercado. Edición: Liliana Manzano

¹ Ubicada al sur-orienté de Santiago -capital de Chile- en el municipio de San Joaquín

² División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, página institucional, disponible en www.seguridadciudadana.gob.cl

³ Ibidem

⁴ Ibidem

metodológico aplicado desde el año 2003, reemplazó a la formulación de “villa o población emblemática”⁵ empleada originalmente por el Gobierno, término imbuido de connotación más política que técnica.

El concepto de “grupo vulnerable”, en cambio, refiere a “grupos sociales en condiciones de desventaja”⁶, debido a la incidencia de “factores de riesgo”⁷ de tipo estructural como la pobreza y marginalidad, así como a factores de proximidad o ambientales. Entre éstos últimos la División de Seguridad Ciudadana identifica los “entornos vinculados a la criminalidad, que aumenta la probabilidad de que los habitantes consuman drogas, adopten comportamientos violentos, cometan delitos, y estén expuestos a los riesgos de la calle; problemas de desocupación y empleabilidad; dificultades de acceso y permanencia en el sistema de educación formal y la calidad de la misma; escasa presencia del Estado y de sus organismos, agravado por una percepción generalizada de desconfianza hacia el aparato público; alto poder de las organizaciones narcotraficantes dentro de los barrios, por el manejo de altos recursos económicos y tenencia de armas”⁸.

1.1) Antecedentes del Programa

Desde una perspectiva general, el Programa Barrio Seguro tiene su origen en un cuadro de deterioro de la situación de seguridad ciudadana, durante las dos últimas décadas, en sectores urbanos históricamente pobres de la ciudad de Santiago y de la V y VIII regiones⁹. El elemento que activa este proceso es la influencia del narcotráfico y sus redes de criminalidad organizada, cuyo dinamismo comercial ha demostrado tener capacidad de cooptar y/o anular los mecanismos institucionales de defensa en diversas sociedades contemporáneas, más aún en sectores de escasos recursos donde los sistemas de protección son de por sí débiles.

El Ministerio del Interior ha señalado que el impacto de esta situación se expresa en múltiples formas, entre las cuales se puede identificar la “violencia (que ejercen) en esos barrios (...) los grupos traficantes de drogas; temor en la población por condiciones crecientemente inseguras; deterioro e inmovilización de las organizaciones representativas de la comunidad; aumento de la vulnerabilidad en los niños y jóvenes e ingreso paulatino a las organizaciones de narcotráfico; alto nivel de delitos de mayor connotación social en las poblaciones focalizadas; (...) importante índice de reincidencia delictual en las personas sometidas a proceso, al volver al medio libre”¹⁰.

Desde el punto de vista particular de cada intervención, es posible identificar tres elementos de contexto que han estado presentes en todos los casos: Primero, un escenario geográfico o

⁵ Presidente de la República, discurso citado.

⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), “Grupos Vulnerables”, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop

⁷ Buvinic, Mayra y Morrison, Andrew: “Nota Técnica 1: Características de la Violencia”, en “Notas Técnicas: Prevención de la Violencia”, varios autores, BID, 1999, disponible en www.iadb.org

⁸ Ministerio del Interior, documento citado.

⁹ En relación a Santiago, la capital de la V Región, Valparaíso, se encuentra 100 Kms. al nor-oeste y la capital de la VIII Región, Concepción, poco más de 500 Kms. al sur.

¹⁰ Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, “Programa Barrio Seguro”, documento sin publicar, Santiago, Mayo de 2005.

espacio territorial -el barrio¹¹- más reducido que el municipio, con características de marginalidad y pobreza; segundo, un diagnóstico de graves problemas de seguridad ciudadana vinculado al tráfico y/o microtráfico de estupefacientes; y tercero, voluntad política gubernamental de actuar directa y focalizadamente ante la insuficiencia o ineficacia de los mecanismos habituales de control.

De conformidad con el diagnóstico efectuado en cada caso y el criterio de eficacia implícito en una acción focalizada, entre los años 2001 y 2005 se han efectuado ocho acciones de intervención en sectores específicos de poblaciones de la Región Metropolitana: La Legua de Emergencia (municipio de San Joaquín, 2001), La Victoria (municipio de Pedro Aguirre Cerda, 2002), Santa Adriana (municipio de Lo Espejo, 2002), Lo Amor -ex Sara Gajardo- e Intendente Saavedra (Cerro Navia, 2003), José María Caro (Lo Espejo, 2004), Yungay (La Granja, 2005), Aquelarre y El Parral (Lo Hermida, municipio de Peñalolén, 2005) y Carol Urzúa (Puente Alto, 2005). Por otra parte, en provincias las intervenciones han alcanzado a las poblaciones 18 de Septiembre -ex Emergencia- (Hualpén, VIII Región, 2005), Montedónico (Valparaíso, V Región, 2005) y Centinela I y II (Talcahuano, VIII Región, 2005). A la fecha (abril 2007) no se dispone de información que indique la ampliación del programa a nuevos barrios, concentrándose los esfuerzos (durante el 2006 y 2007) en los barrios ya intervenidos.

1.2) Fundamentos Políticos del Programa

El año 2002 el Gobierno estableció las bases políticas que darían continuidad a la intervención en La Legua de Emergencia al expresar, públicamente, su voluntad de “invertir con intensidad” en aquellos barrios en que “la delincuencia y el narcotráfico amenazan con tomarse calles y plazas”, agregando que cada seis meses una nueva “villa o población emblemática” sería incorporada al Programa.¹²

La doble naturaleza de los compromisos gubernamentales -presupuestaria y programática- dejaba clara la decisión política de recurrir a la intervención directa y centralizada, como modalidad de trabajo en barrios especialmente afectados por la violencia delictiva y el tráfico de drogas. Para llevar adelante esta determinación, contrapuesta a la política desarrollada hasta ese momento por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, enfocada en el diseño, orientación y coordinación, más no en la ejecución, resultó fundamental el rol desempeñado por el propio Subsecretario (Viceministro) del Interior, cuyo involucramiento inmediato permitió aportar el respaldo político que una acción de esta naturaleza ameritaba. Debido a la contraposición mencionada, se hizo necesario construir un marco metodológico que permitiera transformar esta decisión coyuntural en una línea de acción permanente, organizar eficientemente su aplicación y asegurar mínimos grados de eficacia en la consecución de los objetivos planteados.

¹¹ Unidad socio espacial más pequeña que el municipio y que, dentro de la ciudad, cuenta con identidad propia. Caracterizan al barrio un determinado uso del suelo, su arquitectura y el sentido de pertenencia e identificación de sus habitantes, producto de una tradición histórico-cultural compartida, en cuyo marco han desarrollado sus relaciones familiares y sociales. Ver Lange, Carlos, “Globalización, espacios urbanos y modos de vida”, www.csociales.uchile.cl/investigacion/urbano/004.htm; Boza, Cristián, “La reordenación de Santiago”, www.expansiva.cl/debates/detalle.tpl?numero=06&fecha=22/10/2001; y León, Gonzalo, revista Escáner Cultural N° 32, www.escaner.cl/escaner.32/cronica.html

¹² Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, cuenta anual ante el Congreso Pleno del Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, Valparaíso, 21 de mayo de 2002, www.segpres.cl

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Objetivo General

El objetivo del Programa Barrio Seguro es contribuir a disminuir la violencia, la criminalidad y la percepción de inseguridad pública en barrios vulnerables caracterizados por la presencia cotidiana y penetración social de fenómenos delictivos como el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia asociada a estos últimos, con la consecuente vulneración de “la seguridad y convivencia de esas comunidades”.¹³

Objetivos Específicos

- Impulsar desde el nivel central la ejecución de acciones de control del narcotráfico, crimen organizado y violencia delictiva, a través de las policías de Carabineros e Investigaciones, en coordinación con las organizaciones locales.
- Rescatar los espacios públicos y asegurar las condiciones de seguridad que permitan su utilización por parte de la ciudadanía.
- Fomentar la participación de vecinos y organizaciones locales en una doble perspectiva:
 - a) Planificación, difusión y desarrollo de acciones preventivas en seguridad ciudadana; y
 - b) Diseño de proyectos de desarrollo local dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida en los barrios intervenidos, en materia de infraestructura comunitaria, higiene y seguridad, entre otras.
- Promover el trabajo conjunto de las organizaciones comunitarias con las estructuras locales de Gobierno, particularmente la municipalidad.

1.3) Fundamentos Técnicos del Programa

De esta manera, aunque el Programa tuvo su origen en una decisión política respecto de una población en particular, el paso siguiente consistió en priorizar esta iniciativa dentro de los planes de seguridad. Considerando las múltiples dificultades que implica instalar programas de control y prevención en sectores de escasos recursos, se avanzó en el perfeccionamiento y enriquecimiento del diseño metodológico, paralelamente al desarrollo de la ejecución en terreno, incorporando elementos emanados de la propia experiencia de implementación, especialmente en lo referido a los resultados de la acción policial focalizada e intensiva y a la relación con las organizaciones locales, a las que se pretendía involucrar como eje fundamental del mismo.

¹³ Lunecke, Alejandra: “Programa Barrio Seguro”, documento sin publicar, Santiago, sin fecha

Para orientar este proceso resultó fundamental la experiencia recabada no solo en La Legua de Emergencia, sino también en la población La Victoria, cronológicamente el segundo barrio en ser intervenido. En ambos casos, la ausencia de diseño metodológico incidió en que parte importante de las acciones realizadas estuvieran más bien relacionadas con el clamor popular, en lugar de responder a criterios técnicos. También influyó en esto que se actuara con criterio de reacción inmediata ante las demandas sociales, lo que se tradujo en que algunas medidas de difícil implementación, como por ejemplo el cierre perimetral efectuado en La Legua para impedir la entrada a vendedores de droga, no alcanzara a durar un año. Por otro lado, la participación del Subsecretario del Interior -quien durante un largo período concurría cada dos meses a entrevistarse con los pobladores y dar cuenta de la gestión que se estaba efectuando- permitió allegar importantes recursos económicos e incorporar entidades privadas para que colaboraran en diversas acciones. De esta forma, la Universidad Diego Portales llevó a La Legua sus clínicas jurídicas, la empresa Minera Escondida realizó talleres de capacitación para jefes de hogar, a través de planes de empleo de emergencia se contrató personal para construir infraestructura deportiva, etc. Como contrapartida, esta suerte de “externalización” de la intervención eclipsó el liderazgo político del municipio e hizo que éste se restara de participar en la misma, aspecto que a la larga resultaría de singular importancia, especialmente en el momento de evaluar la sostenibilidad del modelo, según se verá más adelante.

Como fruto de este proceso de aprendizaje e innovación, desde el año 2003 el Programa cuenta con un nuevo diseño que ha buscado “disminuir el costo de cada intervención y aumentar su eficacia”¹⁴, fundamentalmente por la vía de “implementar en cada nuevo barrio una estrategia de intervención que combina control y prevención de manera integral y focalizada”¹⁵. El perfeccionamiento metodológico se ha traducido en identificación de objetivos, criterios de elegibilidad, cobertura, plazos, productos esperados, etapas de desarrollo y énfasis asignados a los componentes de cada una de éstas.

Los criterios metodológicos generales para la implementación del Programa son tres: Focalizar la intervención en los sectores más afectados de las poblaciones elegidas, fortalecer la participación de la comunidad e impulsar la colaboración intersectorial con otros organismos estatales, particularmente el Ministerio Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Educación, Servicio Nacional de Menores (SENAME), Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) e Instituto de la Juventud. Los principales criterios que hacen que un barrio sea considerado elegible para el desarrollo del Programa están vinculados con tres aspectos, cuya presencia en el diagnóstico resulta imprescindible: Uno, proliferación de la violencia delictiva, asociada a la inseguridad y temor que ésta genera; dos, penetración e incidencia del narcotráfico en la vida comunitaria, particularmente expresada en la apropiación de los espacios públicos; y tres, incapacidad de control de parte de la institucionalidad formal.¹⁶ En lo administrativo, se otorgó a Barrio Seguro la categoría de subprograma gubernamental permanente ejecutado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, en el marco del Programa Chile + Seguro. Los recursos para el financiamiento del Programa han provenido mayoritariamente de la cooperación internacional, sin perjuicio de aportes

¹⁴ Ministerio del Interior, documento citado

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Estos criterios de elegibilidad se ven reflejados en los documentos del Ministerio del Interior a que aluden las citas N° 3 y N° 29

complementarios de la propia Subsecretaría del Interior y entidades privadas, algunas localizadas en los barrios beneficiarios. Así, desde el año 2004 el Programa Barrio Seguro es financiado a través de un préstamo reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁷ que le aporta un presupuesto anual no inferior a tres millones de dólares, lo que ha permitido su ampliación a provincias y, según el propio ministerio, disponer de “importantes elementos metodológicos para aumentar la eficacia en la ejecución de la iniciativa”¹⁸.

COMPONENTES DEL PROGRAMA

Desde un punto de vista metodológico, Barrio Seguro es una modalidad de intervención focalizada que pretende contribuir a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana a nivel local, en sectores poblacionales previamente seleccionados, promoviendo la participación conjunta de la comunidad organizada con la institucionalidad local (municipio, policías de Carabineros e Investigaciones y organizaciones locales que puedan aportar a este proceso desde sus respectivas especificidades) y la intersectorialidad como criterio ordenador del soporte central. Todo ello con el objeto de abordar de manera integral los factores que inciden en el surgimiento e instalación de la delincuencia en barrios con características de riesgo.

2.1) Estrategias del Programa: Control y Prevención

Para la consecución de sus objetivos el programa tiene una “doble orientación de control y prevención. La estrategia de control es efectuada por las instituciones policiales y judiciales, y la de prevención es ejecutada por el Programa Barrio Seguro”, pero desde el punto de vista del diseño se pretende que ambas se apliquen simultáneamente, “por lo cual se requiere de una buena coordinación y complementariedad entre las acciones desarrolladas por los organismos policiales y aquellas implementadas por el Ministerio del Interior”.¹⁹ Cabe señalar que, en la práctica, la intervención ha sido distinta en las diversas poblaciones, puesto que en La Legua y La Victoria se inició con fuerte énfasis en las acciones de control y después se abordó el ámbito social, pero con posterioridad esto ha sido más equilibrado.

El despliegue de este modelo considera el abordaje de “tres ámbitos de intervención: Ámbito policial, que involucra acciones de inteligencia dirigidas a desarticular y desbaratar redes de micro y narcotráfico y acciones de vigilancia policial más efectivas. Ámbito social, que involucra la reconstrucción del tejido social poblacional y la implementación de acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria con grupos de riesgo. Ámbito judicial, que involucra acciones de persecución penal a organizaciones delictuales”.²⁰

El trabajo en estos tres ejes de intervención se realiza en etapas sucesivas, agrupando actividades de manera temática. De esta forma, el Programa aborda cuatro áreas de intervención social, para estos efectos denominadas “componentes”.²¹

¹⁷ Ibidem

¹⁸ División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, página institucional citada

¹⁹ Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Bases de Licitación Pública Consultoría “Movilización Comunitaria en la Región Metropolitana I”, Santiago, mayo de 2004.

²⁰ Lunecke, Alejandra: Op.cit.

²¹ Programa Barrio Seguro, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, documento de trabajo, Mayo de 2005

2.2 Componentes del Programa

El primero de ellos se denomina **Movilización Comunitaria** y tiene tres objetivos específicos, los cuales deben realizarse dentro de un plazo de 22 meses:

- Recuperar para el uso de la comunidad aquellos espacios públicos habitualmente ocupados o utilizados por narcotraficantes o miembros del crimen organizado, tales como plazas, campos deportivos, esquinas estratégicas y, en general, inmuebles que se encuentren en desuso o abandonados;
- Fortalecer las redes sociales, “acrecentando y mejorando la calidad de las relaciones de convivencia entre vecinos, organizaciones y diversos grupos y sectores sociales”²²; y
- Promover la participación de la comunidad en coordinación con las policías para la ejecución de iniciativas dirigidas a mejorar la situación de seguridad.

El segundo, conocido como **Prevención del Delito en Grupos de Riesgo**, tiene por objetivo tomar los resguardos necesarios para impedir que niños y jóvenes en situación vulnerable ingresen a las organizaciones de narcotraficantes e inicien carreras delictivas asociadas a esta actividad ilícita.

El tercero, llamado **Reinserción de Personas en Conflicto con la Justicia**, comprende actividades dirigidas a personas que han sufrido condenas judiciales y han egresado de recintos carcelarios o se encuentran sometidas a alguna medida alternativa a la privación de libertad, con el propósito de evitar su reincidencia y apoyar, cuando corresponda, su reincorporación a la sociedad (prevención terciaria).

El cuarto componente recibe el nombre de **Acceso a la Justicia** y está enfocado al apoyo de las víctimas por la vía de mejorar sus relaciones de cooperación con los operadores de justicia, para conseguir que esta última sea más eficaz en la protección de los habitantes del barrio intervenido. A este componente se le asignaba un carácter “transversal” puesto que, conforme la idea original, la intervención debía comenzar con su aplicación y ésta extenderse a lo largo de todo el trabajo de terreno, en una suerte de acompañamiento al desarrollo de los otros componentes.

²² De la Jara, Ana María: “Articulación del modelo de intervención y el mundo social de los sectores intervenidos”, ponencia “Seminario Internacional Intervenciones socio-policiales en sectores urbanos críticos”, Ministerio del Interior y Universidad Diego Portales, documento sin publicar, Santiago, 2005

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN LA POBLACIÓN JOSÉ MARÍA CARO

El programa Barrio Seguro se ha ejecutado en 8 barrios de la Región Metropolitana, entre los años 2001 y 2006, a continuación se describen los principales hitos de la intervención en la población José María Caro:

A. Antecedentes de la intervención

Durante la segunda mitad del siglo XIX se produjo en Chile una fuerte migración desde el campo hacia la ciudad, en búsqueda de mejores condiciones de vida. La mayoría de quienes se trasladaban a centros urbanos llegó a la capital, Santiago, generándose un grave déficit habitacional y el consiguiente descontento social. La incapacidad estatal para solucionar esta demanda facilitó las condiciones para que muchos pobladores sin casa se incorporaran a organizaciones –muchas creadas por partidos políticos de izquierda- en función de esta necesidad y ocuparan de hecho terrenos eriazos o agrícolas. Estas acciones, conocidas como “toma de sitios”,²³ presionaron a los gobiernos de la época para desarrollar una política de vivienda de emergencia, dando nacimiento a varias poblaciones, entre ellas la José María Caro²⁴ en 1959. Con el transcurso del tiempo, sucesivos gobiernos promovieron la regularización de los títulos de propiedad y construyeron importantes obras públicas, especialmente urbanización básica, centros educacionales y espacios comunitarios. En la segunda mitad de la década de 1960 la organización social alcanzó niveles importantes, fruto –entre otros aspectos- de la política de promoción popular, interrumpida por el golpe militar de 1973. Pese a que las sucesivas mejorías transformaron la Población José María Caro en un sector consolidado, en la actualidad pareciera predominar una subcultura de marginalidad que se expresa en el “sentimiento que constantemente se manifiesta entre los vecinos, en particular entre los jóvenes, de exclusión respecto al progreso y desarrollo del país y de la ciudad de Santiago”, así como en la idea de que, “para integrarse, deben salir de la población a estudiar, a trabajar y ojalá cambiar de residencia”²⁵. Por lo mismo, muchos hijos de los pobladores originarios han emigrado cuando han tenido la posibilidad.

Entre las características más relevantes que se observaban en la Población José María Caro al momento de decidirse la intervención, se consideraron las siguientes:²⁶

- a) Alta penetración del tráfico de estupefacientes -concitando incluso el apoyo de no pocos vecinos- y amplia capacidad operativa que permitía a los narcotraficantes alcanzar otros sectores de la ciudad, transformando la población en un “centro de distribución”;
- b) Control territorial por parte de los traficantes, en términos de incidir en la disminución de otros delitos, fundamentalmente contra la propiedad, para facilitar el acceso a la población de los compradores de drogas;
- c) Violencia asociada al uso de armas de fuego y disputas entre narcotraficantes;

²³ Garcés, Mario: “Los pobladores refundan la ciudad”, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Revista Patrimonio Cultural N° 32, Santiago, 2004, disponible en www.dibam.cl

²⁴ Llamada así en homenaje al Arzobispo de la Arquidiócesis de Santiago de la Iglesia Católica y primer Cardenal chileno, Monseñor José María Caro, fallecido en 1958.

²⁵ De la Jara, Ana María, op. cit.

²⁶ Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Bases de Licitación, pág. 15

- d) Percepción pública de falta de rigor en las acciones de control efectuadas por la policía y la justicia del crimen;
- e) A partir de la ocupación de espacios públicos por los narcotraficantes, retroceso de las organizaciones sociales y temor generalizado.

B. Intervención Policial

A mediados del año 2004 las policías de Carabineros e Investigaciones, bajo la coordinación y dirección política del Ministerio del Interior, comenzaron el trabajo de inteligencia en la Población José María Caro y las acciones operativas dirigidas a combatir el narcotráfico, así como el delito de porte y tenencia ilegal de armas de fuego. Los objetivos de éstas, como se ha mencionado anteriormente, eran lograr un cambio fundamental de las condiciones que motivaban la inseguridad, mediante la disminución radical de los índices delictivos y la recuperación de los espacios públicos, con la consiguiente reducción del temor al delito. Estas nuevas condiciones constituyeron un punto de partida que facilitó el inicio de las actividades de orden social.

C. Intervención Social: Componente de Movilización Comunitaria

El desarrollo del primer componente, denominado “Movilización comunitaria”, se focalizó en la parte más afectada de la Población José María Caro, específicamente en dos sectores conocidos como E y F, cuyas malas condiciones económicas y sociales les otorgaban características de marginalidad dentro de la propia población. En palabras de la consultora, se trata de “sectores más pobres y heterogéneos en su procedencia (que) presentan una historia con altos índices de desempleo y subempleo, de delincuencia, de consumo de alcohol y venta clandestina”²⁷. Desde un punto de vista urbanístico están separados sólo por una calle, pero en lo social tienen escasa interacción, lo que se ha traducido en una tendencia a “actuar cada uno por su cuenta, con poca historia de trabajo en conjunto. Cada sector cuenta con aproximadamente 2.000 viviendas y cerca de 18.000 personas. Hay una cantidad considerable de adultos mayores que corresponden a los propietarios de las viviendas, son los que llegaron a vivir en ‘la Caro’. Ambos sectores tienen una escuela básica, iglesia católica y varias iglesias evangélicas. Asimismo, cada uno tiene una junta de vecinos y hay numerosas organizaciones deportivas y de adultos mayores. En general llama la atención la relativamente abundante infraestructura comunitaria: Sedes sociales, canchas deportivas, colegios abiertos a la comunidad (y) plazas”²⁸.

Paralelamente al desarrollo de las acciones policiales, la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior estableció contactos con dirigentes poblacionales de los sectores E y F para preparar el inicio de las tareas de movilización comunitaria. Para ello se difundió entre los vecinos el sentido de la intervención -especialmente de las iniciativas contra la delincuencia- y el significado que éstas tenían en el marco del Programa; se contactó a los líderes locales con la policía de Carabineros, con el objeto de generar relaciones y confianzas mutuas; y se promovió la comunicación con los funcionarios municipales, con el propósito de avanzar en el trabajo conjunto entre vecinos y gobierno local.

²⁷ Ana María de la Jara G., 2005, op. cit.

²⁸ Ana María de la Jara G., 2005, op. cit.

En este escenario, el Ministerio del Interior calificaba al componente de movilización comunitaria como “eje central de la intervención”²⁹ y señalaba que éste debía orientarse a “fortalecer las redes y relaciones entre sus habitantes, a través de un proceso de movilización de líderes sociales y de la comunidad en general, con el objeto de generar capital social y recuperar el entorno y los espacios comunitarios”.³⁰

Licitación del Componente de Movilización Comunitaria

A mediados de 2004 la División de Seguridad Ciudadana procedió a licitar³¹ la ejecución de las actividades del primer componente, adjudicándose las tareas de movilización comunitaria en septiembre del mismo año a “ONG Cordillera”, en tanto que el segundo componente, sobre prevención del delito en grupos de riesgo, fue adjudicado en agosto de 2005 a “MS Consultores”.

A partir de este propósito general, se definieron los cuatro objetivos específicos y sus respectivos productos:³²

- a) Acopio de insumos para la intervención, mediante la realización de un completo diagnóstico de la situación de seguridad ciudadana en el barrio;
- b) Fomento del encuentro, diálogo y resolución democrática de los conflictos, a través de la creación de una estructura tripartita denominada “Mesa Barrial”, integrada por los pobladores, la Municipalidad de Lo Espejo y la División de Seguridad Ciudadana. En este ámbito la consultora actuaba como “facilitadora”³³ y la División mantenía la representación del gobierno central, así como la administración de los recursos financieros, la relación con las organizaciones comunitarias y, por último, el seguimiento, control y orientación del trabajo de la consultora;
- c) Capacitación de líderes locales con el objeto de “generar conocimientos y habilidades” que contribuyeran “a disminuir la violencia y el temor en su barrio”³⁴. Para ello se realizó un programa de talleres en los que participaron 70 líderes sociales, cuyo resultado fue un conjunto de proyectos sociales y de mejoramiento del espacio público (infocentro³⁵, tercera edad, parlamento infantil, murga³⁶, servicios sanitarios, juegos infantiles, danza,

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem. Para estos efectos, las Bases de Licitación entienden por “capital social” aquellos “factores protectores de los individuos y de la comunidad que previenen la violencia y el temor que caracteriza a los barrios que se intervendrán”.

³¹ En Chile las políticas públicas impulsadas por la coalición gobernante incorporan, en muchos casos, la participación de organizaciones no gubernamentales y/o entidades privadas que son seleccionadas mediante licitación pública y actúan bajo la supervisión del organismo estatal respectivo, en este caso la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

³² Ibidem, pág. 16

³³ De la Jara, Ana María (directora Programa de Desarrollo Cultural de ONG Cordillera), Santiago, entrevista de 6 de septiembre de 2006

³⁴ Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Bases de Licitación, pág. 16

³⁵ Centro informático cuyo objetivo es facilitar el acceso a Internet y difundir su utilización como herramienta de estudio escolar.

³⁶ Vocablo de origen español, utilizado desde comienzos del siglo XX para denominar a las agrupaciones musicales callejeras que solían actuar en épocas de carnaval en Uruguay, hasta ese momento llamadas “mascaradas”. En cuanto a música y letras, la murga incorpora elementos del candombe y ritmos afroamericanos, con una particular percusión que incluye bombo, redoblante y platillos. En lo teatral, tiene influencia del Carnaval

biblioteca y desarrollo cultural). El financiamiento, ascendente a 110 millones de pesos (US \$ 207.000.- aproximadamente), fue solicitado a la Municipalidad de Lo Espejo y al Fondo Social de la Presidencia de la República en julio de 2006; y

- d) Diseño y ejecución de un sistema de seguimiento que mantuviera informada a la División de Seguridad Ciudadana, y sistematización final de la experiencia.

Desde un punto de vista conceptual y metodológico, la propuesta técnica ganadora de la licitación contemplaba la presencia permanente en terreno a través de monitores, con una visión del barrio que apuntaba a concebirlo como unidad territorial y social. En este marco, el componente de movilización comunitaria incluía el desarrollo humano individual, existiendo una opción por el trabajo con niños y jóvenes en riesgo social. Entre las formas de acción destacaba la utilización de los espacios públicos -ampliando este concepto a las escuelas y otros lugares similares- mediante la realización de actividades permanentes” y el establecimiento de dos niveles de alianzas: Uno entre la comunidad y Carabineros para efectos de seguridad y otro entre las instituciones locales (juntas de vecinos, escuelas, iglesias, etc.) y la municipalidad, para la ejecución de proyectos de prevención situacional y de desarrollo en general.

La intervención comenzó con dos acciones de corto plazo: La primera estuvo referida a la elaboración del diagnóstico –para lo cual se contó con la colaboración de la Universidad Alberto Hurtado³⁷- y capacitación de los monitores de terreno. Ambas acciones se ejecutaron en un lapso de cuatro meses y el diagnóstico abarcó una serie de temas esenciales para el buen manejo del escenario de la intervención, entre ellos la historia de la población, causas de la violencia, estadísticas sobre violencia y delincuencia, estado de su capital social y desafíos y recursos para mejorarlo. Los resultados fueron entregados a la municipalidad y a la propia comunidad. La segunda actividad estuvo concentrada en la generación de confianzas para lograr la inserción en la comunidad y en el establecimiento de relaciones con la municipalidad.

Paralelamente, se realizaron gestiones para la posterior instalación de la Mesa Barrial. El buen funcionamiento de ésta es fundamental en el modelo de intervención, porque se trata de la institucionalidad política que tiene por misión dar sostenibilidad y proyección a la misma. Los criterios aplicados fueron los siguientes:

- a) Propuesta de los integrantes de la Mesa –en este caso 40 personas- a partir de un proceso de diálogo con la comunidad;
- b) Instalación de la Mesa -en mayo de 2005- mediante sesión solemne, con presencia de autoridades municipales y de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior;
- d) Regulación del funcionamiento de la Mesa mediante un reglamento aprobado por la misma;

de Venecia y la Comedia del Arte, asumiendo los personajes de Momo, Pierrot y Colombina como símbolos distintivos. La murga se ha extendido a otros países, adquiriendo particularidades propias del lugar en que se practica.

³⁷ Universidad perteneciente a la Compañía de Jesús, con sede en Santiago

- e) Realización de sesiones periódicas -cada 15 días- alternadamente en ambos sectores de la Población; y
- f) Amplia participación de representantes de organismos locales (aunque la asistencia de éstos disminuyó a fines de 2005).

Durante la etapa posterior a la instalación de la Mesa Barrial, la intervención incluyó actividades de animación social (escuelas abiertas) y, en consonancia con la metodología descrita, otorgó especial consideración a las características relevantes de la idiosincrasia local, en la perspectiva de dar mayor legitimidad y fortalecimiento al trabajo de terreno (por ejemplo, el sector E tenía tradición de trabajo por “pasajes”³⁸, en tanto que en el sector F se acostumbraba a participar a través de asociaciones de vecinos³⁹, clubes deportivos, centros culturales, tercera edad, etc.). Adicionalmente, dada la antigua data y reconocimiento legal de las organizaciones de vecinos, se prestó particular atención a la interlocución con éstas.

La culminación de las tareas del primer componente se produjo en septiembre de 2006, con la entrega de la respectiva sistematización a la División de Seguridad Ciudadana, hoy conocida como División de Seguridad Pública. Hasta hoy, el resultado de esta sistematización no ha sido difundido en medios públicos oficiales. También en el mismo año terminó la ejecución del segundo componente, encontrándose pendiente el inicio del tercero.

ANÁLISIS DEL PROGRAMA BARRIO SEGURO Y DOS DE SUS INTERVENCIONES

4.1) Análisis comparativo de las intervenciones en las poblaciones: Legua Emergencia y José María Caro

De conformidad con los criterios de elegibilidad del Programa Barrio Seguro, su implementación en la Población José María Caro se efectuó considerando de manera primordial que, en ese momento, al igual como había ocurrido en su oportunidad en La Legua de Emergencia, se trataba de una zona en la que existía uno de los mayores índices de violencia delictiva, narcotráfico y violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana. La metodología de trabajo desarrollada para tomar esta decisión incluyó la elaboración de un catastro de barrios críticos, con sus respectivos indicadores provenientes del seguimiento que efectúa el Ministerio del Interior y de los registros de las propias policías de Carabineros e Investigaciones de Chile. Sobre la base de estos antecedentes técnicos el Gobierno tomó la decisión, en función del conjunto de políticas públicas priorizadas durante el año 2004 –particularmente las de seguridad pública- y de los recursos disponibles, respecto del barrio en que se ejecutaría el Programa. A su vez, el mismo criterio fue seguido para definir el sector específico de la Población José María Caro que sería intervenido.

Sin perjuicio de ello, esta experiencia tiene algunas diferencias sustantivas con la intervención en La Legua de Emergencia, lo que dificulta identificar patrones objetivos de comparación:

³⁸ En Chile calles angostas y de corta longitud, fundamentalmente para el tránsito peatonal.

³⁹ En Chile llamadas juntas de vecinos, con reconocimiento formal desde el año 1965 a través de la Ley 16.880.

Aquella, como primera intervención, surgió de una decisión política coyuntural que carecía de marco conceptual de referencia y diseño metodológico. Producto de ello se detectó una multiplicidad de problemas que dificultaban el avance de la intervención, entre ellos cooptación policial por parte del narcotráfico, lo que llevó a formar una “fuerza de tarea”, integrada por Carabineros y Policía de Investigaciones, encargada del trabajo de inteligencia previo (determinación de las bandas, identificación de sus jefes, establecimiento de patrones de actuación, tipo de actividad ilícita, relaciones con la comunidad, etc.) y de su posterior ejecución en terreno; además hubo errores de gestión que derivaron en inversiones sociales sin objetivos claros, falta de seguimiento, etc. En la Población José María Caro, en cambio, la intervención fue resultado de un trabajo de diagnóstico, seguido de la aplicación del diseño metodológico vigente desde el año 2004.

En La Legua hubo un énfasis importante en la acción policial, bajo la coordinación del Subsecretario del Interior. Esta intervención comenzó con las referidas acciones de inteligencia dirigidas a desbaratar las bandas de narcotráfico y el crimen organizado, seguido de allanamientos, detenciones selectivas y acciones judiciales, con el objeto de conseguir la privación de libertad y posterior condena de los líderes de dichas bandas. Aún cuando en la José María Caro se comenzó con acciones similares, la magnitud de este esfuerzo fue mucho menor que en La Legua y el eje central de la intervención estuvo puesto en la movilización comunitaria, particularmente en fortalecer redes sociales y promover la participación en actividades propias del Programa.

Relacionado con lo anterior, en La Legua la visibilidad de las autoridades políticas del nivel central fue constante. Sin embargo, la fortaleza que en teoría implicaba la presencia del Subsecretario del Interior en terreno, para informarse de la situación y representar al Gobierno ante los vecinos, terminó actuando en detrimento de las autoridades locales, reflejado en su débil inserción, conflictos con las organizaciones sociales y, en general, en perjuicio de la intersectorialidad. La presencia centralizada decayó ostensiblemente en experiencias posteriores y por ello, en la José María Caro la División de Seguridad Ciudadana intentó fortalecer la coordinación con las autoridades locales, en este caso la Municipalidad de Lo Espejo, atendido que su involucramiento se consideraba esencial para la proyección del trabajo a realizar.

En La Legua la ausencia de diseño y metodología se hizo evidente en la falta de objetivos de largo plazo, así como en la inexistencia de un soporte social que diera continuidad a la intervención, lo que obligó a implementar rápidamente algunos proyectos que permitieran la sostenibilidad del esfuerzo. Por el contrario, la intervención en la José María Caro ha tenido desde el comienzo una estrecha relación entre objetivos y organización social, cuyo fortalecimiento ha sido esencial en el despliegue e inversión realizados, en la perspectiva de proyectar los resultados de la intervención, una vez que ésta termine.

Por último, en La Legua el nivel de “externalización”, esto es, ejecución de tareas propias de la intervención a través de entidades privadas, fue mucho menor que en la José María Caro y realizado a través de invitaciones directas, a diferencia de la selección mediante licitación que ha utilizado el Programa en esta última. Adicionalmente, ello ha derivado en mayor transparencia, claridad de objetivos y especialización del Programa en la supervisión y orientación de la ejecución de terreno.

4.2) Análisis crítico del Programa Barrio Seguro

Luego de más de un lustro de trabajo, la experiencia de Barrio Seguro conduce directamente a poner atención en los resultados de los componentes de “Movilización comunitaria” y “Acceso a la justicia”, por ser éstos los que han tenido mayor desarrollo y sistematización, y por ello permiten identificar algunas fortalezas, aciertos y desafíos. No obstante, conviene tener presente en este análisis que la perspectiva histórica continúa siendo de corto alcance y, por otra parte, que desde el punto de vista metodológico los componentes están diseñados como etapas sucesivas que complementan y consolidan los alcances de la anterior. Habida cuenta de ello, estos comentarios dicen relación, fundamentalmente, con los componentes ejecutados y permanece pendiente una evaluación de conjunto del programa.

Oportunidades / Amenazas

En lo político, desde hace poco más de un año el Programa ha resultado afectado por el contexto de cambios institucionales que suele producirse durante el proceso de finalización de un período de gobierno. Para entender a cabalidad esto, es útil tener presente que desde fines de 2005, Chile entró en un proceso de contienda electoral que se extendió hasta marzo de 2006. Producto de ello se suscitó una serie de cambios que, en su momento, también alcanzaron a la Subsecretaría del Interior, traduciéndose –fundamentalmente– en la relativización del apoyo político otorgado al Programa. Con posterioridad a las elecciones presidenciales y parlamentarias, se han producido cambios en la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, a partir de 2007 División de Seguridad Pública, los cuales han incidido –como es natural– en los programas ejecutados por la misma. En lo que atañe al Programa Barrio Seguro, este dispone de una nueva ubicación institucional, ahora como parte de la Unidad Territorial de la División de Seguridad Pública.

En este contexto, resultan interesantes los esfuerzos por perfeccionar el modelo de intervención, no sólo a través de la construcción de una metodología específica para su ejecución, sino también por la actitud dirigida a identificar lecciones aprendidas. Entre otros aspectos, esto se observa en la creciente importancia concedida a los criterios técnicos, respecto de aquellos de orden político coyuntural, y en la voluntad política de aprovechar los cambios institucionales para enfrentar el principal desafío pendiente del Programa, en tanto modelo de intervención, cual es trabajar conjunta y coordinadamente con los municipios, para lo cual se pretende recurrir a una mayor coordinación intrainstitucional con el Programa Comuna Segura⁴⁰.

Fortalezas / Debilidades

Desde la perspectiva del diseño del Programa, específicamente de sus cuatro componentes, es posible observar que algunos de estos representan un peso específico cualitativamente superior. En este sentido, algunos aparecen como indispensables, en tanto que la ejecución de los demás podría quedar relegada a un segundo plano. Los componentes que otorgan su especificidad a este modelo de intervención son, claramente, aquellos dirigidos al control policial y judicial, y a la movilización social. Es indudable que los componentes dos y tres,

⁴⁰ Programa del Ministerio del Interior que es ejecutado descentralizadamente por los municipios, dirigido a proveer soluciones a los problemas locales de seguridad pública, a través de la participación de la ciudadanía.

sobre “Prevención del delito en grupos de riesgo” y “Reinserción de personas en conflicto con la justicia”, se encuentran íntimamente ligados a los dos anteriores y más aún, según los conceptos del Programa su realización se aprecia muy importante para otorgar sostenibilidad a la intervención, pero en la práctica su ejecución e impacto ha sido menor (en la mayoría de los barrios estaba previsto que el componente número tres comenzaría a ejecutarse recién el año 2006).

En efecto, el Programa ha tendido a concentrarse en el componente de “Movilización comunitaria”, con creciente énfasis en los aspectos vinculados a la reconstrucción del tejido social y progresiva disminución de los aspectos policiales y judiciales. De hecho, el componente de “Acceso a la justicia” tuvo un mayor desarrollo en las primeras intervenciones, aún cuando entonces no se encontraba individualizado como tal. No obstante, su aplicación ha decaído desde la vigencia de la reforma procesal penal, puesto que en las primeras intervenciones, realizadas antes de que la reforma se implementara en la Región Metropolitana,⁴¹ el liderazgo en la ejecución de este componente lo asumía directamente el Ministerio del Interior, mediante la presentación de querellas en contra de las personas detenidas, sobre la base de criterios que incorporaban consideraciones no solo técnicas, sino también de la coyuntura política en materia de seguridad ciudadana. Con la entrada en vigencia de la reforma el monopolio de la persecución penal pasó al Ministerio Público y, aún cuando el Ministerio del Interior continuó haciéndose parte en una cantidad relevante de casos, se ha señalado que la preeminencia de criterios técnicos, entre ellos el carácter garantista de la reforma, habría influido en el énfasis otorgado inicialmente a estas acciones.

Así, en la experiencia de la Población José María Caro, las actividades de control policial propias del componente de “Acceso a la justicia” tuvieron lugar en el comienzo de la intervención, para luego disminuir paulatinamente. Entre otras causas, esto pareciera ser consecuencia de las tensiones introducidas en el grupo beneficiario por la posibilidad de que a algunos de sus integrantes se les vinculara en acciones que, de una u otra forma, eran vistas como colaboración con el control policial, circunstancia difícil de compatibilizar con la necesidad de esos mismos vecinos de continuar viviendo en la población. Por el contrario, los resultados más importantes han estado directamente vinculados con la creación y rearticulación del tejido social, restando por verse la sostenibilidad de los logros obtenidos por el conjunto del Programa, atendida la menor incidencia del componente de control policial y el dinamismo propio del narcotráfico, lo que podría dejar latente la posibilidad de reversión del proceso.

La denominación “Acceso a la justicia” asignada al cuarto componente no refleja cabalmente las tareas desarrolladas durante su ejecución, puesto que parte importante de éstas se han traducido, especialmente durante las primeras intervenciones, en la presentación de acciones judiciales por parte del Ministerio del Interior contra narcotraficantes o bandas del crimen organizado, en lugar de asegurar el ejercicio del derecho a la justicia por parte de la comunidad.

La relación de Barrio Seguro con el Plan Cuadrante de Carabineros -en Chile la expresión más cercana al concepto de policía de proximidad- ha sido señalada como uno de los aspectos débiles del Programa, por cuanto ésta se ha traducido básicamente en informar a Carabineros de las acciones a seguir y, por parte de esta institución, en reforzar la vinculación de algunos funcionarios con los sectores intervenidos (una especie de carabinero comunitario). Otro tanto

⁴¹ Vigente desde el 16 de junio de 2005 en la Región Metropolitana.

ha ocurrido con el nivel de relación logrado con los municipios, pudiendo señalarse como ejemplo que la ocupación del espacio público en la experiencia de la Población José María Caro no pudo ser coordinada adecuadamente con la municipalidad respectiva, a la cual corresponde la administración del uso del suelo, traduciéndose esto en diferencias de criterio respecto de los lugares que debían ser intervenidos. Por ello, se espera que desde la Unidad Territorial de la División de Seguridad Pública estos desafíos sean enfrentados de manera más eficiente.

Además de las debilidades de diseño y metodología del Programa, se han reportado problemas administrativos durante la ejecución de las actividades licitadas, debido a incumplimiento de plazos, adjudicaciones de fondos, etc. Respecto de lo primero, una de las más duras críticas que recibió el Programa fue la carencia de evaluación de impacto, lo que llevó a que en la intervención iniciada en 2005 en la Población Carol Urzúa se estableciera una línea de base, pero la carencia de resultados sistematizados ha impedido la conclusión de la misma. En cuanto a lo segundo, en la Población José María Caro la Consultora señaló haber tenido problemas para la ejecución de los proyectos, puesto que las iniciativas para ocupación de espacios públicos recién fueron licitadas a mediados de 2006, en circunstancias que su término se consideraba para comienzos del mismo año. Respecto de los proyectos sociales, en general, su ejecución implicó gran cantidad de trámites administrativos, pues quienes participaron en ellos debieron ajustarse a las formalidades propias del sector público (cotizaciones, formularios, informes de ejecución, etc.), en este caso del Fondo Social de la Presidencia de la República. Por otra parte, la aprobación de estos proyectos en enero de 2006 (la intervención había comenzado en el segundo semestre de 2004) implicó un desfase con muchas actividades, especialmente culturales, que habían comenzado a ejecutarse en el primer semestre de 2005 con financiamiento municipal, privado o, sencillamente, sin apoyo económico. Además de la entrega de los fondos en período de vacaciones de verano (en Chile enero-febrero), se fijó un plazo brevísimo para su utilización.

En lo positivo, el hecho de que las entidades ejecutoras de los proyectos rindieran cuentas a la Mesa Barrial contribuyó al fortalecimiento del rol de la institucionalidad creada por la intervención.