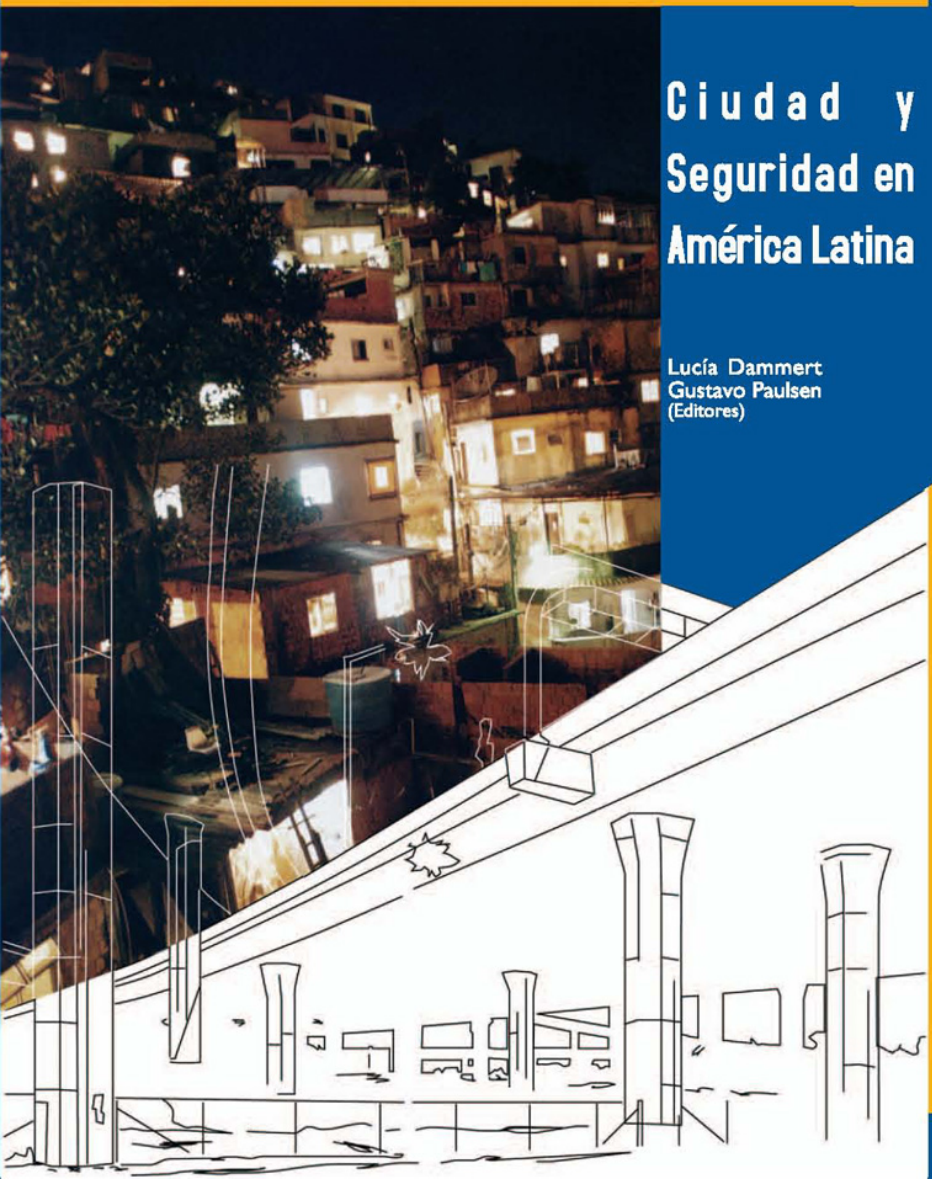
red 14
Seguridad Ciudadana en la Ciudad
URB-AL VALPARAÍSO

FLACSO
CHILE



Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert
Gustavo Paulsen
(Editores)

Lucía Dammert: Socióloga y Master en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Pittsburgh. Es coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile.

Gustavo Paulsen: Abogado y Master en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Es coordinador de la RED 14 del Programa URB-AL.

Ciudad y Seguridad en América Latina

Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red Nº 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso; URBAL.
Ciudad y seguridad en América Latina.
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.
230p. Serie Libros FLACSO-Chile
ISBN: 956-205-204-4

SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION CIUDADANA; PREVENCION DEL DELITO; SEGURIDAD PUBLICA; CIUDADES; GOBIERNO LOCAL; DELINCUENCIA; AMERICA LATINA.

Registro de propiedad intelectual Nº149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO - Chile en Internet: http://www.flacso.cl

Diseño portada: Marco Henríquez
Diagramación: Claudio Doñas J.
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores

INDICE

· **PRESENTACIÓN** 7
Alcalde de Valparaíso, *Sr. Aldo Cornejo*

· **INTRODUCCIÓN** 9
Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

· **SECCIÓN 1:** 15
ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El rol policial · *José María Rico* 17

Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · *Lucía Dammert* 51

Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica.
Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · *Macarena Rau* 85

· **SECCIÓN 2:** 107
EXPERIENCIAS LOCALES

Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo ·
Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall 109

La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia ·
Hugo Acero 133

La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa
Comuna Segura · *Alejandra Lunecke* 151

Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú ·
Susana Villarán y Gabriel Prado 173

· **SECCIÓN 3:** 187
HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL

Claves para el buen gobierno de la seguridad · *Gustavo Paulsen* 189

Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad ·
Lucía Dammert y Javiera Díaz 199

Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local ·
Lucía Dammert y Alejandra Lunecke 221

· **SOBRE LOS AUTORES** 241

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Comissoes Civis Comunitárias · *Sao Paulo - Brasil* 46

Cuadro 2. Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · *Bogotá - Colombia* 48

Cuadro 3. Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · *Buenos Aires - Argentina* 77

Cuadro 4. Proyecto Comunidades Justas y Seguras · *Rosario - Argentina* 79

Cuadro 5. Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · *Sonsonate - El Salvador* 82

Cuadro 6. Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · *Ciudad de Guatemala - Guatemala* 83

Cuadro 7. Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · *Municipio de León - Nicaragua* 101

Cuadro 8. Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · *México* 103

Cuadro 9. Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · *Santiago - Chile* 105

Cuadro 10. Programa Jóvenes · *Nuevo León - México* 131

Cuadro 11. Culturas Juveniles y Comunidad · *Quito - Ecuador* 148

Cuadro 12. De Chicos Bravos a Futuras Promesas · *Lima-Perú* 170

Cuadro 13. Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · *Honduras* 171

Cuadro 14. Municipio Armas Libres · *San Martín e Ilopango - El Salvador* 184

Cuadro 15. Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · *El Salvador* 186

Cuadro 16. Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · *Montevideo - Uruguay* 217

Cuadro 17. Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · *Chile* 219

PRESENTACIÓN

La seguridad ciudadana es un tema de preocupación de los gobiernos locales en América Latina debido a que se ha convertido en una de las principales demandas de la ciudadanía. Cabe reconocer que si bien esta problemática tiene carácter mundial, su magnitud es mucho mayor en América Latina con tasas de homicidios que en algunos casos triplican la media mundial. Dos situaciones afectan la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar eficaz y eficientemente esta problemática. En primer lugar la violencia y la delincuencia son fenómenos complejos y multicausales que se presentan con características específicas en cada localidad. Esta situación nos enfrenta a la necesidad de respuestas también diversas que impacten sobre los factores de riesgo vinculados con ambas, pero sin promover la inmovilidad de los ciudadanos por el temor. Estas iniciativas sólo se pueden implementar cuando el fenómeno ha sido analizado en profundidad lo cual es aún una tarea pendiente en la mayoría de nuestros países. En segundo lugar, en muchos casos los gobiernos locales se ven ante la necesidad de abordar una problemática para la cual no tienen un marco legal pertinente que les permita, por ejemplo, coordinar efectivamente con las instituciones policiales.

De esta manera el poco conocimiento sobre la violencia y la delincuencia aunado a la carencia de una legislación que reconozca un rol activo de los gobiernos locales disminuyen la capacidad de desarrollar políticas con impacto en el corto, mediano y largo plazo.

La Municipalidad de Valparaíso reconoce estas limitaciones y ha avanzado en el desarrollo de intervenciones locales coordinadas con las instituciones policiales, otras instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general. Adicionalmente, ha enfatizado en la necesidad de intercambio de experiencias prometedoras y exitosas en la prevención y control del delito, para lo que la Red 14 del Programa URBAL ha sido un elemento vital.

La Red 14 de URBAL, con sede en la ciudad de Valparaíso, tiene como objetivo principal el intercambio de experiencias y la realización de proyectos conjuntos entre ciudades latinoamericanas y europeas. Este proceso ha generado una constante reflexión sobre los principales elementos de la problemática de la seguridad así como de las políticas públicas implementadas a nivel nacional y local.

En este esfuerzo hemos apoyado la elaboración y difusión de materiales de reflexión que permitan mejorar la definición de políticas locales de seguridad a nivel local. Es así como me complace presentar este libro "Ciudad y Seguridad en América Latina" que se constituye en el segundo volumen sobre la temática publicado por el Municipio y la Red 14. En esta ocasión se ha contado con la

colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile que ha brindado el apoyo necesario para lograr una publicación que sin duda avanza en el conocimiento de la temática y en la redefinición de los roles del gobierno local en América Latina.

Este texto, editado por Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, cuenta con la participación de prestigiosos académicos y actores políticos de la región que han aportado experiencias y reflexiones sobre la temática. En este sentido, confío que los temas y prácticas presentadas servirán para aumentar el conocimiento sobre la temática así como el intercambio de experiencias en América Latina. En este proceso, la definición de un rol activo y promotor de políticas de seguridad, por parte de los gobiernos locales se destaca como una necesidad que debemos resolver con la certeza que tenemos la capacidad de implementar iniciativas que permitan disminuir la violencia y la delincuencia en nuestras ciudades.

Aldo Cornejo

Alcalde
Ilustre Municipalidad de Valparaíso

INTRODUCCIÓN

América Latina es un continente de ciudades. Sin duda una de las principales características de nuestra región es su rápido proceso de urbanización y la consecuente consolidación de ciudades de gran tamaño y población. Estas urbes abren la posibilidad del intercambio cultural, la conformación de identidades locales así como también son escenario de serios problemas sociales vinculados con la inequidad, la carencia de servicios básicos y la precariedad en la que viven muchos de sus habitantes. En estos contextos urbanos la seguridad ha ocupado un lugar central, principalmente a partir de la última década, convirtiéndose en una de las principales preocupaciones ciudadanas.

Paralelamente a lo anterior, se ha ido acrecentando la necesidad de que los gobiernos locales asuman el tema de la prevención y el control de la violencia y la delincuencia como una de sus áreas centrales de intervención. La participación de lo local en estas temáticas muestra sin duda una redefinición en el paradigma tradicional de intervención sobre ambas problemáticas que tenía como actor casi exclusivo a las instituciones policiales. Y además incorpora la necesidad de incluir mecanismos de participación de la ciudadanía en estas iniciativas para lograr efectivos mecanismos de consolidación del capital social y de reducción de los problemas de convivencia a nivel local.

Lamentablemente, se evidencia aún una limitada reflexión sobre este rol del gobierno local en las tareas vinculadas con la seguridad ciudadana y aún menos intercambio de experiencias en América Latina. Sin duda, ambos temas son cada vez más necesarios para lograr una verdadera disminución de estos problemas sociales que enfrentamos como sociedad a nivel mundial. Es por esto que la Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URBAL auspicia la elaboración y difusión de este libro que busca complementar los temas presentados en la primera publicación "Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos" (2004).

De esta manera, el presente volumen avanza sobre los debates conceptuales propuestos en el primero y reconoce la necesidad de focalizar la atención sobre el rol del gobierno local en la prevención de la violencia y la delincuencia. Asimismo, se volcaron los esfuerzos en la búsqueda de un material que permita que los líderes locales de las diversas ciudades latinoamericanas puedan encontrar experiencias interesantes, formas novedosas de definir los temas centrales de las estrategias locales de seguridad y herramientas para el diseño e implementación de las mismas. En este sentido, el libro que estamos presentando tiene un objetivo práctico y por ende aspiramos a compartir los avances y retrocesos evidenciados en diversos contextos de nuestro continente.

Contenido del volumen

La primera sección del libro presenta los tres temas de mayor intervención de los gobiernos locales en América Latina. Debido a los procesos de descentralización vividos en la mayoría de los países de la región así como al constante reclamo popular por mejores niveles de seguridad, los gobiernos locales han desarrollado iniciativas en diversos temas vinculados con dicha problemática. Sin embargo, tres son las áreas de intervención que consideramos centrales: La coordinación con las instituciones policiales, el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria y la prevención situacional.

Sin duda la colaboración entre los gobiernos locales y las instituciones policiales es uno de los elementos fundamentales de cualquier estrategia de prevención y control de la violencia y la delincuencia. No obstante, es frecuente encontrar modelos paralelos de intervención donde las policías desarrollan estrategias de patrullaje y control completamente autónomas de las decisiones locales. En este marco, el capítulo de José María Rico rescata las áreas centrales de desarrollo policial en las últimas décadas, así como las diversas experiencias desarrolladas en la región en este ámbito de acción. En este sentido, el autor incluye una serie de casos, recopilados de América Latina, que permiten observar los avances y los desafíos aún pendientes en la conformación de una estrategia colaborativa entre la policía y el gobierno local.

Por otro lado, la participación de la comunidad en las iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia es un pilar de las políticas de seguridad a nivel local. Debido al cambio en la forma como se enfrentan ambas problemáticas, que se centraba tradicionalmente en el monopolio de la fuerza por parte de la policía hacia una visión de seguridad ciudadana donde aparecen nuevos actores y ámbitos de intervención, la comunidad se convierte en un actor decisivo en el espacio local. Como establece Lucía Dammert en el segundo capítulo de esta sección, uno de los grandes desafíos que establece esta nueva perspectiva es la carencia de una definición común sobre lo que se entiende por comunidad y el rol que se le entrega tanto en la prevención como incluso en el control de la violencia y la delincuencia. Adicionalmente, se reconoce la presencia de un discurso común que pone en relieve la prevención comunitaria, pero que en los hechos le destina limitada inversión pública y apoyo político débil. Todo lo anterior no parece amilanar las múltiples iniciativas desarrolladas en la región donde la comunidad ha adquirido un rol preponderante en la organización e implementación de actividades vinculadas con la prevención. Sin duda un elemento significativo para la sustentabilidad de dichas iniciativas es la participación, coordinación y aporte del gobierno local.

Finalmente, una de las áreas de intervención más desarrolladas por los gobiernos locales es la prevención situacional. Partiendo de la necesidad de mejorar la calidad del espacio público en cuanto a su diseño, iluminación y mantenimiento, son múltiples las acciones desarrolladas en los diversos gobiernos locales por mejorar

la infraestructura urbana. Sin embargo, es necesario resaltar que la solución no radica en la iluminación indiscriminada de un determinado espacio o en la remodelación de un determinado espacio público. Por el contrario, se requiere de una mirada organizadora del desarrollo urbano que vincule las diversas aristas del fenómeno con la prevención y el control de la delincuencia. En este sentido, una de las principales especialistas en la técnica del Crime Prevention Through Environmental Design (Prevención del crimen por medio del diseño urbano), también conocido como CPTED, de la región, aporta un capítulo que discute y presenta la forma cómo el diseño urbano apoya a la prevención del delito. Así, Macarena Rau avanza en una de las áreas tradicionalmente desarrolladas por los gobiernos locales, pero con una mirada innovadora y práctica. En este marco es necesario explicitar la necesidad de combinar las perspectivas de diseño con el real empoderamiento de la ciudadanía para convertir los espacios públicos en verdaderos lugares donde se construye la alteridad. Así, la mejora de los espacios *per se* permiten definir un marco donde se pueden establecer mecanismos de convivencia pero no aseguran el desarrollo de los mismos.

La segunda sección del libro presenta algunas de las principales iniciativas desarrolladas en la región que han sido sometidas a procesos de evaluación, o análisis más sistemáticos. En este punto queremos resaltar que múltiples son las iniciativas que se podrían incluir en una recopilación como la que presentamos en este volumen, sin embargo muchas de las prácticas conocidas como positivas lamentablemente no han sido sistematizadas e incluso recopiladas. Problema que debe llamar la atención a los actores políticos a nivel local y motivarlos a destinar mayores recursos, tanto humanos como financieros, para explicitar los avances y desafíos que se han presentado en el diseño e implementación de las iniciativas.

La experiencia de Diadema en Brasil retrata la realidad de muchas ciudades latinoamericanas que experimentan crecimiento urbano sin planificación, generando asentamientos periféricos con precarios servicios básicos y en muchos casos con limitadas vías de acceso a la ciudad. Diadema se inserta en un contexto de mucha violencia en la ciudad de Sao Paulo, con una notable tasa de homicidios y paralelamente reiterada impunidad sobre los mismos. No obstante, el Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial comienza a formar parte de la movilización comunitaria para reducir los homicidios, organizando Foros de Seguridad Pública en los cuales se convoca a los actores locales, los que estaban desvinculados de estas iniciativas. Así, las reuniones mensuales con representantes de las policías, líderes locales, políticos y religiosos, ponen de relieve la importancia de la coordinación interinstitucional en la focalización de iniciativas. Al mismo tiempo, está experiencia da cuenta del compromiso de una comunidad que enfrenta altos niveles de violencia.

En segundo lugar, Hugo Acero presenta el Programa Departamentos y Municipios Seguros desarrollado en Colombia y que tiene como fundamento replicar la experiencia exitosa de Bogotá en todos los departamentos y municipios del país.

Se parte del supuesto que las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana son en su mayoría de carácter local y por ende deben ser tratadas por las autoridades locales. Este capítulo muestra la pertinencia de un sustento legal que dé las facultades y herramientas a las autoridades locales para hacerse cargo de las problemáticas de seguridad que afectan a su jurisdicción. Por otra parte, indica la necesidad de sistematizar y evaluar las experiencias realizadas de manera de poder replicar aquellas que han sido exitosas, adaptándolas a cada contexto, como es el caso de la experiencia de Bogotá. Así como los desafíos que implica trabajar en prevención de la violencia y la delincuencia en un país marcado por un conflicto interno de larga data.

La tercera experiencia sistematizada por Alejandra Lunecke presenta un programa nacional de prevención del delito desarrollado en Chile. El programa Comuna Segura busca la descentralización de las iniciativas de prevención comunitaria y situacional, así como el fortalecimiento de las capacidades locales para el diseño e implementación de políticas de seguridad mediante el desarrollo de un diagnóstico local y un plan de acción donde se priorizan temas y problemas vinculados con la violencia y la delincuencia. La principal particularidad de esta iniciativa es su diseño centralizado desde el Ministerio del Interior y la coordinación que se establece con los gobiernos locales. De esta forma, uno de los países más centralistas de la región muestra avances significativos hacia un debate sobre la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y el manejo del financiamiento de dichas políticas.

Finalmente, Susana Villarán y Gabriel Prado presentan una interesante experiencia en seis localidades peruanas donde se instalan Consejos Locales de seguridad. Iniciativa desarrollada en el marco de un rediseño completo del sistema de seguridad nacional y donde los gobiernos regionales y distritales asumen un rol más activo en la temática. Esta experiencia incluye un componente especial vinculado con la participación de una organización no gubernamental (el Instituto de Defensa Legal) en la implementación de estas iniciativas. De esta forma se evidencia la capacidad de asociación entre el gobierno local y la sociedad civil en la disminución y control de la violencia y la delincuencia.

La tercera sección del libro presenta técnicas y herramientas necesarias para avanzar en el diseño e implementación de iniciativas efectivas y eficientes en la prevención de la violencia y la delincuencia. Es decir se busca la transferencia de experiencias y conocimiento a partir de las iniciativas analizadas en las primeras secciones del presente volumen. Así, el objetivo de esta sección tiene un carácter principalmente instrumental y práctico en la identificación de los pasos metodológicos a seguir, así como las alternativas cuantitativas y cualitativas disponibles para una mejor intervención local en seguridad.

El primer capítulo de esta sección recopila las principales coordenadas o elementos encontrados en aquellas iniciativas que tienen resultados interesantes en la región. En este proceso, Gustavo Paulsen rescata la capacidad de liderazgo de los gobiernos locales, la necesidad de una focalización territorial de las iniciativas de prevención y control, la coordinación interinstitucional, y la definición de una perspectiva multidimensional como los principales elementos que deben ser tomados en consideración a la hora de diseñar una política local de prevención.

Los dos capítulos restantes buscan presentar una guía metodológica sobre los pasos a seguir para la implementación de una estrategia de prevención de la violencia y la delincuencia, así como las técnicas y herramientas que pueden servir para avanzar en este diseño. En primer lugar, Lucía Dammert y Javiera Díaz desarrollan el proceso, descrito en cuatro etapas, a través del cual se propone consolidar una estrategia local de seguridad ciudadana. En este sentido se profundiza en la necesidad de constituir un Consejo Local de Seguridad Ciudadana en el que participen los actores involucrados en la temática, que será el eje tanto del diagnóstico de seguridad local como del liderazgo en las iniciativas elaboradas, siendo la entidad responsable de que se realice el monitoreo y evaluación de las mismas. Como segundo paso se analiza la elaboración de Planes de Acción a nivel local, los, se presentan como una herramienta de priorización de temáticas y/o problemáticas y de operacionalización de las mismas, permitiendo de este modo la implementación de las iniciativas planificadas, focalizadas y coherentes con la realidad local, las cuales serán susceptibles de ser evaluadas tanto en el proceso de implementación como respecto a su impacto en la seguridad local.

Finalmente, Alejandra Lunecke y Lucía Dammert sistematizan las principales herramientas, métodos y técnicas que pueden utilizarse para la elaboración de diagnósticos locales de seguridad ciudadana. Esto unido a la definición de la necesidad de consolidar espacios al interior de los gobiernos locales que sistematicen, organicen y analicen la información relevada. En este sentido se destacan dos tipos de análisis, aquel de carácter técnico realizado por expertos, y aquel de carácter comunitario, realizado por los propios actores involucrados en la realidad local, es decir la ciudadanía y las autoridades. Así se releva la riqueza de ambos enfoques y de las herramientas de recolección de información que aportan, ya que su manejo y utilización permiten orientar el trabajo a nivel local desde el conocimiento profundo de la realidad que se desea intervenir, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Adicionalmente, el libro incluye 17 experiencias desarrolladas en la región en la temática. Todas ellas muestran el valor de este tipo de iniciativas, la capacidad de organizar y motivar a la comunidad para involucrarse en tareas vinculadas con la prevención y el reconocimiento de la necesidad de consolidar asociaciones entre el gobierno local, las instituciones policiales y la sociedad civil. Sin duda, no es una compilación exhaustiva y si bien nos interesa presentar casos de las diversas ciudades de la región, esto no ha sido posible. De todas maneras se presenta una

buena sistematización de iniciativas que permite tener una primera aproximación a la diversidad de tareas en desarrollo en las principales ciudades de América Latina, así como a los desafíos que éstas enfrentan durante su implementación.

Colaboradores y agradecimientos

Este libro se ha nutrido del aporte de diversos especialistas en la temática de América Latina. Ha sido nuestro interés generar una reflexión que abarque la realidad de la mayoría de ciudades de América Latina y, por ende, también incluya sus iniciativas en desarrollo. En este proceso hemos contado con la invalorable colaboración de los autores de los capítulos incluidos en el volumen, todos han prestado con generosidad sus reflexiones y puntos de vista de los diversos temas planteados en la agenda de trabajo. Sin duda nuestro mayor agradecimiento y reconocimiento por las tareas que se desarrollan en el plano académico y de actividad política local.

Adicionalmente, queremos reconocer el aporte de diversas instituciones y personas que colaboraron en la sistematización de iniciativas desarrolladas en la región que se presentan a lo largo del libro como cuadros. Todas revisten una notable importancia para mostrar las posibilidades reales de generar compromisos locales para la prevención de la violencia y la delincuencia en nuestras ciudades.

Este volumen no hubiera sido posible sin la colaboración de diversas instituciones y personas. En primer lugar, el Municipio de Valparaíso y su alcalde el Sr. Aldo Cornejo han apoyado esta iniciativa poniendo énfasis en la necesidad de consolidar un intercambio de experiencias entre los diversos gobiernos locales de la región. De igual forma, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO – Chile ha colaborado activamente en esta iniciativa, especialmente el equipo del Programa de Seguridad y Ciudadanía. Por otro lado, el respaldo de la Comisión Europea, por medio del programa URB-AL, ha sido esencial para la publicación de este texto. Sin duda la colaboración de Javiera Díaz en la edición de los textos y coordinación de esta publicación ha sido un elemento central en el desarrollo de la publicación, por lo cual le agradecemos especialmente.

Finalmente, queremos reconocer el valioso aporte de los colegas que participan de esta publicación. Todos ellos han colaborado con entusiasmo en esta nueva iniciativa, compartiendo sus experiencias locales, sus interrogantes y propuestas sobre las medidas más efectivas para lograr gobiernos locales involucrados en la tarea de prevenir la violencia y la delincuencia en América Latina.

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

SECCIÓN 1

ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

EL ROL POLICIAL

José María Rico

ASOCIACIÓN GOBIERNO LOCAL - COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Lucía Dammert

PREVENCIÓN DEL CRIMEN MEDIANTE EL DISEÑO AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA. UN LLAMADO DE ACCIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA

Macarena Rau

EL ROL POLICIAL

José María Rico

I. Presentación

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes, la prevención y represión del delito, así como del mantenimiento del orden público, ha constituido un organismo estatal con características que lo distinguen de otros sectores que conforman el sistema de justicia penal. La principal es el contacto directo con la realidad criminal y en especial con la población. La policía es igualmente una institución social cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, por lo que presenta la doble originalidad de ser una de las formas más antiguas de protección social así como el principal modo de expresión de la autoridad. Se encuentra pues íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado y sus objetivos, forma de organización y funciones han de corresponder a las características sociopolíticas y culturales del medio en que ha de actuar. En este sentido, el valor de su intervención dependerá de la capacidad que muestre, no sólo en responder en forma satisfactoria a las numerosas demandas de los ciudadanos, sino también en adaptarse rápidamente a las transformaciones de la sociedad que le sirve de entorno y a cuyo servicio se encuentra.

Estos imperativos han motivado en las últimas décadas cambios importantes en los servicios policiales de los países más desarrollados. Ante el incremento de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad y la percepción generalizada de la ineficiencia de las instituciones estatales encargadas de enfrentar el problema, han surgido nuevos enfoques destinados a responder en forma más adecuada a las necesidades sociales en este campo. Entre ellos, el más prometedor parece ser el modelo de "policía de proximidad" (según la terminología europea) o "comunitaria" (término utilizado en los países anglosajones), aunado a nuevas opciones en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana. En este último sector, el énfasis acordado a la policía se justifica, no solamente por el papel esencial tradicionalmente desempeñado por esta institución en el control y prevención del delito, sino también –y sobre todo– por el que está llamada a cumplir en el marco de los nuevos enfoques, entre cuyas principales características destacan la participación de la comunidad en la identificación y aplicación de acciones orientadas a la solución de los preocupantes problemas de la criminalidad y la inseguridad y un estricto respeto de los derechos humanos.

También se ha manifestado esta tendencia en el cambio que ha experimentado América Latina desde los años 80. Además de los argumentos que acaban de indicarse, la reforma policial se justifica en esta parte del mundo por características propias de su evolución sociopolítica, en particular la democratización de sus

instituciones. Sin embargo, tal proceso no está aún consolidado en términos generales y, en materia de política criminal y policial, el hecho de coincidir con importantes incrementos de la criminalidad especialmente violenta y de la sensación de inseguridad constituye un importante obstáculo en la consecución de esta meta. Pese a ello, la reforma de los servicios policiales latinoamericanos está significando una nueva dinámica en el camino de su democratización.

El acento de estos procesos se pone en el reconocimiento de su carácter civil, apolítico y profesional, la necesidad de una selección y capacitación que enfaticen en el respeto de los valores democráticos, un mayor contacto con la sociedad civil, la supresión de abusos y prácticas de corrupción mediante el fortalecimiento de mecanismos de control de las actividades policiales, una mayor eficiencia en los servicios prestados y la obligación de rendir cuentas de sus intervenciones, todas ellas características que implican un cambio radical con respecto a los modelos tradicionales imperantes.

Posiblemente, debido sobre todo al carácter novedoso de tales cambios y al peso de la tradición, aún no se han podido superar numerosos problemas que afectan diversos aspectos de la institución policial con incidencias previsibles, tanto en su reforma como en la adopción de nuevos enfoques y modelos en el sector *(Rico, 1983; Rico y Salas, 1988; Rico, 1997; Chinchilla y Rico, 2005).*

Debido a la amplitud del tema, este capítulo estará esencialmente centrado en las experiencias llevadas a cabo especialmente en el plano local por algunos servicios policiales latinoamericanos. Con la finalidad de situarlas en su contexto actual, se expondrán previamente y en forma somera, los principales problemas que la institución ha enfrentado en el pasado y encara hoy día. Finalmente, se indicarán los desafíos de la implementación de los nuevos modelos policiales y su intervención en materia de seguridad ciudadana.

II. La Situación

Los principales problemas que enfrentan, con diversa intensidad, la mayoría de los servicios policiales de América Latina pueden resumirse de la siguiente manera:

• **fuerte dependencia de la política**, la policía responde más a las necesidades y demandas de los gobiernos y ciertos grupos sociales particularmente poderosos que a las procedentes de la ciudadanía;

• cierto retorno a la **militarización** que se traduce en los patrullajes conjuntos policía-ejército llevados a cabo en algunos países centroamericanos, el regreso de militares en la dirección del organismo y, en los países andinos específicamente centrada en la lucha contra el narcotráfico;

• además de una **débil cultura democrática** en lo social y político;

• por no haberse considerado sus mecanismos de implementación, **dificultades en la obtención de los resultados esperados** como consecuencia de las legislaciones policiales recientemente promulgadas en diversos países;

• ausencia o **serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información**, gestión, planificación y evaluación, aspectos indispensables para la toma de decisiones racionales y eficientes en el sector;

• persistencia de **esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados**, lo que además de mantener estructuras policiales de corte militar, otorgan limitado espacio para la comunicación entre los mandos y la base;

• **deficiencias en el reclutamiento**, selección y formación del personal policial (sobre todo en las áreas de investigación, inteligencia y tratamiento de la criminalidad transnacional), en muchos casos la capacitación se centra en un aprendizaje más teórico que práctico;

• **ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial**, lo que impide entre otras cosas la estabilidad en el cargo y la profesionalización de la policía;

• **efectivos insuficientes** en numerosos países, gran variedad con respecto a la población entre los países y escasa representación de la mujer y de la población indígena (en los países con porcentajes considerables de la misma);

• **carencia de recursos financieros**, materiales y tecnológicos adecuados para un desempeño eficiente de las funciones policiales;

• **bajos sueldos** y difíciles condiciones de trabajo;

• **gran influencia de Estados Unidos** en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que en diversos países -sobre todo en la región andina- está dando como resultado la remilitarización de las fuerzas policiales;

• deficiencias en cuanto al **régimen disciplinario** (que impiden la visibilidad de los problemas internos de la institución) y los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial, que son a menudo objeto de una actitud hostil por parte de los organismos de la sociedad civil;

• ausencia generalizada de **mecanismos transparentes de rendición de cuentas** (de especial importancia por la amplitud y naturaleza de las funciones policiales) y acceso a la información;

• limitada coordinación entre los servicios policiales, así como entre estos

y otros componentes del sistema penal (en especial el Ministerio Público y los tribunales);

• percepción negativa sobre el desempeño policial contra la delincuencia y en general **falta de credibilidad** en la policía, lo que dificulta las relaciones de la policía con la comunidad;

• persistencia en los servicios policiales de numerosos países de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos;

• costumbre de **adoptar modelos foráneos** sin tomar en cuenta las evaluaciones hechas en los países que los aplican ni las realidades de los que parecen dispuestos a adoptarlos;

• **proliferación incontrolada de servicios privados** de seguridad, los que a menudo no cuentan con regulación estatal, y

• ausencia de **políticas públicas integrales** en materia policial y de seguridad ciudadana.

III. Experiencias Locales

Desde hace más de cuatro décadas, los incrementos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad y la insatisfacción de los ciudadanos ante la respuesta estatal respecto de estos fenómenos han dado lugar en numerosos países desarrollados (sobre todo en América del Norte y la Unión Europea) a numerosos estudios sobre la criminalidad, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito. Estas investigaciones, basadas en confesiones de delincuentes, análisis de expedientes de detención de infractores con un importante pasado judicial y, en particular, en estudios longitudinales sobre muestras representativas de jóvenes cuyo comportamiento se ha seguido desde la infancia hasta la edad adulta, han mostrado la ineficiencia de los modelos "clásicos" utilizados para intentar resolver el problema. Surgen entonces, hacia los años 70, nuevos enfoques y modelos en materia policial (policía "de proximidad" o "comunitaria") y preventiva (prevención "situacional" y "social"), cuya aplicación se ha traducido en disminuciones de las tasas delincuenciales y del sentimiento de inseguridad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito *(Chinchilla y Rico, 1997; 2002)*. En América, las primeras experiencias basadas en estos modelos tienen lugar a principios de los años 90.

El modelo de la "policía de proximidad" se experimenta por primera vez en los Estados Unidos y se extiende rápidamente a Canadá y Europa, completándose con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo.

Sus objetivos esenciales son disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía frente a ellas, incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial, favorecer la participación activa de la comunidad en la "producción" de seguridad, contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana, mejorar los mecanismos de control (internos, externos) sobre la actuación policial y ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

En cuanto a sus principales características: cambios en la organización policial (con énfasis en la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el recurso a la patrulla –a pie, en bicicleta o en moto– del barrio); la ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones policiales, sino que abarca la resolución de otros problemas de la comunidad; la selección y capacitación del personal policial; una intervención proactiva más que reactiva; un mayor acercamiento a la comunidad; una amplia y activa participación de ésta en la identificación y resolución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad); el establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados y la comunidad en general; la inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social, y la obligación de rendir cuentas (a las autoridades, a la comunidad).

Hasta una época relativamente reciente, la respuesta estatal ante el fenómeno criminal ha sido esencialmente represiva o disuasiva, estando basada en la eficacia del sistema penal, medida a través de la patrulla policial, el arresto e inculpación de un sospechoso, la aplicación de una sanción o su rehabilitación una vez condenado a una pena privativa de libertad. Sin embargo, numerosas investigaciones han mostrado los límites de este tipo de respuestas *(Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 1999)*. Para superar esta situación, se está enfatizando desde hace años en la prevención y, más recientemente, en el recurso a los enfoques más novedosos y prometedores que distinguen entre prevención "situacional" y "social".

Se entiende por prevención "situacional" el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que, en numerosos casos, propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo. Por prevención "social", las intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a suprimir o atenuar su propensión criminal. Este enfoque se basa en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de

otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, consumo de alcohol y otras drogas, etcétera), y sus resultados sólo se pueden apreciar en el mediano y largo plazo. En ambos casos, se trata de modelos ideales, por lo que se preconiza su utilización combinada.

Su aplicación en América Latina

Las principales aplicaciones de los nuevos enfoques en materia policial y seguridad ciudadana han tenido lugar en el Cono Sur y algunos países andinos *(Neil, 1999; Chinchicha y Rico, 2005)*. A continuación se presentan cinco casos nacionales donde se rescatan iniciativas interesantes[1]: Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Costa Rica. Así como un caso regional centrado en la experiencia desarrollada en Centro América.

Argentina

1. La gravedad de la situación en que se encontraba la policía de la provincia de **Buenos Aires**, con numerosas denuncias de corrupción y violaciones de derechos humanos, hizo que el gobernador aprobara, en diciembre de 1997, un decreto ordenando su intervención, disolución y substitución por una nueva organización dependiente de un nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad. Con la finalidad de aplicar el "Plan de transformación del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires" y asegurar la participación comunitaria en la materia, el gobernador procedió a la creación, a finales de 1998, de Foros Departamentales, Municipales y Vecinales de Seguridad, así como de la figura del Defensor de la Seguridad (con la misión de defender los derechos de los ciudadanos frente a hechos u omisiones provenientes de la administración pública, los servicios policiales y la policía privada).

Sin embargo, la aplicación completa de dicho plan no pudo hacerse debido a la renuncia en agosto de 1999 del primer titular del nuevo ministerio, sometido a fuertes críticas por su gestión, formuladas en el marco de la cercana campaña electoral, por uno de los principales candidatos al cargo de gobernador, partidario de una política de "mano dura" ante el importante incremento de la criminalidad y de la designación de un uniformado al mando de la fuerza policial.

1. En la descripción y análisis de estas experiencias, se enfatizará en aquellas aplicadas en el plano local, aunque a veces resulta difícil aislarlas de las llevadas a cabo en los planos nacional o estatal-provincial. Por razones de espacio, no se mencionarán los países cuyas experiencias sólo se estén iniciando o sean poco significativas.

Sus sucesores también tuvieron que renunciar y el nuevo ministerio fue prácticamente disuelto -sus secretarios y directores habían sido relevados de sus cargos- *(Smulovitz, 2003)*

2. En la provincia de **Córdoba**, asimismo afligida por el aumento de la criminalidad, el proceso de reforma de la Policía de Seguridad, iniciado en 1983, originó cambios en su estructura organizacional y en las estrategias operativas (privilegiando el patrullaje preventivo a pie o en vehículos). Sus actividades con la comunidad se llevan a cabo por el Departamento de Coordinación Comunitaria, creado en 1996, y suelen consistir en un discurso público de apoyo y desarrollo de acciones comunitarias, la realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana, y la utilización de ciertos mecanismos de vigilancia vecinal (en especial, la instalación de sistemas de alarma). Ese mismo año se creó el Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y, en 1999, el Consejo de Seguridad Ciudadana, con funciones variadas (por ejemplo, elaboración y actualización de mapas de riesgo, asesoramiento, diseño de políticas de participación de las juntas vecinales y realización de cursos de capacitación).

Pese a algunos resultados positivos (aumento de la confianza de la población en la policía, reducción del sentimiento de inseguridad), las principales debilidades de estas iniciativas son el escaso presupuesto disponible, la carencia de información (sobre los participantes en las reuniones, la periodicidad de éstas, las tareas realizadas por sus miembros, la estructura de las propuestas presentadas), la imposibilidad de acceso a cierto tipo de información (por ejemplo, los criterios técnicos para la selección de los sectores donde se debían aplicar planes piloto) y la disminución de la asistencia a las reuniones del Consejo *(Dammert, 2002)*.

Brasil

En este país se llevaron a cabo las primeras experiencias de policía comunitaria en América Latina, iniciadas a mediados de los años 90 en el estado de **Santo Espíritu** y en **Río de Janeiro**. Los proyectos más interesantes han sido aplicados por algunos estados.

1. En el estado de **Sao Paulo**, *(Mesquita Neto, 2004; Mesquita Neto y Loche, 2004)* aunque este nuevo policial ya se había ensayado en algunas ciudades y en ciertos barrios de la capital, una importante crisis (incremento considerable y constante de la delincuencia desde los años 70, percepción ciudadana de ineficiencia frente a este fenómeno y numerosas quejas de la población ante las irregularidades y abusos imputables a la policía) hizo que la Policía Militar adoptara oficialmente en diciembre de 1997, como una filosofía institucional y una estrategia de organización, el modelo de Vigilancia Policial Comunitaria, inspirado en las experiencias de Estados Unidos, Canadá, Japón y el Reino Unido.

Los principales objetivos del nuevo modelo, impulsado y supervisado por el alto mando de la Policía Militar y apoyado por la Secretaría de Seguridad Pública, eran reformar la institución (en especial, transformándola en un organismo abierto a la consulta y la colaboración con la comunidad e incrementando la calidad y eficiencia de sus servicios) y mejorar los niveles de seguridad pública. Para su aplicación, las fases estratégicas esenciales eran el cambio del discurso, de la imagen de la policía y de las expectativas sobre ella (mediante reformas organizacionales y de liderazgo; la redefinición de la visión, misión y valores del organismo; la capacitación de sus miembros; la información sobre el nuevo modelo; y la creación de la Comisión de Policía Comunitaria y del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos) y un mejor nivel de comunicación, consulta, organización, movilización y colaboración entre la policía y la comunidad (gracias a reuniones conjuntas, la obtención de recursos financieros y materiales para las operaciones policiales, la constitución de unidades policiales especiales, la vigilancia en espacios públicos por medio de sistemas electrónicos, los trabajos voluntarios de los ciudadanos en los puestos policiales, la organización de vecinos y la contratación de vigilantes privados y guardias municipales).

Desde su creación hasta julio del 2001, la Policía Militar ha aplicado el modelo en 199 de las 386 unidades policiales del estado (67 en Sao Paulo, 23 en otros municipios de la región metropolitana y las demás en el interior), que cubren una población de unos 12,4 millones de personas (una tercera parte de la del estado), habiendo asimismo establecido 251 unidades fijas de policía comunitaria y 202 bases móviles, donde, en el 2001, actuaban 7.305 policías (aproximadamente el 8,3% del total de efectivos). En los barrios implicados se conformaron además Consejos de Seguridad Ciudadana, coordinados por la Policía Militar.

Según los resultados obtenidos a partir de dos evaluaciones realizadas en el 2000 por el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y en el 2001 por el Foro en Defensa de la Vida contra la Violencia, así como por algunos especialistas *(Centro de Estudios para el Desarrollo, 1999; 2002)*, el nuevo modelo parecía aplicarse, aunque no podía considerarse como algo consolidado.

Entre sus principales logros se encuentran la reducción de los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana (aunque no en el interior) y un mayor nivel de satisfacción de la población en cuanto al conocimiento del programa, los contactos con la policía, el sentimiento de seguridad, el control policial sobre la criminalidad[2] y la reducción del número de quejas sobre casos de tortura (el 66% entre 1997 y 2000).

2. El número de arrestos, decomisos de armas y drogas y respuestas de emergencia a los problemas sociales aumentó considerablemente entre 1998 y 2000.

Sin embargo, se le ha criticado la ambigüedad en la definición de un modelo que nunca fue claramente identificado,[3] el liderazgo ejercido por un servicio policial fuertemente militarizado, las reticencias hacia su adopción por parte de los policías de mayor edad o pertenecientes a unidades de elite, las presiones del gobierno y de la sociedad para obtener resultados inmediatos ante la crisis institucional, el reducido número de policías que intervienen regularmente en el programa, la limitada participación de la comunidad, una planificación deficiente, una capacitación policial esencialmente centrada en los aspectos conceptuales y teóricos del tema, un presupuesto limitado, el aumento de los robos y hurtos de vehículos, una opinión pública según la cual recurrir a la policía cuando se comete un delito no sirve de nada, y un incremento del número de civiles muertos por la Policía Militar (76% entre 1997 y 2000) y de quejas presentadas por la ciudadanía al Defensor del Pueblo (52% durante el mismo período) o en materia de corrupción (114%).

2. En **Río de Janeiro**, una ola de asesinatos de "niños de la calle" perpetrados por policías y ampliamente denunciados por los organismos (nacionales e internacionales) dio lugar, a principios de los años 90, a una serie de experiencias (por ejemplo, el programa Policiamiento de Barrio), que culminó en 1994 con el lanzamiento oficial de un programa de policía comunitaria, con la colaboración del movimiento Viva Río en lo referente a la movilización de la sociedad civil. Sin embargo, diversos obstáculos –por ejemplo, conflictos entre el gobierno estatal y la prefectura de Río de Janeiro– obligaron a limitar el programa al área de Copacabana.

Aunque una evaluación llevada a cabo en el verano de 1994-1995 indicaba entre sus principales logros una reducción del número de asaltos y robos de autos y el incremento de la confianza en la policía, el programa fue objeto de serias críticas, entre ellas el carácter fluctuante y poco constante de la participación comunitaria, la falta de apoyo de otros organismos estatales involucrados y de coordinación entre todos, y otras relacionadas con la policía (oposición al programa de los "viejos" policías, precaria capacitación de los policías participantes, falta de equipo, muy escaso margen de autonomía en sus actuaciones) y el movimiento Vía Río (los sectores de menores recursos percibían a esta entidad y a los Consejos Municipales como instituciones elitistas que, por una parte, beneficiaban a las clases más favorecidas y, por otra parte, seguían excluyendo y marginalizando a los sectores más pobres de la sociedad).

Pese al grado de satisfacción con respecto al programa expresado por la comunidad, un nuevo comandante -militar- del servicio policial le puso fin con la justificación de que para acabar con el delito se necesitaba más mano dura, implantando un

3. Más bien basado en una idea paternalista de la asociación policía-comunidad en materia de prevención y control de la criminalidad, asociación desequilibrada, sin embargo, en la medida en que, por una parte, fue la policía la que asumió el liderazgo del nuevo modelo y, por otra parte, la comunidad solo estaba representada por sus grupos más conservadores y mejor organizados (conformados a menudo por los sectores de altos y medianos ingresos).

sistema de recompensas por "valentía", sobre todo para los policías que eliminaran a "sospechosos". Algo similar ocurrió con respecto al programa de reforma policial llevado a cabo, desde el inicio de sus funciones, por el gobierno del estado y orientado a la instauración de un servicio más eficiente y respetuoso de los derechos humanos, cuando éste nombró como Secretario de Seguridad Pública a un general del ejército que, en declaraciones previas a su designación, se había declarado a favor de las políticas anteriores *(Neild 1999; 2000)*.

3. En **Belo Horizonte**, Minas Gerais, *(Beato, 2001; 2004)*, después de una experiencia malograda en 1993, el Comando de Vigilancia Policial de la Capital de la Policía Militar de Minas Gerais diseñó en 1999 un programa titulado "Vigilancia policial con resultados", que comenzó a ejecutarse en julio del 2000. Como en el caso de Sao Paulo, fueron factores determinantes para el recurso a tal programa el incremento de la criminalidad, la incapacidad del modelo tradicional de dar respuestas adecuadas al problema y el deterioro de la imagen policial ante la sociedad.

El programa tenía como objetivo reorientar la planificación de las actividades policiales a partir de la elaboración de mapas de la criminalidad y la descentralización de la atención a las demandas de la comunidad. Con esta última finalidad se constituyeron 25 Consejos Comunitarios de Seguridad (CONSEP), conformados por comandantes policiales y representantes de la prefectura, asociaciones de barrio y otras entidades, con la misión de desarrollar programas de prevención del delito. Durante el primer año de funcionamiento, al principio del cual cerca de 400 policías siguieron un curso de cinco días de duración, las principales actividades consistieron en la asignación a la policía de más recursos humanos y materiales, la construcción de puestos policiales y la distribución en los comercios de pegatinas con el número de teléfono de dichos locales.

El escaso tiempo de aplicación del programa sólo ha permitido una evaluación preliminar de sus resultados, centrada en el funcionamiento de los CONSEP y el trabajo policial. Con respecto a los Consejos, la evaluación de 20 de ellos muestra, un año después de su implantación, los siguientes resultados: un grado de funcionamiento variado (13 de ellos actuaban de manera aceptable, cuatro lo hacían muy bien y tres en forma muy deficiente), la falta de autonomía de los líderes comunitarios frente a los mandos policiales (aunada a las características autoritarias de la participación de la policía en los programas), la escasa capacidad fiscalizadora de los consejos sobre las actividades policiales, debilidades en la planificación de acciones conjuntas, un nivel bajo o medio de participación y representatividad de la comunidad (con predominio de ciertos grupos o barrios), la deficiente preparación de los dirigentes, una gran rotación de los mandos policiales y un adecuado conocimiento y apoyo de los mandos superiores de la policía al trabajo de los consejos (el conocimiento fue menor en los agentes).

En relación con el trabajo policial, la evaluación mostró lo siguiente: el predominio de las intervenciones reactivas sobre las preventivas; las acciones relacionadas con el nuevo modelo de policía comunitaria estaban ampliamente dominadas por actividades sin relación directa con el control de la criminalidad; la ausencia de diagnósticos rigurosos sobre la situación; las deficiencias de los indicadores de medición de eficacia; la gran distancia entre los niveles educativos de los oficiales y los simples agentes; la dificultad de aplicar el programa en zonas de alta criminalidad; el escaso conocimiento del programa, sobre todo por los simples agentes, y la reducida motivación para cambiar el modelo policial; y la poca confianza de la población en la policía, que se traducía en el escaso número de denuncias presentadas debido, entre otras razones (temor a represalias, parentesco o amistad con el infractor, sentimiento de inutilidad) al trato indiferente, arrogante e incluso grosero dado por los policías a los ciudadanos (sobre todo de clase baja). En cuanto a la reducción de la criminalidad, la incipiente aplicación del programa no permitió mostrar resultados convincentes.

4. También se ha intentado implantar el modelo de policía comunitaria en otros estados y ciudades del país *(Mesquita Neto y Loche, 2004)*. En el estado de **Río Grande do Sul** se desarrolló en 1995 un programa de cooperación entre la policía y la comunidad llamado "Seguridad ciudadana", con énfasis en una mayor eficiencia y respeto de los derechos humanos. Un programa similar ("Policía interactiva") comenzó a aplicarse en 1994 en el municipio **Guaçuí**, de unos 30.000 habitantes, del estado de Espírito Santo, habiéndose creado un Consejo interactivo de seguridad ciudadana y servicios de atención a los ciudadanos para recibir quejas contra la policía e información sobre la delincuencia. En el estado de Pernambuco, se instauró en 1997 un programa llamado "Policía amiga" en el municipio **Cabo de Santo Agostihno**, ubicado en la región metropolitana de Recife, gracias a un acuerdo según el cual el gobierno del estado aportaba efectivos policiales y el municipal la infraestructura para la aplicación del programa, que incluía la creación de un Consejo interactivo y privilegiaba la formación policial.

La experiencia llevada a cabo en **Jardim Ângela** (municipio con más de 178.000 habitantes situado en la zona metropolitana de Sao Paulo, con serios problemas de tráfico de drogas y alto riesgo de violencia mortal) tuvo un origen y metodología de trabajo diferente, siendo el resultado de la movilización de la comunidad. Unas 200 asociaciones y organizaciones comunitarias crearon un "Foro para la vida y contra la violencia", con reuniones mensuales destinadas a discutir los problemas del vecindario y encontrar soluciones a los mismos; estaban invitados representantes del gobierno del estado, entre ellos el comandante de la Policía Militar y el comisario de la Policía Civil de la zona. Aunque la evaluación de la experiencia ha mostrado una disminución de los delitos violentos y del miedo al crimen y un incremento en la calidad de los servicios prestados por la policía, también ha señalado el desplazamiento de la criminalidad a zonas vecinas.

Colombia *(Serna, 1999; Llorente, 2004; Llorente y Rivas, 2004; Carrión, 2004)*

Como respuesta a la grave crisis que afectó en los años 90 a la institución policial, su reforma fue impulsada por el gobierno (entre 1993 y 1994) y la misma Policía Nacional (a partir de 1995). Aunque algunas iniciativas gubernamentales (por ejemplo, la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía y del Comisionado Nacional para la Policía y una reorganización operativa del organismo) no prosperaron, el proceso dio lugar a una importante reflexión interna del servicio, orientada a la mejora de la gestión institucional, la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía.

Con fundamento en la Constitución de 1991, que disponía la creación de un plan integral y descentralizado de participación ciudadana, y en el marco de los programas proyectados en el "Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional", la Policía Nacional elaboró en 1994 un "Modelo de implementación de la policía comunitaria" basado en la integración de las autoridades, instituciones y organismos involucrados en el tema. En dicho plan se preveía la constitución de Frentes de Seguridad Local y Escuelas de Seguridad Ciudadana, que desde 1996 comenzaron a operar en varias ciudades. Los Frentes de Seguridad Local son organismos integrados por policías y vecinos para llevar a cabo, en cuadras o sectores de un barrio, tareas de vigilancia y reacción ante situaciones anómalas o sospechosas, a través de sistemas de alarma vecinales y el establecimiento del llamado "árbol telefónico"; en el 2001, cerca de 5.400 frentes operaban en la ciudad de Bogotá. La principal función de las Escuelas de Seguridad Ciudadana es formar a promotores de orden y convivencia comunitaria; desde su creación en 1996 hasta el 2001, se habían formado en Bogotá cerca de 21.000 ciudadanos, gran parte de los cuales se integraron a los frentes como líderes o miembros activos. En ambos casos se trata de organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional con la finalidad de fortalecer los lazos policía-comunidad, crear una mayor cultura sobre la seguridad ciudadana y contribuir a la convivencia pacífica de las comunidades.

Para la aplicación del modelo y la determinación de planes concretos de intervención, en 1996 se realizaron consultas en las grandes ciudades del país (**Bogotá, Cali y Medellín**) con representantes de sus respectivos Frentes de Seguridad para determinar las actividades tendientes a la integración de los grupos, el perfil de los coordinadores uniformados y de los líderes comunitarios y las actividades a realizar.

Los resultados de las consultas efectuadas en **Bogotá** fueron determinantes para que, en 1998, el comandante del Departamento de Policía de la ciudad adoptara, con la aprobación del director general de la institución, el modelo de policía comunitaria, que el gobierno central tomó como ejemplo para la aplicación de su "Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana"[4].

El modelo bogotano se ajustaba a los principales parámetros que, en el plano internacional, definen esta nueva modalidad policial, especialmente la de "policía de proximidad" española.

Con la finalidad de comenzar su aplicación, se procedió a la selección y capacitación, entre 1998 y 1999, de 1.064 policías (31 oficiales y 1.033 mandos medios y patrulleros). El programa contaba, un año después de ser iniciado, con unos 900 efectivos (el 6% del total del personal uniformado), distribuidos en las 19 estaciones de policía de la ciudad, con un promedio de 23 patrullas comunitarias, cada una de las cuales cubría un territorio de aproximadamente 42 manzanas (con lo que el 43% de las manzanas de la ciudad se encontraban cubiertos por este servicio).

Desde 1995 se observa en la ciudad de Bogotá una disminución espectacular de las formas más graves de criminalidad, en especial del homicidio, cuyas tasas han pasado de cerca de 80 por cien mil habitantes en 1993 a 28 en el 2002. Una caída similar se ha dado con respecto a las muertes por accidentes de tránsito. Estos resultados se suelen atribuir a dos importantes factores: los grandes cambios realizados en la PNC por el general Rosso José Serrano, su director general entre 1994 y el 2000 (Serrano, 1994; 2000), y la introducción por las autoridades municipales pertinentes de nuevas reglas y enfoques para gobernar la ciudad y sanear sus finanzas y, en particular, para abordar el manejo de la seguridad *(Llorente y Rivas, 2004).*

Entre estos últimos esfuerzos merece resaltarse el liderazgo ejercido por tres administraciones municipales: la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), la de Enrique Peñalosa (1998-2000) y la segunda alcaldía de Mockus (2000-2003). Durante su primer mandato, Mockus puso en práctica un nuevo discurso político y una forma de gobernar hasta entonces desconocida que, a través de la pedagogía y la comunicación, buscaba armonizar los sistemas reguladores básicos de los ciudadanos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Considerando la defensa de la vida como una prioridad de su agenda, y partiendo de una doble hipótesis (la violencia homicida era un fenómeno generalizado que tenía su origen en la intolerancia, el uso de armas de fuego y el consumo de alcohol; la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil eran la reproducción de la "cultura de la violencia"), aplicó medidas para desarmar a sus conciudadanos y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas.

4. Entre los programas proyectados en el "Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional" figuran los de consultas ciudadanas, quejas y reclamos, policía juvenil, línea directa de solidaridad (entre el Director General y el ciudadano), "di no" a la droga, derechos humanos, consorcios ciudadanos, frentes de seguridad local, escuelas de seguridad ciudadana, nueva cultura del trabajo y desarrollo gerencial integrativo.

Basando su programa de gobierno en un modelo de ciudad "a escala humana" e inspirándose en la conocida teoría estadounidense de las "ventanas rotas",[5] Peñalosa emprendió, en el marco de la llamada "Misión Bogotá", acciones destinadas a la recuperación del espacio público (grandes ejes viales, zonas de la ciudad altamente deterioradas). En su segundo mandato, Mockus sigue desarrollando sus propias iniciativas de cultura ciudadana a través de campañas masivas y las de Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público. Todas estas medidas, basadas además en el enfoque epidemiológico desarrollado por el Dr. Guerrero cuando fue alcalde de Cali *(Guerrero, 2000)*, se completaron con el otorgamiento de mayores recursos para la policía, financiados por el municipio.

La evaluación del impacto del programa de policía comunitaria sólo se ha hecho en términos de su conocimiento y aceptación por la ciudadanía; en ambos casos, sus resultados han sido bastante positivos, aunque el incremento de los niveles de confianza en el modelo pueda deberse a su aplicación en zonas donde la imagen de la policía ya era favorable *(Jaramillo, 1999; Vásques y Luque, 1999)*. Sin embargo, también se han señalado numerosas dificultades en su implementación, entre ellas una mayor correspondencia del esquema adoptado con un programa específico del servicio que con un nuevo modelo policial (su adopción no ha implicado cambios organizativos de fondo),[6] la falta de credibilidad en el potencial del modelo para reducir la criminalidad, su escaso efecto en la sensación de inseguridad de los ciudadanos, un compromiso limitado e incluso resistencias de los mandos policiales ante el mismo, la rotación del personal, el carácter informal de la gestión interinstitucional, el escaso involucramiento de la administración municipal y la existencia combinada de importantes conflictos armados internos y narcotráfico.

En cuanto a la experiencia de Bogotá, se la suele considerar como un excelente ejemplo de las múltiples y variadas posibilidades que se le pueden presentar a un gobierno local para manejar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, a condición sin embargo de que se den circunstancias tan importantes -y tan raras en la mayoría de los países latinoamericanos- como la aceptación del tema en una agenda de gobierno, el otorgamiento de recursos considerables y una continuidad que supere las opiniones políticas o ideológicas de las principales autoridades municipales. Algunas críticas formuladas sobre tal experiencia se refieren a la dificultad de hacer evaluaciones precisas del impacto de las medidas adoptadas en la reducción de la criminalidad: ni los diagnósticos sobre las causas de la violencia, ni la hipótesis de las "ventanas rotas" han podido ser corroborados en el caso de Bogotá.

5. Conviene señalar, sin embargo, que las premisas teóricas de este enfoque difieren sustancialmente de las utilizadas por los alcaldes bogotanos. En la ciudad de Nueva York, Giuliani y Bratton enfatizaron en la aplicación estricta de la ley, mientras que Mockus y Peñalosa apostaron por la educación cívica de los ciudadanos.

6. En las manzanas cubiertas por el programa, la tasa fue de menos de un policía por 3.000 habitantes.

Pese a ello, existen algunos indicadores que muestran un impacto positivo de las medidas consistentes en el desarme, el consumo de alcohol y la recuperación de ciertos espacios públicos.Otras experiencias en el plano local se han llevado a cabo en Cali y Medellín. En **Cali**, donde los alcaldes son los referentes y actores principales en el sector, se está aplicando, con una perspectiva integral e interdisciplinaria, el Plan Desarrollo, Seguridad y Paz -DESEPAZ- *(Guerrero, 2000; Vélez y Banguero, 2001).* En **Medellín**, la intervención del gobierno central ante la gravedad de la violencia ocasionada por el narcotráfico y el terrorismo llevó a la creación de una Consejería Presidencial para coordinar las acciones emprendidas y propiciar la concertación entre las autoridades, nacionales y locales, y la comunidad.

Perú

A partir de los años 90, el incremento de la inseguridad ciudadana y la ineficiencia policial, factores determinantes en la percepción social muy negativa de la Policía Nacional (PNP), motivaron la creación en algunos municipios de clase media acomodada de los llamados "serenazgos", cuerpos compuestos por efectivos de esta institución y personal civil con la finalidad de brindar un servicio de seguridad pública a los municipios. Estos organismos disponen de vehículos proporcionados por la comunidad y son financiados por un impuesto especial establecido en cada localidad. **Lima** contaba en diciembre de 1998 con "serenazgos" en 25 de los 45 distritos existentes, además del de la metrópoli.[7]

En las zonas rurales del país, militarizadas aquéllas en donde era mayor la influencia del grupo terrorista Sendero Luminoso y sin presencia policial las demás, se constituyeron Comités de Defensa Civil, organizados con estilo militar y la misión de prevenir la entrada en sus respectivos territorios de dicho grupo y, en caso de necesidad, combatirlos. En 1991 el país contaba con 1.020 comités, cuyo número se elevó a unos 4.200 en 1997. Se considera que la organización masiva de la población rural ha constituido durante la década pasada una fuerza vital para derrotar a Sendero Luminoso; en la actualidad, pese a la desaparición de este movimiento, representa una alternativa gubernamental para mantener la seguridad y el orden público en esas zonas. Aunque las asociaciones rurales suponen un enorme potencial para el desarrollo local, también constituye un peligro su utilización para otros fines por las fuerzas armadas. Entre las acciones exitosas que, en el marco de su ley orgánica, promulgada en diciembre 1999, la PNP viene realizando para acercarse a la comunidad a través de la Dirección de Participación Comunitaria merecen destacarse, sobre todo, la organización en las

7. La desconfianza policial frente a los "serenazgos" se agudizó durante el gobierno de Fujimori, el cual politizó su colaboración con las autoridades municipales excluyendo a los alcaldes opositores o no pertenecientes a su partido.

zonas urbanas de Juntas Vecinales (unas 50 mil en el 2004, encargadas sobre todo de la vigilancia de las calles y de la instalación y funcionamiento de sistemas de alarma) y de las Rondas Campesinas en las zonas rurales, así como el involucramiento de la sociedad organizada en las tareas de prevención del delito y alerta temprana de los factores de riesgo. También se han aplicado algunos programas, por ejemplo, el patrullero cívico, la dotación de celulares a las juntas vecinales, el voluntariado en materia de seguridad ciudadana, la autoprotección escolar, las patrullas juveniles y actividades preventivas de la violencia familiar (Informe de la comisión especial de reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2002). Asimismo se conocen diversas experiencias, entre ellas el programa "Colibrí" de la PNP, orientado a promover el desarrollo integral del niño y brindarle protección frente a los riesgos del "trabajo en la calle", y la campaña "Lima, ciudad segura", destinada a crear una cultura de seguridad ciudadana y a promover un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad. Estos esfuerzos son vehiculados por las oficinas de participación ciudadana en las comisarías y las juntas vecinales. Sin embargo, se han señalado abusos en las actuaciones policiales (falsificación de títulos y grados universitarios con fines de promoción, "limpieza" de expedientes personales mediante el traslado de sanciones a los de oficiales ya fallecidos, numerosas denuncias relacionadas con la comisión de actos de violencia y otros delitos).

También se han señalado abusos en las intervenciones de las Juntas Vecinales, las Rondas Campesinas y la propia policía, la preponderancia de ésta sobre los organismos comunitarios, la escasez de recursos de tales organismos, el otorgamiento de una mayor discrecionalidad a los miembros de la institución (a la cual, sin embargo, no se le reconoce autonomía operativa), la falta de coordinación entre la PNP y las municipalidades y la ausencia de espacios para el control ciudadano sobre sus actuaciones. *(Costa y Castillo, 2001).*

Durante el período 2001-2003, el manejo de la seguridad ciudadana estuvo basado en diversas consideraciones. En primer lugar, la constatación de que, aunque la delincuencia común era menos grave que la existente en numerosos países de América Latina, las secuelas del terrorismo, el narcotráfico y una gran conflictividad social (bloqueo de carreteras, apedreamiento de vehículos, toma de rehenes y lugares públicos) causaban gran preocupación entre la ciudadanía. En segundo lugar, un enfoque novedoso en materia de seguridad ciudadana, cuyos principales ejes de acción eran el énfasis en lo local, el liderazgo civil en el manejo de la seguridad, la prioridad a la prevención y la identificación de los sectores sociales en riesgo (programas Colibrí y Patrulleros Juveniles de la PNP, creación de casas de la juventud), el fortalecimiento de las Juntas Vecinales y de las comisarías, cambios en la organización y estructura, adecuación del marco legal y un mayor apoyo de la ciudadanía a la policía (Asociación Amigos de la PNP). En tercer lugar, la puesta en marcha de estrategias de acción frente a los problemas antes citados de orden público (comités de conflictos, equipo negociador, fortalecimiento del sistema de inteligencia, reuniones de información y consulta con diversas organizaciones

sociales, operaciones de control de disturbios y comunicación con la ciudadanía). Finalmente, la creación en enero del 2003 de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (y de Comités regionales, provinciales y locales), cuyas funciones esenciales eran desarrollar un plan de mediano y largo plazo de seguridad pública nacional, definir políticas nacionales en el sector y monitorear y evaluar el impacto de estas políticas *(Basombrío, 2004; Costa y Basombrío, 2004).*

La renuncia en el 2003 de la alta dirección del Ministerio del Interior tuvo un fuerte impacto sobre la continuidad de la mayoría de estas iniciativas.[8]

Costa Rica

La primera y más significativa experiencia sobre una aplicación rigurosa de los nuevos enfoques en materia policial y de seguridad ciudadana tuvo lugar durante el gobierno nombrado para el período 1994-1998, cuando el Ministerio de Seguridad Pública puso en marcha en 1996, como plan piloto y con la finalidad de incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de la criminalidad y de la inseguridad, un "Proyecto de Policía Comunitaria" en la localidad de Hatillo, ubicada en la capital. Durante el primer año de operación se procedió a la selección y capacitación del personal policial mediante un perfil adecuado al nuevo modelo, la instalación de unidades policiales en diversos puntos de la zona con el fin de descentralizar la prestación de los servicios y de un Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria (conformado por diversos sectores de la comunidad y a cargo de las actividades de seguimiento y control del proyecto), la adopción de nuevas formas de patrullaje (sobre todo a pie y en motocicleta) y la implementación de programas especiales para atender los principales problemas de la zona (violencia intrafamiliar, drogas, resolución de conflictos, entre otros).

Un año después de su comienzo, se llevó a cabo una primera evaluación del proyecto piloto mediante una encuesta aplicada a una muestra representativa de habitantes del distrito antes del inicio del proyecto (mayo de 1996) y un año después -mayo de 1997- (Ministerio de Seguridad Pública, 1997). Los principales resultados obtenidos fueron: una baja del nivel de victimización (9,5%), del sentimiento de inseguridad (16,8%), del temor a ser robado en la casa (32%) y de la percepción de un incremento de la criminalidad (27%); y una mejora considerable de la imagen

8. Después de la abrupta caída del régimen de Fujimori a finales del 2000, el presidente Toledo nombró como ministro del Interior a Rospigliosi, uno de los principales opositores del gobierno anterior, quien se rodeó de un equipo civil, la mayoría de cuyos miembros más importantes tenían, como él, una amplia trayectoria en la lucha por los derechos humanos. Por diversas razones (la principal fue la falta de respaldo del presidente a los cuestionamientos hechos por el director de la Policía Nacional -sobre todo con respecto a la depuración del personal- y a la resistencia de éste en aceptar la subordinación del servicio al mando civil del ministerio), el nuevo titular y todo su equipo civil presentaron su renuncia al Presidente de la República (véanse las referencias de la nota anterior).

de la policía en la zona (que contrastaba con la opinión negativa prevaleciente en cuanto a los servicios policiales del país) y de la presencia policial en ella *(Chinchilla y Rico, 2002; Chinchilla, 2003).*

El cambio de gobierno, ocurrido en mayo de 1998, afectó no obstante el seguimiento de un proyecto cuyo éxito justificaba su ampliación a otras comunidades. Lo anterior plantea el problema de la sostenibilidad de los nuevos enfoques y modelos en este sector, que en Costa Rica parece estar relacionado con las influencias político-partidistas, mostrando la aún gran vulnerabilidad de su sistema policial.

Pese a estas dificultades, el programa generó un efecto demostrativo tanto en el interior del país como fuera de éste, ya que, a partir de esta experiencia, se creó la Unidad de Seguridad Comunitaria como programa permanente del Ministerio de Seguridad Pública, que sirvió como insumo importante para el diseño del proyecto "Seguridad ciudadana en Centroamérica", ejecutado por el IIDH (Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos) entre principios de 1998 y junio del 2000, que se describe más adelante. Con la nueva administración, dicho ministerio elaboró y comenzó a aplicar, en el marco de la continuidad a los proyectos de seguridad comunitaria iniciados por el gobierno anterior, diversos programas en esta área. Entre ellos cabe destacar el Plan Nacional de Policía Comunitaria, con base en el cual se están aplicando planes piloto en diversas localidades del país, y el fortalecimiento de la Unidad de Seguridad Comunitaria (que tiene como responsabilidad desarrollar programas de capacitación y educación sobre el tema de la seguridad en diversas comunidades del país). Sin embargo, ninguna de estas experiencias ha sido evaluada.

Centro América

En el plano regional merece mencionarse el proyecto auspiciado por el IIDH "Seguridad ciudadana en Centroamérica", iniciado en 1998 y terminado en junio del 2000 *(Rico, 1999; 2000; 2001)*. Aplicado en zonas seleccionadas de Belice (Ciudad de Belice y Belmopán), Costa Rica (Rincón Grande de Pavas), El Salvador (Ilobasco), Guatemala (Villa Nueva), Honduras (Choluteca) y Nicaragua (Masaya), su objetivo general era impulsar, mediante la utilización del enfoque "resolución de problemas" y como experiencia piloto acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad. Sus objetivos específicos más destacados eran los ya indicados para caracterizar el modelo de "policía de proximidad". El proyecto comprendía dos etapas fundamentales: la primera, destinada a la realización de un diagnóstico de la situación en las zonas seleccionadas en cada país y la elaboración de planes de acción en la materia, y la segunda, a la aplicación y evaluación de tales planes.

Las técnicas de investigación utilizadas en cada país participante para los diagnósticos y la evaluación del proyecto fueron: el análisis de las estadísticas criminales, memorias, informes de labores y otros documentos pertinentes; dos encuestas de opinión pública (al principio y al final); y entrevistas con personas clave de la comunidad. Los resultados de los diagnósticos fueron discutidos en un seminario llevado a cabo en cada país, que cumplió con su principal objetivo: elaborar planes de acción en la materia.

Estos planes se centraron en una serie de actividades que combinaron los enfoques "situacional" y "social". Las principales, aplicadas en casi todos los países participantes, fueron:

• la creación de un Consejo Municipal (con un Comité Ejecutivo) y de Subcomisiones sobre temas específicos;

• la vigilancia y patrullaje policiales en las zonas de mayor incidencia delictiva;

• el control de negocios de venta ilegal de bebidas alcohólicas, sobre todo a menores;

• reuniones periódicas entre la policía y la comunidad, así como entre policías, fiscales y jueces;

• el inicio de programas de diversa naturaleza (sensibilización en centros educativos y en la comunidad; actividades deportivas, culturales y recreativas para menores; limpieza de terrenos baldíos, calles y aceras; mejora del alumbrado en las zonas de mayor peligrosidad); y

• el establecimiento de contactos con los líderes de pandillas juveniles para la recuperación social de sus miembros.[9]

La evaluación del proyecto –realizada en abril del 2000– sólo pudo llevarse a cabo en forma completa en las zonas seleccionadas de Guatemala y Nicaragua, países que lo aplicaron en su totalidad (Chinchilla, 2004). En estos dos países, los logros comunes más importantes, todos ellos relacionados con los objetivos del proyecto, fueron:

• el buen funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana y de sus Comités Ejecutivos, que realizaron reuniones periódicas para el seguimiento de los planes establecidos;

9. Esta actividad, no contemplada al inicio de los planes de acción, se incorporó en el transcurso de estos en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras como consecuencia del interés manifestado por algunos de dichos líderes en participar en un programa que les permitía su incorporación pacífica y activa a la comunidad, siendo aceptada en forma unánime por la inesperada oportunidad de comenzar a resolver uno de los problemas más graves y preocupantes de todos los países de la región.

• una disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, debida sobre todo al incremento de los efectivos policiales, a la dotación de equipo, al patrullaje de la zona y a la implicación de la sociedad local en diversas acciones de seguridad ciudadana;

• un control periódico de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas;

• la capacitación sobre el nuevo modelo de los policías asignados al programa por colegas procedentes de países donde se aplica dicho modelo;

• una mejor relación entre la policía y la comunidad, así como una percepción más positiva de la institución policial;

• el fortalecimiento de la organización de la comunidad en la materia;

• un inicio prometedor, sobre todo en materia de educación y sensibilización, de un trabajo conjunto entre los principales organismos, instituciones, grupos y personas involucrados en la problemática, quienes realizaron numerosas reuniones con esta finalidad;

• mediante un proceso permanente de consulta y trabajo conjunto con dichos organismos, grupos y personas, la obtención de consenso entre ellos y de transparencia, garantía de legitimidad y eficiencia de las acciones emprendidas;

• el reconocimiento de la importancia de las acciones a mediano y largo plazo, en especial las relacionadas con planes educativos;

• la aceptación de un enfoque riguroso de la problemática, esencialmente basado en un detallado análisis de la realidad y en la búsqueda de soluciones conjuntas, consensuadas, sostenibles y debidamente evaluadas para enfrentar el tema; y

• el reconocimiento del apoyo prestado al proyecto por las autoridades gubernamentales, y una valoración positiva del mismo, así como una elevada motivación para continuarlo.

El proyecto encontró sin embargo numerosas dificultades, entre ellas:

• la escasa o casi nula tradición en América Latina de enfocar en forma integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas, generalmente utilizadas con fines electorales;

• la carencia -o la falta de fiabilidad- de datos sobre el fenómeno criminal y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, que impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas y acciones en el sector;

• con algunas excepciones, la carencia de especialistas en el tema;

• los cambios que en materia policial se dieron en algunos países (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde se pretendía pasar de una policía militarizada a un servicio policial de corte civilista;

• los cambios de Gobierno -y, por consiguiente, de los titulares de los ministerios involucrados- ocurridos en Costa Rica (1998), El Salvador (1999) y Belice (1999), con la consiguiente necesidad de volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades competentes y conseguir su apoyo;

• las reticencias iniciales de los jerarcas de las instituciones gubernamentales vinculadas a la problemática;

• la existencia en casi todos los países de la región de tendencias represivas -y en algunos de ellos, de grupos armados no controlados-, con la consiguiente amenaza para una respuesta oficial al problema basada en el escrupuloso respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos;

• el hecho de encontrarse numerosos gobiernos de la región ante ofrecimientos de la cooperación internacional -escasos e interesados-, sin que dicha oferta, generalmente aceptada sin condiciones, se insertara en una política nacional en materia policial y de seguridad ciudadana y se correspondiera con las necesidades en estos sectores y la idiosincrasia de los países del área;

• pese a una amplia y rica experiencia en participación y desarrollo local, existe escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana;

• importantes problemas en el plano de la coordinación interinstitucional nacional (en especial entre la policía y la sociedad civil) para abordar el problema, motivadas, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado las relaciones entre la policía y los ciudadanos; y

• en el caso de Honduras, la destrucción casi completa de Choluteca, zona seleccionada para la aplicación del proyecto.

A lo anterior debe añadirse que el seguimiento del proyecto, aunque teóricamente previsto, no estaba garantizado hasta que se obtuvieran fondos procedentes de la cooperación internacional, que el IIDH no fue capaz de conseguir, por lo que su continuación quedó supeditada al interés mostrado por los miembros de los Consejos Municipales de Seguridad y por la comunidad. Como ya se ha indicado, Guatemala y Nicaragua fueron los países donde el proyecto se ejecutó en forma integral, y en el primero de ellos todavía sigue operando, aunque con serios problemas de recursos.

IV. Problemas y Desafíos

El análisis que acaba de hacerse de las experiencias llevadas a cabo desde mediados de los años 90 en algunos países latinoamericanos recurriendo a los nuevos enfoques y modelos policiales y de prevención del delito permite señalar diversos problemas y retos en el sector *(Rico y Chinchilla, 2002)*.

• Aunque con un planteamiento generalmente correcto, tales experiencias no siguen criterios uniformes en cuanto a los niveles de aplicación territorial. Predominan las desarrolladas en el plano central (Chile, Colombia, Perú) o en el de las provincias o estados (Argentina, Brasil). Con algunas excepciones (Jardim Ângela en Brasil, Bogotá, Cali y Medellín en Colombia, Hatillo en Costa Rica), las experiencias locales suelen llevarse a cabo en el marco más amplio de los otros dos niveles territoriales.

• Algunas son de corta duración e inconclusas (Buenos Aires y Hatillo, por razones político-electorales; Buenos Aires y Río, por el retorno a intervenciones policiales "de mano dura"; el proyecto regional del IIDH, por falta de fondos).

• Su origen difiere según los países: una reacción estatal ante las numerosas y serias críticas de que han sido objeto sus servicios policiales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú), o la firma de acuerdos de paz que pusieron fin a largos períodos de guerras civiles (El Salvador, Guatemala).

• Los planes sobre seguridad ciudadana elaborados y aplicados en algunos países constituyen más bien operaciones con fines políticos e improvisadas, sin que, en la mayoría de los casos, se hayan realizado diagnósticos previos de la situación o procedido a una amplia discusión destinada a obtener un consenso -aun mínimo- entre las instituciones y grupos involucrados en la problemática, indispensable para legitimar y hacer duraderas las políticas y estrategias a adoptar.

• La mayoría de los programas no se ajustan a las principales características que definen el modelo de "policía de proximidad". En casi todos los países de la región, los programas elaborados y aplicados son liderados por la policía y enfatizan en la acción policial, teniendo como principales objetivos reformar la policía, mejorar su imagen e incrementar sus recursos humanos y materiales (los casos más notorios son los de Brasil, Chile, Colombia y Perú).

• Pese a los esfuerzos realizados para separar las funciones propias de las fuerzas armadas y de los servicios de seguridad, se observa en algunos países el retorno de aquéllas, ya sea mediante el reemplazo de mandos policiales civiles por militares (Brasil), ya haciendo intervenir al ejército en patrullajes conjuntos con la policía con el pretexto de un importante incremento de la delincuencia (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras). Es particularmente inquietante en los últimos años la fuerte influencia de los Estados Unidos en la militarización de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, sobre todo en los países andinos.

• En general, los objetivos y metodologías de tales programas son deficientes, debiendo señalarse sobre todo, salvo algunas excepciones (Brasil, Chile, Costa Rica, proyecto centroamericano del IIDH), la ausencia de evaluaciones rigurosas y de seguimiento de los programas aplicados, lo que puede deberse al liderazgo policial antes citado y la renuencia de la policía en aceptar evaluaciones independientes.

• Las experiencias sobre los nuevos modelos no suelen realizar estudios previos sobre el entorno general en que la policía ha de actuar y su evolución previsible, el entorno criminal (volumen, características y evolución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad) y los actores que, con la policía, desempeñan un papel importante en materia de seguridad ciudadana (fiscales, jueces, sistema penitenciario y, más recientemente, gobiernos, sociedad civil y cooperación internacional).

• Sigue dándose la criticable costumbre de copiar modelos foráneos sin un cabal conocimiento de su justificación y presupuestos básicos, las evaluaciones de que han sido objeto en los países donde se aplican y sus condiciones de aplicabilidad en los países que están dispuestos a adoptarlos. También aquí es preocupante la gran influencia que en algunos países de América Latina está teniendo la política de "cero tolerancia" aplicada en numerosas ciudades estadounidenses.

• Posiblemente debido al desconocimiento de su papel en los programas de seguridad ciudadana y el rol protagónico que puede desempeñar lo local en materia de seguridad ciudadana, la intervención de la sociedad civil es deficiente y restringida (la presencia de sus miembros en los consejos de seguridad ciudadana no suele ser duradera y los grupos involucrados son pequeños y a veces defienden intereses particulares, lo que pone en tela de juicio su representatividad). La falta de autonomía de la comunidad con respecto a la policía –que, como ya se indicado, lidera la mayoría de los proyectos hasta ahora aplicados– permite afirmar que no hay un desarrollo significativo de estrategias de acción verdaderamente conjuntas.

• La consecución de una acción conjunta y coordinada entre las instituciones involucradas en la problemática se enfrenta a serias dificultades, a menudo ocasionadas por la ausencia de un consenso político entre ellas.

• Con muy pocas excepciones, la población sigue manifestando su desconfianza en la policía, que suele traducirse en el escaso número de denuncias ante ella. En general, las relaciones de los servicios policiales con los ciudadanos suelen ser conflictivas, observándose la existencia de hostilidad en diversas vías: de la policía hacia ciertos sectores de la población y de determinados grupos sociales con respecto a los agentes de seguridad pública.

• Los mecanismos para la compilación y análisis de la información y para la gestión, planificación y evaluación en el sector, indispensables para la toma racional de decisiones, son inexistentes, incompletos o poco fiables.

• Las autoridades oficiales –en especial las policiales– suelen ser reticentes en aceptar nuevos modelos e integrar el tema de la seguridad ciudadana a la problemática de los derechos humanos.

• Pese a su incremento en los últimos años, el número de profesionales e investigaciones sobre el tema es relativamente escaso. Además, la mayoría de los especialistas tiene un conocimiento limitado de la aplicación de los nuevos enfoques y modelos: en general, se conocen poco las experiencias, esencialmente basadas en un enfoque "social", llevadas a cabo en Canadá y en la Unión Europea; y los ensayos estadounidenses –que son los más frecuentemente citados– suelen limitarse a las acciones realizadas en el marco de experiencias que han recibido un importante tratamiento mediático (por ejemplo, el de Nueva York) o las experiencias de las ciudades cuyas autoridades policiales han tenido la oportunidad de establecer contactos con sus homólogos latinoamericanos. Este conocimiento parcial puede poner en tela de juicio la validez del modelo cuya adopción encaren los países del continente.

• Ciertas acciones de carácter social se enfrentan a las tendencias represivas existentes en casi todos los países latinoamericanos y, en algunos de ellos, la aplicación de una justicia "de mano propia". Las medidas preventivas suelen limitarse a acciones más o menos consistentes en algunos sectores y no han sido objeto de evaluaciones rigurosas. Diversos programas se prestan además a una aplicación diferenciada y desigual en función de las posibilidades económicas de algunas zonas, contribuyendo de este modo a las desigualdades ya existentes (tal es el caso de la comuna Los Andes, en Chile); y otros se enfrentan a serias dificultades, tales como actuar en zonas donde imperan alianzas de la comunidad con bandas de narcotraficantes y otras formas de delincuencia organizada dispuestas a garantizar la "seguridad" del barrio frente a la policía o eventuales delincuentes procedentes del exterior.

• Las experiencias llevadas a cabo no suelen tener una incidencia significativa sobre la criminalidad, sino más bien en la percepción de inseguridad y en la imagen de la policía.

• No se suele tener en cuenta la viabilidad política y económica de las acciones a emprender, sobre todo en una región caracterizada por la inestabilidad política en numerosos países, y en algunos de ellos, un nivel cada vez mayor de conflictividad e ingobernabilidad. Tampoco, la necesidad de voluntad política que asegure la adopción del modelo seleccionado y su sostenibilidad.[10]

10. Independientemente de sus resultados, la plena introducción del modelo de "policía de proximidad" ha necesitado en los países avanzados un período de tiempo de unos diez años.

• Como en otros países, las experiencias sobre seguridad ciudadana se hacen en zonas urbanas, descuidándose las rurales.

• Las estrategias estadounidenses para la resolución de los desórdenes sociales mediante la represión de las faltas y contravenciones (base de la teoría de las "ventanas rotas"), no parecen convenientes, oportunas y aplicables en América Latina. No son convenientes ya que, de hecho, en numerosos países de la región las detenciones policiales por este tipo de ilícitos representan generalmente un alto porcentaje de las mismas; tampoco son oportunas, por afectar sobre todo a la población más desfavorecida y poder provocar además un colapso considerable del sistema de justicia penal; finalmente, no son aplicables por no disponer los países latinoamericanos de los datos y de la infraestructura humana y tecnológica indispensables para la determinación de estrategias de acción (Früling, 2000).

• El apoyo de la cooperación internacional para este tipo de programas es débil y tardío. En el caso de la asistencia estadounidense o española, los principales esfuerzos están destinados a una capacitación policial basada en los modelos de esos países (que no necesariamente se corresponden con la realidad latinoamericana), y en el de la ayuda procedente de organismos internacionales con muy poca experiencia en el campo (tal es el caso del BID), es interesada y, por los fondos asignados, generalmente influyente.

Pese a las observaciones críticas que acaban de exponerse, los esfuerzos realizados constituyen una ruptura importante en la manera tradicional de encarar un tema tan importante y preocupante para una amplia mayoría de los ciudadanos. Por ello, los obstáculos, deficiencias y errores encontrados deben considerarse, por una parte, como algo "normal" en una vía totalmente novedosa y, por otra parte, como indicadores sobre la manera de superar la actual situación. A condición de no considerarlas como panaceas, las experiencias llevadas -o por llevar- a cabo en este sector poseen un alto grado de esperanzas, si no en cuanto a la posibilidad de reducir en forma significativa los índices de delincuencia, al menos ante la perspectiva de aumentar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la disminución del sentimiento de inseguridad, así como la confianza en las instituciones estatales, consiguiendo además con ello revertir las tendencias represivas actualmente existentes en la población. En el sector policial, representan un paso importante para una intervención más profesional y democrática.

Esta "primera generación" de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana presenta, por consiguiente, numerosos desafíos, entre ellos cambios en la estructura y actuación policiales, una mayor integración y coordinación entre todos los organismos públicos involucrados en la problemática -en especial, un papel activo de los gobiernos locales-, la intervención de la comunidad y la necesidad de evaluar en forma rigurosa las experiencias llevadas a cabo y asegurar la sostenibilidad de los programas por aplicar.

Bibliografía

Basombrío C. et al. (2004) *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*, Lima, Instituto de Defensa Legal.

Beato, C. (2001) *Acción y estrategia de las organizaciones policiales*, en Frühling H. y Candina A. (editores), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur,* Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 39-56

Beato, C. (2004) Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte, en Frühling, H. (editor), Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. pp. 139-175.

Campo, R y Luque, P. *Aportes de la policía para la convivencia en Santa Fe de Bogotá. Memorias*. pp. 219-233.

Carrión, F. (2004) La inseguridad ciudadana en la comunidad andina, en Dammert (editora) Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos, Red 14 URB-AL, Valparaíso, pp. 211-235.

Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago de Chile (1999 y 2002) *Policía y Sociedad Democrática*, boletines No. 3, año 1, marzo 1999, pp. 5 – 6; No. 5, año 2, octubre 1999, p. 7; No. 10, marzo 2002.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (1999), *Répertoire-Synthèse II sur la prévention de la criminalité: Analyse comparée d'actions réussies pour la sécurité de la collectivité*, Montreal.

Chinchilla L. y Rico J. (1997) *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, colección Monografías, no. 6.

Chinchilla, L. (2003) *Experiences with citizen participation in crime prevention in Central América*, en Frühling y Tulchin (editores), pp. 205-232.

Chinchilla, L (2004) *El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala*, en Frühling (editor), pp. 39-64

Chinchilla L. y Rico J. (2005) *La reforma policial en América Latina: problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal (en prensa).

Costa, G. y Castillo, E. (2003) *Las comisarías por dentro. Un estudio de caso en Lima Metropolitana"*, en Frühling y Candina (editores), pp. 85-105.

Costa G. y Basombrío C. (2004) *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.

Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública (1997) *Proyecto piloto de seguridad comunitaria de Hatillo, Evaluación de resultados del primer año de operación*, San José.

Dammert L. (2002) *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Dammert L. (editora) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso, Chile.

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

Fajnzylber P. et al. (editores) (2001) *Crimen y violencia en América Latina*, México, Banco Mundial y Alfaomega.

Frühling H. (editor) (2004) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en*

América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Frühling H. y Candina A. (editores) (2001) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur,* Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling H. y Tulchin J., con Golding H. (editores) (2003) *Crime and violence in Latin America. Citizen security, democracy and the state*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press y Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press.

Guerrero, R. (2000) La violencia vista desde la salud pública: tratar los factores de riesgo, en Sapoznikow et al. (editores), pp. 27-36

Informe de la comisión especial de reestructuración de la Policía Nacional del Perú (2002) presentado al Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique el 20 de febrero del 2002.

Jaramillo Rojas, G. (1999) *La percepción ciudadana del nuevo Cuerpo de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá*. En Memorias. pp. 209-217

José Serrano, R. (Brigadier General) (2000) *La reforma de la policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas*, en Sapoznikow, J. *et al*. (editores), *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, pp. 239-253.

Llorente, M. (2004) *La experiencia de Bogotá: contexto y balance*, en Frühling (editor), pp. 65-108.

Llorente, M. y Rivas, A. (2004) *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*, en Dammert (editora) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso, pp. 311-341

Memorias (1999) *Primer simposio internacional de policía comunitaria* Santa Fe do Bogotá, noviembre 1999.

Mesquita Neto y Loche, (2003) *Police-community*, en Frühling y Tulchin (editores).

Mesquita Neto, P. (2004) *La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implantación y consolidación*, en Hugo Frühling (editor), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 109-137.

Ministerio de Seguridad Pública (1197) Proyecto piloto de seguridad comunitaria de Hatillo, Evaluación de resultados del primer año de operación, San José, Costa Rica.

Neild R. (1999) *Policía comunitaria* (Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil), Washington DC, Washington Office on Latin America (WOLA).

Rico J. (compilación) (1983) *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad.

Rico J.. (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI.

Rico J. (1999-2000-2001), *Seguridad ciudadana en Centroamérica*, 3 volúmenes (Aspectos teóricos y metodológicos, Diagnósticos sobre la situación e Informe final de evaluación), San José, IIDH.

Rico J. y Salas L. (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos.

Rico J. y Chinchilla L. (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral.*, México, Siglo XXI editores.

Sapoznikow J. et al. (editores) (2000), *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo Universidad de Alcalá. - Serna Arias, A. (Brigadier General) (1999) *Proceso de implementación del servicio de policía comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Memorias, Primer simposio internacional de policía comunitaria*, Santa Fe do Bogotá, noviembre 1999, pp. 149-166

Serrano Cadena, R. (Brigadier General) (1994) *Policía Nacional. Una nueva era*, Bogotá, PROLIBROS

Smulovitz, C. (2003) Citizen security and fear: public and private responses in Argentina, en Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin, con Heather A. Golding (editores), Crime and violence in Latin America. Citizen security, democracy and the state, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press y Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, pp.138-143.

Vélez L. y Banguero, H. (2001) *Victimización en Colombia: un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali*, en Fajnzylber *et al.* (editores), *Crimen y violencia en América Latina*, México, Banco Mundial y Alfaomega, pp. 63-86.

Cuadro 1

Comissões Civis Comunitárias
São Paulo - Brasil

Organismo a cargo da implementacão: secretaria de segurança urbana da prefeitura municipal de são paulo (prefeita: marta suplicy, secretário municipal de segurança urbana: benedito domingos mariano, coordenadora geral do programa de comissões civis comunitárias: ligia maria daher gonçalves)

Ejecución: 2002
Foi avaliado: avaliação interna do processo e dos resultados

Descrição

O Programa visou descentralizar a política de segurança urbana na cidade de São Paulo, cuja população é de cerca de 11 milhões de habitantes, e instituir canais de participação da comunidade, para a gestão compartilhada de ações locais preventivas da violência e da criminalidade, por meio da implantação de comissões civis comunitárias em diversos distritos administrativos da cidade.

Foram instituídas, nos dois anos de funcionamento do programa, seis comissões civis comunitárias compostas, cada uma, por diversos e representativos setores da sociedade organizada local, por munícipes em geral, por representantes das subprefeituras e por representantes da Inspetoria Regional da Guarda Municipal, formando um coletivo plural, heterogêneo e representativo das forças vivas da comunidade local.

As Comissões tinham por atribuições proceder a um diagnóstico participativo, estabelecer prioridades de ações, formular demandas gerais direta ou indiretamente relacionadas à segurança urbana, fiscalizar a implementação da política local de segurança, monitorar o desempenho do efetivo de guardas alocados no micro-território em questão, fortalecendo a atuação preventiva e comunitária da Guarda Municipal.

Além disso, as comissões podiam efetivar contratos locais de gestão de segurança que consistiam numa parceria entre várias secretarias municipais e a comunidade local, para uma intervenção coordenada, integrada, participativa e focalizada em uma situação de risco, visando à prevenção da violência.

Para agilizar o fluxo das demandas e ações propostas pelas Comissões foi instituído um órgão de articulação e cooperação denominado Conselho Interdisciplinar Consultivo composto por representantes de todas as secretarias municipais responsáveis por políticas públicas sociais e urbanas e pelas Coordenadorias da Mulher e da Juventude, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Nos seus pouco mais de dois anos de funcionamento (de outubro de 2002 a dezembro de 2004), um total de 3987 pessoas participaram das reuniões das seis Comissões Civis Comunitárias instaladas. Dentre essas, aproximadamente 65% eram pessoas da sociedade civil e o restante era composto por representantes de órgãos públicos municipais.

No período, foram formuladas 879 demandas pontuais (relativas, por exemplo, à iluminação pública, segurança escolar, corte de mato etc), tendo sido atendidas cerca de 75% das demandas encaminhadas. Como exemplos de contratos locais de gestão destacaram-se os denominados "Projeto Sítio Pinheirinho" e o "Projeto Com-Viver", o primeiro relativo à requalificação de uma área pública de esporte e lazer de 4 mil m² que estava completamente degradada e com forte presença do narcotráfico; e o segundo relativo a um projeto desenvolvido com crianças e adolescentes em situação de rua e de risco da área central da cidade.

Em janeiro de 2005, após as eleições municipais, a nova Administração extinguiu a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e conseqüentemente o Programa das Comissões Civis Comunitárias.

Colaboração: Ligia Maria Daher Gonçalves – Coordenadora Geral do Programa (2002 a 2004).

Cuadro 2

Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana.
Bogotá-Colombia

Institución coordinadora: Administración Civil
Ejecución: periodo 1995- 2003

Descripción

En la experiencia de Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, por parte de la Administración Civil hacia la Policía Metropolitana se utilizaron diversas estrategias metodológicas con el fin de desarrollar un proceso de capacitación complementaria de la Policía. Estas estrategias fueron:

1. El curso-taller. Esta modalidad permite la congregación de un grupo para abordar la reflexión de su experiencia y apropiarse de nuevos elementos conceptuales a partir de la realización de ejercicios y acciones didácticas, dentro de la dinámica del aprender-haciendo.

2. Estudio de casos. Los policías participantes de la capacitación son personas portadores de un amplio saber derivado de su hacer cotidiano en la atención, investigación y prevención de diversos asuntos relacionados con la convivencia y seguridad ciudadana, propiciados tanto en el Espacio Público y privado en el cual se desarrolla su acción. Este saber, de corte principalmente empírico, se constituye en la materia particular para referir y reflexionar los objetivos pedagógicos de la capacitación.

3. Acciones Demostrativas. Es una estrategia didáctica orientada al logro de una mayor articulación entre conocimiento teórico –conceptual y conocimiento práctico por parte de los policías. Es una iniciativa implementada desde el año 1996 que se desarrolla de manera alterna a los desarrollos temáticos, objeto de cada programa o proyecto educativo.

Objetivo

General: Contribuir a los procesos de capacitación y actualización de los miembros de la policía metropolitana, orientados a cualificar su saber y saber-hacer como personas, miembros de una familia, ciudadanos y servidores públicos responsables de la formación de ciudadanos.

Específicos: a) Fortalecer la autoestima de los participantes. b) Mejorar el desarrollo de las habilidades comunicativas: escuchar, hablar, leer, escribir, argumentar. c) Promover la reflexión ética de la acción policial. d) Aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos para comprender la seguridad y convivencia como servicio público y como construcción social en contextos específicos.

Resultados

Los principales resultados de este proceso, los cuales son una síntesis de las evaluaciones realizadas por la Policía, las universidades y consultores externos, se resumen:

1. Logros:

- Mejoramiento de autoestima de participantes.
- Mejoramiento de habilidades comunicativas de participantes.
- Mayor interacción entre policía y juventud.
- Incorporación de temas de Seguridad y convivencia en las universidades.
- Producción de materiales didácticos de calidad.
- Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Apertura de la Universidad hacia los escenarios de la Seguridad y la convivencia
- Configuración de metodologías apropiadas para los servidores públicos.
- Cualificación del saber- hacer de la seguridad y convivencia.
- Aumento de oferta académica.
- Desarrollo de programas: Investigación, intervención, evaluación que han conllevado al desplazamiento de la Universidad a los espacios de la Acción Policial.
- Apertura de espacios de conocimiento y acción conjunta de los funcionarios de la Administración Civil y de la Policía con responsabilidades en asuntos de Convivencia y Seguridad.

2. Vacíos:

- Predominio de métodos de educación regular.
- Conocimiento insuficiente del contexto de los campos de acción de los policías.
- Material didáctico genérico, no específico.
- Desarticulación entre oferta regular y capacitación para el trabajo (según contextos y necesidades y características de participantes).
- Organización de equipos por horas
- Manejo de presupuestos
- Escaso compromiso social de la universidad.

3. Retos:

- Rediseño de las Políticas de incorporación, formación de la Policía y de los mecanismos de promoción y gestión humana.
- Elaboración de un plan a largo plazo para la profesionalización de la Policía.
- Diseño y ejecución de estrategias para el fortalecimiento del compromiso ciudadano orientado al respaldo y acción conjunta con la Policía.

La evaluación del efecto e impacto de la capacitación complementaria de la Policía en el mejoramiento de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, es un reto para la actual administración. Para ello se dispone del Sistema de Seguimiento y Evaluación diseñado para tal objetivo.

Fuente: Estela Baracaldo Méndez.

ASOCIACIÓN GOBIERNO LOCAL - COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Lucía Dammert

I. Presentación

En las últimas décadas el gobierno local ha tomado un rol central en las políticas de seguridad ciudadana debido a tres procesos centrales. En primer lugar, el regreso a la democracia en la mayoría de países de la región terminó con los alcaldes designados y generó procesos electorales locales que a su vez impusieron una nueva forma de relación con el gobierno nacional. Así mismo, el aumento de la criminalidad y el temor ha generado una creciente demanda pública por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local. En tercer término, esta situación generó un cambio en la perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente, es decir mediante iniciativas de control desarrolladas por las instituciones policiales. Por el contrario, la seguridad ciudadana ratifica la necesidad de abordar estos problemas con la participación de la ciudadanía, la coordinación con diversas instituciones y con claro énfasis en lo local.

Todos los procesos mencionados previamente han puesto énfasis en la prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local. Este nuevo papel de la prevención local pone en relieve la necesidad de enfatizar en la importancia de los gobiernos locales en el diseño e implementación de este tipo de iniciativas. Así como en la búsqueda de una mejor definición sobre la comunidad y lo que implica su participación en estas actividades.

Los gobiernos locales deberían encabezar las principales iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. Diversos son los motivos que sustentan esta perspectiva: En primer lugar, las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos. La entrega de servicios cotidianos vinculados directamente con la calidad de vida de los ciudadanos genera lazos de relación con la población que deben ser aprovechados para el desarrollo de estas iniciativas. En tercer lugar, los gobiernos locales tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y por ende enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea. Finalmente, este trabajo cotidiano con la población permite el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación más estrechos y por lo tanto de mediana o larga duración.

Adicionalmente, es necesario considerar que el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión creando un "otro" amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Consideramos que este problema puede ser enfrentado de forma más eficaz por los gobiernos locales mediante el diseño de políticas inclusivas de participación en iniciativas que generen mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Pero también es necesario considerar que la falta de definición sobre lo que se asume como "la comunidad" en estos esquemas participativos, puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de iniciativas exitosas en la prevención de la violencia y la criminalidad.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente capítulo tiene por objetivo resaltar las potenciales y desafíos que implica la asociación municipio-comunidad en la prevención del delito. Partiendo de la convicción que son estos espacios donde se puede desarrollar una política preventiva efectiva en la disminución de la violencia y la criminalidad, se pretende poner en perspectiva la necesidad de una efectiva descentralización del diseño y la implementación de estas iniciativas. Así como enfatizar en la necesidad de establecer responsabilidades sobre sus resultados positivos así como sobre las posibles externalidades negativas de las mismas. Así, el texto se divide en seis secciones. En primer lugar, se busca reiterar la importancia de la prevención entendida como una acción que complementa las iniciativas de control destinadas a disminuir el impacto de la violencia y el delito. Así, una vez enfatizada la necesidad de superar aquella visión errónea que pone hincapié en una aparente dicotomía entre estas acciones, se pone énfasis en la prevención con participación de la comunidad. Así, la tercera sección presenta una breve reflexión sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención, incluso interpelando sobre la definición misma del término comunidad. A partir de este marco interpretativo se proponen los principales elementos del rol del gobierno local en esta temática. La quinta sección una breve presentación de algunas iniciativas desarrolladas en América Latina en prevención comunitaria del delito, si bien existe una amplia gama de programas y políticas, se ha optado por analizar aquellas que presentan elementos indispensables para la obtención de los objetivos propuestos en el presente documento. Cabe destacar que estas iniciativas tienen carácter disperso y de ninguna manera conforman un "modelo" de intervención. Por el contrario, en la mayoría de casos se fundan en iniciativas desarrolladas en países europeos o en los Estados Unidos. Finalmente, se establecen los principales desafíos para lograr una efectiva colaboración y coordinación de los gobiernos locales y la comunidad en la prevención de la violencia y la delincuencia.

II. Prevención y control: ¿Perspectivas irreconciliables?

Es evidente que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública. Por el contrario,

requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados a su aumento. Así, si bien se encuentran enfoques que ponen hincapié en la importancia de uno de ellos por sobre los demás, los mismos reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control o represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control ponen énfasis en acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito, utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal y establecer un castigo así como medidas para lograr su rehabilitación. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad *(Skolnick, 1996)*, situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito e imponer las sanciones correspondientes.

Paradojalmente, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación que ella no es igual para todos y que los delincuentes no son castigados. En Chile esta situación no es distinta; recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía *(Dammert y Lunecke, 2002)*. De esta manera, la metáfora de la "puerta giratoria" se utiliza cotidianamente para caracterizar la Justicia.

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público; hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o de restricción de los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, las políticas preventivas de la criminalidad se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En este sentido, la prevención no se puede identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras *(Sherman, 1998)*. En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que imprime una serie de aristas y dimensiones específicas que serán analizadas con más detalle luego en el texto. Sin

embargo, es importante destacar que ambos enfoques (control y prevención) no son dicotómicos sino que deben ser analizados de forma complementaria.

Más aún, en los últimos años diversos son los estudios que han puesto énfasis en la prevención como perspectiva eficaz en la disminución de la violencia y la delincuencia. Así en términos económicos se afirma que la prevención "es más efectiva en cuanto a costos que las estrategias de tratamiento, así por ejemplo un programa educativo comprensivo para padres puede ser altamente rentable" *(Búvinic, Morrison y Shifter, 1999, p.19)*. De hecho, el análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios.

III. La prevención de la violencia y la delincuencia

La prevención es un concepto con diversas interpretaciones que tienen en común el postulado sobre la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones específicas. En el caso de la prevención de la violencia o la criminalidad se hace hincapié en aquellas acciones que incluyen uso de violencia o violación de las leyes. En este sentido, se hace referencia a medidas proactivas que buscan disminuir la probabilidad de ocurrencia de las mismas. Por definición, las iniciativas o políticas preventivas tienen como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como preventiva "toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general" *(ONU, 2000)*. Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del gobierno, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

De esta manera, las iniciativas de prevención además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y la violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, por ende la consolidación de la gobernabilidad[1].

1. Gobernabilidad entendida como el mantenimiento del sistema democrático, el fortalecimiento de sus pilares fundamentales, es decir el respecto por los derechos humanos y del Estado de Derecho.

En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida. Este es un peligro que debe ser tomado en cuenta para evitar la "segurización" de las políticas sociales. En este sentido, se afirma que las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia tienen un objetivo central: Mejorar la calidad de vida de la población. Por ende, no es apropiado invertir su interpretación.

La prevención no se puede desligar del concepto *factores de riesgo*, es decir aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos *(Búvinic, Morrison y Shifter, 1999; Guerrero, 1998)*. Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos[2]: por un lado están los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros. Por otro lado, están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal; utilización de espacios públicos[3]; iluminación y confianza en las instituciones de control[4].

El enfoque más conocido y utilizado en la actualidad en el diseño de políticas preventivas es el enfoque epidemiológico *(Guerrero, 1998)*, que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas (Búvinic y Morrison, 1999a). Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un *proceso*, que se caracteriza por su *multicausalidad* y *pluralidad*, que debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación.

2. Arriagada y Godoy proponen una clasificación en tres grupos: (a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (por ej. edad y sexo); (b) factores sociales, económicos y culturales (por ej. desempleo y pobreza) y (c) factores contextuales e institucionales (por ej. guerra y corrupción). (1999, p. 10).

3. El abandono de los espacios públicos es una de las principales características de las ciudades modernas, esta situación conlleva (en la mayoría de casos) la utilización de dichos espacios para la realización de delitos o para la consolidación de un imaginario del temor sobre lo desconocido.

4. La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

Desde esta perspectiva, se busca "gobernar la violencia" desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella. De igual forma, el enfoque epidemiológico identifica tres *niveles de intervención preventiva* (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida.

La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan "corregir" o "rectificar" personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

Dentro de esta clasificación se pueden identificar tres subtipos: prevención social, situacional, y comunitaria. La primera tiene por objetivo evitar la realización del delito a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan sobre las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos *(Barkan, 1997)*.

En segundo lugar, la prevención situacional tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarca un abanico de iniciativas que incluye aquellas dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además incorpora medidas desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

Tabla 1. Tipología de medidas de prevención del delito

	Social	Comunitaria	Situacional
Primaria	• Educación y socialización • Conciencia pública • Campaña de propaganda masiva	• Policía comunitaria • Organización de vecinos	• Focalización en puntos críticos • Vigilancia (a gente sospechosa) • Reducción de oportunidades • Diseño medioambiental • Disuasión general
Secundaria	• Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados. • Regeneración comunitaria • Consolidación de la comunidad	• Policía comunitaria • Organización de vecinos	• Focalización en puntos críticos • Diseño de medidas en grupos de alto riesgo • Predicción de riesgo y valoración • Disuasión
Terciaria	• Rehabilitación • Respuesta frente al comportamiento criminal. • Reparación de consecuencias	• Policía comunitaria • Mediación comunitaria de conflictos	• Disuasión individual • Incapacitación • Valoración de la "peligrosidad" y el "riesgo"

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1997; Sozzo, 1999.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas. De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática. Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (*neighborhood watch*) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan

un rol central en la resolución de las disputas locales. En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse.

IV. La comunidad

El incremento de la victimización y del temor ha llevado en años recientes a implementar programas que buscan disminuirlos mediante un cambio en las relaciones de la ciudadanía con las instituciones policiales y el fortalecimiento de los lazos sociales intracomunitarios. Tales políticas buscan una forma complementaria para abordar el problema de la criminalidad, en contraste con aquellas que ponen énfasis exclusivo en el accionar del sistema de justicia criminal.

De esta forma, se produce un cambio sustancial de los enfoques de seguridad que estaban tradicionalmente centrados en el accionar policial. Este cambio tiene un impacto importante sobre los niveles de gobierno involucrados en su diseño e implementación. Ahora bien, uno de los problemas centrales es la falta de definición de lo que se entiende por comunidad. Así aparecen algunas interrogantes que deben ser enfrentadas: ¿Qué se entiende por comunidad?, ¿Cuál es la participación de la comunidad en las medidas de prevención?, ¿Cuáles son las responsabilidades de la comunidad en las estrategias de prevención del delito?, ¿Cuáles son las diversas perspectivas teóricas sobre la participación comunitaria en prevención del delito? A continuación se presenta un breve análisis sobre la comunidad y su conceptualización en el intento de empezar a responder las interrogantes señaladas.

¿Qué se entiende por comunidad?

Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de seguridad ciudadana es un fenómeno que data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos la policía era la única institución encargada del control y la prevención de la criminalidad, y utilizaba como principal estrategia el patrullaje de personal uniformado *(Crawford, 1997)*. En las últimas dos décadas del siglo XX nos encontramos frente a un cambio caracterizado por el llamado a la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas de seguridad. De esta forma emergen tres conceptos: comunidad, asociación y prevención.

Paradojalmente, el recurso discursivo a la importancia de lo comunitario en la reducción de la criminalidad tiene lugar en un contexto signado por una

"metamorfosis de lo social" que impacta sobre la ciudadanía caracterizada por la aparición y consolidación del individualismo negativo, es decir, un individualismo que se centra en la carencia de pertenencia en organizaciones y redes sociales.

Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención son variadas, entre ellas la más relevante justifican este rol debido al fracaso del Estado en su función de reducir el crimen por dos problemas centrales: La hiperburocratización que impacta en una mayor lentitud en la toma de decisiones y la desconfianza ciudadana sobre las instituciones dedicadas al control del delito (policía y justicia). Más allá de las explicaciones de la importancia que toma la participación de la comunidad en la prevención del delito, importa destacar las diversas interpretaciones sobre el mismo concepto, las que impactan profundamente sobre las iniciativas desarrolladas así como el rol de los gobiernos locales.

En primer lugar, la comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. La idea implícita es que la violencia y la criminalidad son resultado del fracaso o ruptura de la vida comunitaria. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos por un grupo interrelacionado de reglas y normas, estas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La "teoría de las ventanas rotas" *(Wilson y Kelling, 1982)* plantea que al aumentar la autoridad moral de los miembros de la comunidad se disminuyen las oportunidades para un aumento del crimen. Así se pone énfasis en el control de faltas y contravenciones (como el graffiti) para disminuir la probabilidad de una escalada de la criminalidad. En este sentido, la comunidad juega un rol central al colaborar con la policía en la identificación de problemas de convivencia.

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

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir un territorio determinado donde habita un número específico de personas lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y

circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un "otro" y un "nosotros", que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana *(Caldeira, 2000).*

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

El énfasis en la comunidad coincide con la noción que lo peligroso no sólo es una amenaza sino que se localiza "afuera". Se asume que el peligro se sitúa principalmente en los espacios públicos, por lo que las políticas de prevención comunitaria tienden a enfocarse en dichos espacios dejando sin intervención los problemas vinculados a los ámbitos privado o semi privados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar. Adicionalmente otros espacios, como la escuela, tampoco son abordados en profundidad y se conocen pocas iniciativas orientadas a disminuir el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos en dichos espacios.

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

Enfoques participativos

Además de las dificultades expresadas en la definición misma de la comunidad, se presentan diversos enfoques de participación. En general los mismos se pueden organizar de acuerdo a dos coordenadas: la definición de quién participa y el tipo de participación desarrollado. Si bien estos no son los únicos elementos a tomar en cuenta, aparecen como los más relevantes en la búsqueda por caracterizar la prevención comunitaria del delito desarrollada en América Latina.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, el primer enfoque participativo se basa en la definición de quién participa. Así se identifican dos tipos, el primero refiere a iniciativas donde participan los vecinos de forma directa, mientras que el segundo hace mención a aquellas donde la participación la realizan los "dirigentes" de la comunidad. Un ejemplo del enfoque directo es el Plan Nacional de Prevención del Delito desarrollado en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) donde las reuniones comunitarias de toma de decisiones se realizan con convocatoria a todos los habitantes de un lugar determinado. Por otro lado, el Programa Comuna Segura (Chile) pone énfasis en la participación de los líderes comunitarios tanto en la identificación de los problemas como en la implementación de iniciativas locales.

Tabla 2. Enfoques de participación en prevención del delito.

Directo		**Indirecto**	
Activo	*Pasivo*	*Activo*	*Pasivo*
Población se organiza para iluminar un espacio público	Población es convocada a participar de cuentas públicas	Líderes locales implementan iniciativas de prevención	Líderes participan de consejos de seguridad

Fuente: Elaboración propia.

En el segundo vértice está el tipo de participación que se desarrolla caracterizado como activo o pasivo. Como se menciona, el rol activo se vincula con el diseño y/o implementación de las iniciativas, mientras que el rol pasivo con la participación de cuentas públicas, entrega de resultados de las instituciones, entre otros.

Ámbitos de participación

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

- *Relación policía-comunidad*
- *Organización comunitaria de seguridad*
- *Trabajo en espacios públicos*
- *Asociación público-privado*

En la última década, las instituciones policiales de la región han desarrollado diversas iniciativas que buscan involucrar a la comunidad en las políticas locales de seguridad. Así, iniciativas llamadas de policía comunitaria o de proximidad se han desarrollado en países tan variados como Honduras, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina con resultados dispares. En cualquier caso, vale la pena destacar que en algunos de ellos la participación fue directa o indirecta, activa o pasiva lo que a su vez impacta sobre los efectos alcanzados.

Un segundo ámbito son las organizaciones comunitarias de seguridad, las que nuclean a diversos ciudadanos que buscan disminuir potenciales problemas locales vinculados con la inseguridad. En este sentido, mecanismos de organización conocidos como "guardias urbanas" o "rondas ciudadanas" emulan los "neighborhood watch" (vigilancia barrial) desarrollados en los Estados Unidos. En muchos casos estas iniciativas tienen por objetivo instalar alarmas comunitarias, o el desarrollo de mecanismos de vigilancia colectiva

Un tercer ámbito se relaciona con la calidad y utilización de los espacios públicos. Estas medidas de prevención situacional cuyo objetivo puede ser mejorar la iluminación, desarrollar espacios verdes, administrar espacios deportivos e incluso diseñar lugares de reunión; tienen como elemento distintivo el rol activo de la comunidad en su realización. Diferenciándose de aquellas desarrolladas únicamente por los gobiernos locales o nacionales.

Finalmente, diversos programas comunitarios de prevención se desarrollan en base a asociaciones público-privadas con objetivos múltiples. Especialmente se distinguen los programas de rehabilitación para drogadictos, resocialización para presos, capacitación laboral para jóvenes en riesgo, entre otros.

Cabe destacar que si bien los ámbitos descritos previamente no son los únicos donde se pueden desarrollar las iniciativas de prevención comunitaria, sin duda son aquellos que se han privilegiado en la última década en América Latina.

Ventajas y desventajas

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

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

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

En segundo lugar, la participación puede estar vinculada a problemas puntuales que requieren ser enfrentados por las autoridades de gobierno. Un ejemplo típico de esta situación es el constante reclamo por respuesta frente a denuncias de tráfico de drogas en un determinado lugar, las que no son resueltas rápidamente. De ser así, la ciudadanía tiene el potencial de convertirse en una caja de resonancia de los reclamos sosteniendo la necesidad de respuestas generalmente represivas frente a los problemas. Las marchas ciudadanas desarrolladas en Buenos Aires, Ciudad de México, Lima y Quito son una muestra de este rol ciudadano que se convierte en un grupo de presión vinculado con el incremento de los castigos, el aumento de la dotación policial y los mecanismos de control.

Por otro lado, el umbral de frustración de la población puede ser sobrepasado rápidamente. En aquellas iniciativas donde se ha puesto énfasis en la realización de reuniones de vecinos para "definir el diagnóstico", se evidencia un constante reclamo por acción policial o gubernamental frente a problemas específicos.

Debido a la falta de reacción oportuna de las autoridades así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas (por ejemplo cambio en la regulación del uso del suelo), la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos.

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

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

V. Rol del gobierno local

Los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Como se mencionó previamente, la cercanía con la gente, la presencia cotidiana y el trabajo en los problemas que enfrenta la población son elementos que podrían consolidar estas iniciativas.

Ahora bien, en aquellas ciudades capitales de gran tamaño las iniciativas deberían tener un diseño metropolitano. En este sentido, los diversos municipios o comunas que componen una determinada área metropolitana deberían trabajar en el marco de una política integral con énfasis de acuerdo a los temas y problemas más importantes para cada una pero con un marco metropolitano de acción. Así por ejemplo, en la Región Metropolitana de Santiago, la Intendencia debería jugar un rol de articulación parecido al desarrollado por la Alcaldía Mayor de Bogotá donde se establecen metas, objetivos y planes de corto, mediano y largo plazo. En este plan cada una de las realidades comunales es considerada con énfasis específicos y por ende se proporcionará infraestructura y recursos humanos de forma coordinada.

En otras palabras, el gobierno local debe jugar un rol articulador de los diversos actores que participan en estas iniciativas así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia. En este sentido es claro que las intervenciones del gobierno local en áreas tales como mejoramiento de la infraestructura e instalaciones, la planificación del desarrollo urbano, la protección de espacios públicos y en algunos casos la calidad de la salud y la educación, tienen impacto importante en la reducción de la violencia y el delito.

Sin embargo, es necesario mencionar que en muchos casos la coordinación de las labores policiales no se encuentra entre las funciones del gobierno local. Por el contrario, en la mayoría de casos en América Latina encontramos marcos regulatorios antiguos que no otorgan rol alguno en la coordinación con las iniciativas desarrolladas por la institución policial dentro del territorio local. Por ende, el gobierno local debe comprometer a la institución policial en las acciones que se desarrollen para la prevención invocando a la capacidad de liderazgo del alcalde y a la capacidad de financiamiento de las iniciativas policiales.

En la actualidad se verifica la existencia de una serie de acciones de la policía que se vinculan con el gobierno local tales como:

- *Asistencia policial en caso de emergencias,*
- *Control de espacios públicos,*
- *Seguridad en actos públicos,*
- *Cumplimiento de reglas de tránsito,*
- *Cumplimiento de reglamento municipal (basura, contaminación, venta de alcohol),*
- *Control de comercio ilegal, entre otros.*

Ahora bien, la mayoría de las actividades descritas previamente se vinculan con el control de la delincuencia por lo que es necesario avanzar en el compromiso con medidas preventivas, lo que implica un trabajo coordinado y permanente entre el gobierno local, y sus diversos departamentos, y las policías. Esta coordinación enfrenta dos desafíos centrales: Por un lado, la capacitación del personal municipal para afrontar el tema de la seguridad desde una perspectiva amplia que permita que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia. Por otro lado, la coordinación con la institución policial para lograr un mayor impacto de las acciones desarrolladas, así como un reconocimiento del rol del gobierno local como articulador de la política preventiva a nivel local. Las áreas de intervención del gobierno local son múltiples y deberían establecer una mirada de seguridad ciudadana.

En la tercera sección de este volumen introduce elementos que ayudan a la comprensión de las diversas áreas del gobierno local que trabajan desde una perspectiva de la prevención de la violencia y la delincuencia. Dicho análisis permite identificar múltiples formas de impactar sobre la temática que se realizan cotidianamente desde el gobierno local y las que deben ser efectivamente coordinadas.

En todo caso, las iniciativas en desarrollo en América Latina son aún limitadas y en muchos casos buscan articular las intervenciones realizadas por las diversas áreas del gobierno local, en vez de generar políticas integrales de prevención. A continuación se presentan algunas de estas intervenciones.

VI. Iniciativas en desarrollo

Diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y en algunos casos sobre la percepción de la policía *(Kahn, 2002; Dammert, 2001).* Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, e involucra temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social; todas comparten la carencia de evaluaciones efectivas de su impacto sobre el delito.

A continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que se presentan como prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

Tabla 3. El programa de Convivencia en Bogotá

En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad en el periodo 1994-2002 se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las **Escuelas de Seguridad Ciudadana** donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los **Frentes Locales de Seguridad** que son organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la **Policía Comunitaria** cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001 con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá se dio inicio al programa **Zonas Seguras**, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictuales. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada así como su presencia permanente en los espacios públicos.

Fuente. Secretaria de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia destaca la importancia de un **liderazgo personal e institucional** fuerte ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus que dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política, y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar

la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la **continuidad** de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro. Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público. Así como la importancia de **mecanismos de "accountability"** social por parte de la sociedad civil.

Tabla 4. Viva Río. Una experiencia desde las Organizaciones no Gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerada el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Esta ONG trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: **Jardinerios do Bairro** que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. **Luta pela paz** es una academia de box donde entrenan jóvenes entre 12 y 25 años que reciben entrenamiento deportivo así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. **Villa-Lobinhos** es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, Viva Río desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia como **Brasil sem Armas** que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país.

Fuente. www.vivario.org.br

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestran la **focalización de las intervenciones** desarrolladas así como la identificación de los principales factores vinculados con el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin por esto descuidar temáticas macro en debate a nivel estadual y nacional.

La importancia de los **equipos locales** de trabajo en prevención es pilar en la iniciativa desarrollada en la ciudad de Medellín. Si bien las características de las violencias presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos en la región; es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aún en contextos tan violentos.

Tabla 5. Comités vecinales para la convivencia en Medellín

Esta ciudad, azotada por la violencia, definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz, a través de la creación de estos comités. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los Comités consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios, se conforma una red de Comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades.

Además se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos.

Fuente: Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Banco Mundial, 2003.

La consolidación de los **recursos humanos** en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como es el caso de la experiencia de los comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que se enmarca dentro del Programa Comuna Segura desarrollado en más de 50 comunas de Chile, la cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local, integrando a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de **comprometer recursos** públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

Tabla 6. Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos entre los que se destaca la conformación de un **Consejo de Seguridad Ciudadana** a nivel local. En relación a la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar del programa, se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público; así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial), y en menos medida con prevención social. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad.

Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

El desarrollo de **diagnósticos y planes de seguridad** a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de **acceso a información de calidad** es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, diversas ciudades de la región han generado observatorios de la seguridad que permiten mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años muestra que más allá de los problemas conceptuales analizados previamente, a nivel de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas y, en algunos casos contradictorias, que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido, si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

VII. Desafíos

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la delincuencia en América Latina. Muchos son los avances alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a su incorporación en el discurso político que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y sobretodo incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso desarrollada en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad.

Sin embargo, es evidente que estos avances no son suficientes. Por el contrario, la ligereza con la que en algunos casos se ha tomado la implementación de políticas preventivas de participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las mismas. Generando así una percepción pública e institucional contraria, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y específicamente de la prevención comunitaria.

Adicionalmente, los gobiernos locales no han tenido éxito en el logro de una verdadera descentralización que les permita tener un rol activo en la implementación de dichas medidas. A continuación se presentan los principales desafíos para lograr medidas efectivas de prevención de la violencia y la delincuencia a nivel local.

Financiamiento a pesar del "riesgo"

La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el énfasis colocado en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios, y en algunos casos la reforma a los procesos penales.

La carencia de "evidencia empírica" sobre la efectividad de las medidas preventivas así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas. Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en el gobierno nacional y local de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen, y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que permite su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo con el sector privado, y las organizaciones no gubernamentales que permitan financiar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes.

Sostenibilidad política

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local.

De las experiencias analizadas se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel local. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad.

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estaduales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

Liderazgo local

Uno de los elementos centrales en las estrategias desarrolladas en la región es el liderazgo ejercido por el gobierno local y en especial por los alcaldes. Los ejemplos de los alcaldes de Bogotá, Guayaquil, Diadema, entre otros, muestran la necesidad de reconocer este rol en la prevención y su capacidad para coordinar las tareas necesarias para instalar una agenda local de seguridad. De esta forma, se deben vincular las diversas áreas de intervención local en una estrategia de mejora de la calidad de vida de sus habitantes que ponga énfasis en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Aún más, el alcalde tiene la oportunidad de definir una perspectiva local que consolide una mirada democrática y en el marco del Estado de Derecho, que comparta responsabilidades con los vecinos y sus organizaciones. En este proceso se consolidará la participación de la ciudadanía, aumentará la confianza en las instituciones gubernamentales y se establecerán los pilares para el desarrollo de asociaciones público-privadas en la temática.

Descentralización efectiva de responsabilidades y financiamiento

El excesivo centralismo genera serias limitaciones en el diseño e implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Si bien es necesario contar con una política de Estado que ponga prioridad en esta temática, la misma debe ir de la mano de procesos efectivos de descentralización.

Por ende, es necesario avanzar en la definición de responsabilidades claras de los diversos actores involucrados en la temática para enfrentar aquellos problemas específicos que impactan a una comunidad, así como claros mecanismos de financiamiento de las iniciativas necesarias. De esta forma, los gobiernos locales deben establecer mecanismos de cooperación y coordinación con las instituciones de gobierno nacional, considerando su rol principal en la articulación local de estas iniciativas.

En otras palabras, es necesario establecer mecanismos efectivos de acción para de esta forma empoderar a los gobiernos locales para enfrentar uno de los principales problemas sociales de nuestro tiempo.

Marco legal adecuado

Todo lo anterior sólo podrá ser desarrollado si se cuenta con un marco legal para los gobiernos locales que les permita actuar en la prevención y control de la violencia y la delincuencia. Los mecanismos de coordinación con el gobierno nacional y las policías son un elemento indispensable en dicha normativa. Así como una clara definición presupuestaria respecto de las iniciativas a implementar.

Es necesario remarcar en este punto la necesidad de establecer mecanismos de coordinación efectiva con las instituciones policiales, las que en la mayoría de casos, no tienen obligación de coordinar con los gobiernos locales para el desarrollo de estrategias preventivas o de control. Las policías deben ver en el gobierno local, un aliado que les permitirá establecer una relación más directa y cercana con la población y sus problemas, así como aumentará el conocimiento detallado de los problemas que aquejan a una determinada población.

Reforma policial y judicial

La desconfianza en el accionar de la Justicia y las instituciones policiales se ubican en el centro de la desconfianza ciudadana hacia las políticas de seguridad. Este problema se enfrenta en prácticamente todos los países de la región aunque con magnitudes diversas. Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y colaboración con la ciudadana requiere de niveles de confianza con las principales instituciones del sistema de justicia criminal.

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tiene una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desean lograr.

Asimismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el gobierno local debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del "otro", del "delincuente", del "extraño", ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados *diferentes,* cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

Minimizando el discurso ciudadano autoritario

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia en mano propia, ejemplarizada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región.

El reconocimiento de la prevención como mecanismo efectivo para disminuir la violencia y el delito está presente en la población, sin embargo la ocurrencia de actos violentos en una determinada comunidad desata enfrentamientos ciudadanos que pueden tener resultados aún más complejos. Es por esto que se hace necesario el reconocimiento de la necesidad de plazos específicos definidos con la ciudadanía para el logro de los objetivos propuestos, así como un diálogo constante con las instituciones policiales.

De igual manera, estas iniciativas pueden acentuar un proceso estigmatizador y segregador de la comunidad que parte por identificar al "otro" culpable de los problemas de inseguridad de un determinado lugar. Proceso que puede generar construcción de barreras físicas (muros, alarmas), o incluso la instalación de seguridad privada que limite la presencia de personas ajenas al barrio. En este sentido, el desafío principal es establecer mecanismos de participación que tiendan a limitar el desarrollo de un discurso autoritario y estigmatizador en la

población, así como la utilización de estas iniciativas para aumentar la magnitud de estos procesos.

Evaluación y monitoreo

El análisis de las iniciativas de prevención en general pone énfasis en la necesidad de generar mecanismos de evaluación de las mismas, contando con indicadores no sólo del proceso sino también del impacto que se tienen sobre los principales temas de preocupación local. Así, es necesario avanzar en el mejoramiento de los equipos técnicos locales y nacionales, así como en la estabilidad de los mismos para permitir el análisis de mediano y largo plazo.

Es también necesario poner hincapié en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmiten o dialogan con aquellos que están implementando las iniciativas a nivel local.

Bibliografía

Banco Mundial (2003), *Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina.* Washington D.C.

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

Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Clarendon Press, Oxford. Londres

Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra. V*ictimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país.* Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 2002.

Dammert, L. (2001), *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De que participación hablamos?* Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

De Roux, G. (1994), Ciudad y violencia en América Latina, en Carrión, F. y A. Concha, (edit), *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito.

Kahn, T. (2000), Policia Comunitária: avaliando a experiencia. ILANUD (mimeo).

Ministerio del Interior de Chile, 2004. www.seguridadciudadana.gov.cl

Ponton, D. (2004), Políticas públicas de seguridad ciudadana: El caso de Quito. En: Dammert, L. (edit) *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Programa URBAL, Valparaíso.

Secretaria de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Skolnick, J. (1966), *Justice without trial*, New York, Wiley.

Sherman, L. (2002), Trust and confidence in criminal justice. National Institute of Justice Journal 22-31

Sherman, L. (1998), Thinking about crime prevention, en Sherman, L. (edit), *Preventing crime. What works, what doesn´t, what´s promising*, report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

Van Dijk, J. (2003). *Crime Prevention: Current and Future Challenges*. Presentación en la Conferencia internacional sobre prevención del crimen desarrollada en Hungría (20 de octubre)

Van Dijk, J. (1990), "Crime Prevention policy: Current state and prospects". En: Kaiser, g. y Albrecht H.J. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Max Planck Institute Freiburg, pp. 205-220.

Cuadro 3

Internet en la seguridad urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra
Buenos Aires- Argentina

Organización coordinadora: Vecinos Solidarios de Saavedra
Ejecución: 1996

Descripción

Este proyecto se enmarca dentro del Plan Alerta del Barrio Saavedra, ciudad de Buenos Aires, desde la perspectiva de las redes comunitarias que hacen uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) como soporte de dichas redes sociales. Forma parte del proyecto "Redes Ciudadanas sustentadas por Tecnologías de Información y Comunicación" que analiza un nuevo tipo de experiencia comunitaria que, en modo creciente, está teniendo lugar a nivel local, regional y global: las redes comunitarias que se constituyen, organizan, articulan y sostienen a través de las TICs.

Este plan ilustra la forma en que un grupo de vecinos se moviliza a partir del interés común sobre un tema específico, la seguridad urbana. Conformándose como una red comunitaria mutando, en este proceso, sus objetivos y la utilización de las herramientas tecnológicas.

El Plan Alerta es un plan de reducción de la violencia urbana y prevención del delito, que requiere la participación y colaboración de los vecinos, a través del uso de TIC, y de una fluida comunicación interna entre ellos, y con los funcionarios políticos y policiales. Se basa en tres líneas fundamentales: el desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales que redujeran la oportunidad del delito, el desarrollo de actitudes solidarias dentro de la comunidad para lograr una protección colectiva y la coordinación de las actividades comunitarias con la Policía del área.

Dispuestos a trabajar con un objetivo común, la seguridad personal y la de los vecinos del barrio, un grupo de vecinos se constituyó informalmente en *'Vecinos Alerta'*. Este grupo –llamado luego *'Vecinos Solidarios del Barrio Saavedra'*- desarrolló el Plan Alerta.

El Plan Alerta admite un doble análisis: puede ser examinado tanto en términos del *espacio de los lugares* -desde las manifestaciones presentes en el espacio físico de las calles y la ciudad- como desde el *espacio de los flujos* en la Red de Información de la que ellos forman parte.

Objetivos

El Plan Alerta se basa en tres líneas fundamentales: el desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales que redujeran la oportunidad del delito, el desarrollo de actitudes solidarias dentro de la comunidad para lograr una protección colectiva y la coordinación de las actividades comunitarias con la Policía del área.

Desde la perspectiva del *espacio de los lugares* está orientado a los objetivos *"micro"*, a temas tales como el contacto y comunicación con los vecinos, a mejorar la sensación de seguridad en el barrio a través de la recuperación del espacio público, una mayor presencia policial, etc. En cambio, el *espacio de los flujos* tiende a facilitar en mayor medida el análisis de las confrontaciones de poder, los cuestionamientos hechos por el grupo a las concepciones políticas e ideológicas gubernamentales vinculadas a la lucha contra el delito, así como a la gestión local y nacional en el tema seguridad.

Resultados

En el inicio del Plan Alerta, las TICs fueron un medio de búsqueda de información y de difusión, siendo usadas en función de la necesidad creciente de diversificar y sistematizar la información que resultara pertinente para los vecinos en el tema seguridad y, luego para expandir los alcances de las experiencias desarrolladas.

La singularidad del Plan Alerta está en la conciencia que se fue desarrollando respecto de la necesidad de controlar la gestión oficial referida al tema seguridad, al igual que el uso de TICs, para sustentar un proyecto que iba mucho más allá de los límites mismos del barrio. Si bien el impacto real que ha tenido en materia de seguridad urbana es muy difícil de evaluar, resulta claro que el cambio o impacto más significativo que ha tenido, ha sido la transformación cultural que ha producido en sus integrantes los que creen haber incidido en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos del barrio.

Esta sería la resultante de tener una mayor cantidad de vecinos comunicados y conectados, atentos a lo que sucede en su cuadra, y en general en el barrio. Los Vecinos Solidarios entienden que su principal logro es haber conseguido que los vecinos del barrio prevengan el delito.

Fuente: Susana Finquelievich, Maria Lidia Saguier, Ariel Hernán Vercelli

Cuadro 4

Proyecto Comunidades Justas y Seguras
Rosario- Argentina

Instituciones coordinadoras: Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos (CEIDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto, con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA).

Ejecución: Enero de 2005

Descripción

El Proyecto Comunidades Justas y Seguras (PCJS) es una iniciativa de prevención comunitaria de la violencia de carácter no gubernamental. Está basada en la adaptación e implementación del Modelo Foros de Convivencia, cuyo objetivo es movilizar y fortalecer las capacidades y recursos existentes en comunidades vulnerables para la autogestión de la seguridad urbana, la resolución de conflictos y la construcción de la convivencia. En sus fundamentos se encuentra la firme convicción de que son los saberes populares y habilidades de los vecinos las herramientas más adecuadas para tratar la inseguridad a nivel del barrio o comunidad; y cuando éstos no son suficientes, se recurre, planificadamente, a las instancias de gobierno pertinentes o a otras organizaciones de la sociedad civil.

El Modelo ha sido implementado con resultados alentadores en Toronto, Canadá, Cape Town, Sudáfrica, y desde 2001, en Argentina.

Objetivos

Los objetivos de PCJS son de más largo alcance que la mera implementación del Modelo Foros de Convivencia, y corresponden a:

1. Construir, en el ámbito local, las capacidades requeridas para la participación en formas autogestionadas de gobierno de estrategias de prevención del delito y de abordaje pacífico y democrático de conflictos interpersonales y de las condiciones que los generan.
2. Promover el establecimiento de vínculos duraderos de colaboración entre las estructuras locales de abordaje de conflictos (los Foros de Convivencia) y las agencias estatales (nacionales, provinciales y municipales) participantes.
3. Crear una infraestructura sustentable de socios de carácter internacional (canadienses y argentinos) que constituyan una red de cooperación global en pos de la democratización y reforma del gobierno de la seguridad.

El diseño del Modelo Foros de Convivencia ha demostrado ser flexible y aplicable a diversos contextos, introduciendo una nueva lógica en la intervención comunitaria.

Etapas de implementación

Etapa 1: Entrenamiento y Capacitación. 2 meses aprox.

a) Entrenamiento de los gestores en el modelo (vistas del equipo argentino a Canadá y Sudáfrica, y visitas del equipo canadiense a Argentina)

b) Búsqueda de financiamiento
c) Selección de los sitios de implementación

Etapa 2: Diagnóstico e Instalación. 3 meses aprox.

a) Establecimiento de vínculos con referentes comunitarios;
b) Definición del perfil comunitario (diagnóstico de problemas de seguridad en las comunidades con metodologías participativas);
c) Actividades de transferencia de valores y principios del modelo ligadas a la seguridad comunitaria (encuentros, seminarios y conferencias en la Universidad de Rosario en los que participan instituciones asociadas);
d) Actividades orientadas a construir redes entre los diferentes socios y asociados en Canadá y Argentina.

Etapa 3: Implementación del Modelo. 2 años aprox.

a) Capacitación a los vecinos en la metodología a utilizar en los foros (proceso permanente);
b) Convocatoria/construcción de los foros;
c) Acompañamiento del equipo en casos complejos;
d) Documentación/registros de cada caso;
e) Integración de componente de género y equidad de manera integrada (situaciones de violencia intrafamiliar, de conflictos generacionales);
f) Coordinación con la red de asociados;
g) Intercambio entre socios argentinos y canadienses (talleres, seminarios, visitas a terreno);
h) Evaluación intermedia de implementación del modelo.

Etapa 4: Transferencia y Diseminación. 2 años aprox.

a) Capacitación de los vecinos en las metodologías de documentación/registro de casos de los foros;
b) Seguimiento de procesos;
c) Actividades de difusión del proyecto a otros lugares;
d) Elaboración de un manual de transferencia;
e) Visita de socios canadienses a nuevos sitios pilotos

Resultados

Es una fortaleza del PCJS el considerar una perspectiva amplia y de largo plazo. Es un aspecto positivo del PCJS el carácter situado del proyecto, puesto que al dedicarse a resolver cuestiones definidas por las especificaciones de una comunidad determinada, el tipo de análisis trabajo y el nivel de ejecución es significativamente pragmático, acotado y con mayores posibilidades de ser eficaz.

Es un acierto del Proyecto su carácter de horizontal, siendo una iniciativa básicamente de la sociedad civil. Una característica central del proyecto es que éste no está supeditado a la administración pública o al gobierno, sino que se relaciona con el gobierno y otras instancias de manera horizontal en la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas de inseguridad, a través de la construcción de redes colaborativas.

Ha sido un aspecto complejo del PJCS la adecuada comprensión del rol de faciliatador, puesto que las resoluciones de conflictos no están en sus manos y su rol se limita a ser un convocante. Este mismo aspecto es a la vez un acierto del Modelo en tanto posibilita que sean los mismos vecinos quienes reconozcan en su actuar, recursos y potencialidades antes desconocidas.

En la medida en que el rol del facilitador es adecuadamente comprendido, entonces, la carga de trabajo y responsabilidades disminuyen, permitiéndoles hacer mejor su trabajo. En este sentido, se han registrado casos en los cuales los facilitadores, como recurso humano, se ven sobrepasados con las situaciones que deben tratar.

Es una necesidad del PCJS para su funcionamiento, contar con apoyo financiero y técnico desde diversos vértices. De acuerdo a la experiencia en Rosario, las dificultades financieras han sido las más complejas de sobrellevar. Uno de los principales obstáculos que el modelo de trabajo ha enfrentado en Argentina- y que sin duda concierne a otros países de la región- es la capacidad efectiva de los equipos ejecutores para movilizar recursos económicos, los que a nivel local tienden a ser bajos. A ello se agrega en ocasiones la inexistencia de mecanismos flexibles de transferencias de fondos, por parte de los municipios. Sin embargo, esta debilidad puede ser sorteada si los aportes municipales no se hacen a través de dinero, sino que mediante la contratación de determinadas personas de equipo u otro tipo de recursos materiales.

Ha sido un aspecto problemático el cómo mantener en el tiempo la participación y la motivación de los facilitadores. Para ello, el Esquema de Fondos Autogestionados ha hecho un aporte relevante y se proyecta como una herramienta empoderadora de la comunidad. Asimismo, permite reconocer el trabajo comunitario más allá del voluntariado.

Fuente: Enrique Font, Coordinador del Proyecto Comunidades Justas y Seguras en Argentina en ceidh_criminologia@arnet.com.ar

Cuadro 5

Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate
Sonsonate-El Salvador

Institución cordinadora: PNUD, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Alcaldía de Sonsonate

Ejecución: 2005

Descripción

Entre enero y abril de 2005, se diseñó e implementó el proyecto de Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate, con el financiamiento del Departamento de Cooperación Internacional del Reino Unido.

Al ser Sonsonate uno de los departamentos más violentos de El Salvador, con una tasa de homicidios de cerca de 100 por cada 100,000 habitantes, aunado a otros factores de riesgo asociados, se consideró prioritario la promoción de iniciativas que a corto, mediano y largo plazo que generaran y estimularan cambios de conducta en los y las ciudadanos/as del municipio de Sonsonate para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, a la vez que impulsaran el desarrollo humano con equidad de género y enfrentaran los índices de pobreza. El proyecto representó para el municipio un primer paso en este proceso.

Objetivos

General. Iniciar un proceso que genere y estimule cambios de conducta en los y las ciudadanos/as del municipio de Sonsonate que contribuyan a mediano plazo, a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

Inmediato 1. Fomentar la confianza, la participación y la interrelación entre personas de distinta edad, sexo, clase social y lugar de residencia.

Inmediato 2. Favorecer la recuperación y uso del espacio público como lugar de socialización de la vida urbana e incentivar la democratización y desconcentración de la oferta cultural.

Inmediato 3. Fomentar y divulgar estrategias pedagógicas sobre conocimiento de las normas y autorregulación.

Resultados

Su ejecución, a través de diferentes actividades deportivas, culturales y lúdicas, ha facilitado el fortalecimiento de espacios de coordinación local encaminados a mejorar la confianza, las normas de convivencia y el encuentro de las y los sonsanatecos, y ha permitido que estas iniciativas construyan una experiencia que permita visualizar sus potencialidades y anime, tanto a los responsables de su ejecución como a los y las beneficiarias, a ser parte activa de este tipo procesos.

Esta iniciativa también tuvo el claro objetivo de recuperar espacios públicos como lugar de encuentro y socialización, así como descentralizar la oferta cultural, deportiva y festiva de la ciudad. Con este fin, también se recuperó un parque en el Sector de Sensunapan, uno de los más populosos del municipio.

Cuadro 6

Hacia una política de seguridad ciudadana
Guatemala- Ciudad de Guatemala

Institución Coordinadora: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

Ejecución: inició en abril del 2002 y está en ejecución.

Descripción

Hacia una Política de Seguridad Ciudadana-POLSEC es un proyecto novedoso que promovió la creación de espacios de diálogo y reflexión entre el Estado y la sociedad civil en torno a temas de seguridad democrática. Fue implementado en Guatemala (capital), en dos Departamentos: Quetzaltenango y Zacapa.

Surge como una necesidad en un país que salía de treinta y seis años de conflicto armado interno con muchas dificultades de dialogar y una propensión a la resolución violenta de los conflictos sociales. La primera tarea del proyecto fue la elaboración conceptual de lo que se entendía por seguridad democrática en el marco de los Acuerdos de Paz. Además de la promoción del diálogo el proyecto realiza investigaciones que permiten que cuando se llega a la discusión de algunos temas polémicos se dispone de información sustantiva y fiable para encausar el intercambio.

Se promueven intercambios sobre temas vinculados a la seguridad democrática para cambiar de la cultura de confrontación a una de diálogo y para que las propuestas tengan más posibilidades de incidir en las políticas públicas al ser resultado de consensos entre sectores diversos.

El proyecto cuenta con una página *web (www. polsec.org)* en la que están accesibles sus publicaciones:

- Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana
- Institucionalización de la seguridad democrática
- Seguridad y sistema de administración de justicia (productos generados por grupos de trabajo)
- Derechos humanos, investigación criminal y género.

Resultados

Además de los resultados propiamente del proyecto se tuvieron otros muy importantes como una propuesta de ley que hoy se convirtió en derecho positivo, varias publicaciones, la creación de plataformas locales y la creación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) conforme las recomendaciones del proyecto.

Fuente: PNUD Guatemala

PREVENCIÓN DEL CRIMEN MEDIANTE EL DISEÑO AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA. UN LLAMADO DE ACCIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA

Macarena Rau

I. Presentación

El problema de la delincuencia es una de las prioridades en materia de agenda pública en nuestras ciudades latinoamericanas. Día a día el fenómeno es abordado por organismos tanto públicos como privados. Sin embargo, es crucial la participación de la sociedad civil en las estrategias de prevención del crimen que las autoridades de la región están emprendiendo. Es en este sentido que el concepto de "participación ciudadana informada" cobra especial relevancia, entendiéndose por ello la participación de los habitantes de un espacio poniendo en valor e incorporando a la aplicación de la estrategia de prevención situacional su sabiduría popular en relación a la mejor manera de habitar su espacio.

La metodología CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) aplicada en Latinoamérica, plantea un espacio de diálogo abierto entre el usuario cotidiano del espacio urbano y el que lo planifica y construye. Esa es la base que ha permitido que dicha metodología se difunda desde el año 2000 en al menos cuatro países de la región: Chile, Brasil, Salvador y Honduras.

El concepto de incorporar y empoderar a la comunidad local en el diagnóstico, diseño de estrategia y posterior evaluación de un proyecto CPTED, implica una revaloración del concepto de la persona como capital social activo y necesario en cualquier estrategia de prevención del crimen en la región.

El siguiente capítulo describe de manera cronológica la introducción, aplicación y difusión de la metodología CPTED tanto en el ámbito público como privado y desde una óptica práctica, de ensayo y error, en Latinoamérica.

II. Delincuencia y Espacio Urbano

La delincuencia se explica como un fenómeno social complejo en el que influyen un gran número de variables, tanto sociales como ambientales. Existen diversas teorías que intentan explicar el fenómeno delictivo: Teorías Biosociales y Psicosociales, Teorías Sociológicas y Teorías de la Decisión Racional (Teoría de la Oportunidad). Las primeras intentan explicar el origen del delincuente desde la biología y estructuras psicológicas. Según éstas, el delincuente nacería con una

carga genética que lo induciría a cometer el delito. Las segundas explican el acto delictivo desde el contexto social en el que se desenvolvería el delincuente, éste se vería influido por el entorno y aprendería a delinquir. La tercera, que es la teoría que soporta la estrategia CPTED, explicaría la ocurrencia del delito desde el razonamiento costo–beneficio del delincuente. Éste analizaría tres variables antes de cometer un delito de oportunidad: la situación favorable, una víctima vulnerable y su motivación.

Es en este último enfoque que la relación entre delincuencia y espacio urbano tendría lugar. Esta relación ha sido investigada desde hace tiempo en países como EEUU, Canadá y Australia, entre otros, pero en Latinoamérica, este estudio es inicial. Para el análisis de la relación entre espacio urbano y delincuencia se ha estudiado que el fenómeno de la delincuencia está compuesto por dos principales coordenadas:

1. ***Victimización:*** ocurrencia efectiva de un delito.

2. ***Temor:*** emoción básica del ser humano que alerta en caso de amenaza o peligro concreto vinculada a la posibilidad de ser víctima de un delito o por variables del ambiente.

III. Los Modelos Teóricos

Para abordar de manera apropiada los problemas locales de delincuencia en relación a un determinado espacio urbano, es preciso tener conocimiento de las principales líneas teóricas que sustentan esta relación:

a. Los ojos en la calle; Jane Jacobs (1992)

Uno de los grandes aportes al respecto proviene de la autora del libro Death and Life of Great American Cities publicado en 1962. Jane Jacobs sostiene que la seguridad en el espacio urbano está asociada al nivel de contacto y lazos de confianza que puedan establecer las comunidades entre si. Ella acuña el término "ojos en la calle" para definir aquella característica del medio ambiente urbano de proveer la facilidad para que se realice el mecanismo de vigilancia natural por parte de la comunidad que habita el espacio.

b. El Espacio Defendible; Oscar Newman (1996)

Oscar Newman lleva a la práctica las ideas de Jacobs desde la perspectiva de lo que él denominó como espacio defendible. Sin embargo, Newman generó mucha polémica ya que sus soluciones arquitectónicas reforzaron las barreras entre vecinos con una clara distinción entre espacio público y privado. Finalmente, los resultados en sus intervenciones arquitectónicas no favorecieron la reducción del crimen.

c. Sintaxis Espacial; Bill Hillier (1996)

Otra línea teórica es la que plantea el laboratorio de sintaxis espacial de la Universidad Bartlett de Londres. Bill Hillier, autor de la sintaxis espacial, sostiene que la seguridad urbana está estrechamente ligada al sistema de flujos de movimiento de una ciudad. También vincula el proceso de vigilancia natural con las comunidades virtuales que cohabitan en el espacio urbano, no simplemente las comunidades residentes.

d. Teoría Situacional del Crimen; C.Ray Jeffery (1977)

Por último, se encuentra la línea de pensamiento basada en la teoría Situacional del Crimen que sustenta la estrategia CPTED. En ella, un medio ambiente diseñado apropiadamente disminuiría los delitos de oportunidad y la percepción de temor aumentando la cohesión comunitaria. En esta visión, sería fundamental la experiencia del habitante como experto de su propia percepción de seguridad ambiental.

Todas las líneas de pensamiento anteriormente nombradas tendrían un factor en común, el de la vigilancia natural. Por vigilancia natural se entiende la habilidad de ver y ser visto y de sentir confianza en el espacio urbano, tanto por sus características físicas como por las personas que lo habitan.

IV. CPTED (Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental)

CPTED es un conjunto de estrategias de aplicación práctica de prevención del crimen que buscan reducir las oportunidades de cometer delitos de oportunidad, así como reducir el temor de la comunidad aumentando la cohesión comunitaria. Estas estrategias se aplican mediante el manejo de variables medio ambientales que facilitan la comisión de delitos de oportunidad. Por lo tanto, se busca aumentar el riesgo y el esfuerzo para cometer un delito.

CPTED se basa en principios básicos que son generales a distintas configuraciones urbanas del mundo pero que se aplican de manera local:

1. Vigilancia Natural: habilidad de ver y ser visto y de sentir confianza en el espacio urbano por sus características físicas y las personas que lo habitan.

2. Reforzamiento Territorial: es el lazo de afecto que establece el habitante con su entorno y por lo tanto lo cuida.

3. Control Natural de Accesos: la apropiación territorial de los accesos por parte de la comunidad civil de manera espontánea por su uso o marcación.

4. Mantención de Espacio Público: el diseño de planes de manejo ambiental para asegurar la sustentabilidad de la estrategia.

5. Participación Comunitaria: la incorporación de la comunidad en el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de la estrategia CPTED.

V. Introducción CPTED a Chile

Desde el año 2000 se aplicó la metodología CPTED de manera piloto en diferentes comunas de la ciudad de Santiago. A continuación se describirán las experiencias de aplicación de la metodología CPTED en las comunas de La Granja, Peñalolén, Puente Alto y Vitacura enfatizando la aplicación y solución práctica a los problemas identificados a modo local.

La Granja y Peñalolén

Las dos primeras comunas escogidas como lugares pilotos en Chile el año 2000 para la aplicación de la metodología CPTED fueron La Granja y Peñalolén, ambas pertenecientes a la periferia santiaguina. Mediante un estudio en terreno y en conjunto con información de delitos otorgados por Carabineros de Chile y encuestas ciudadanas, se aplicaron los conceptos del programa CPTED (Crime

Prevention Through Enviromental Design) para diagnosticar las áreas más vulnerables a la delincuencia desde el punto de vista del espacio urbano. Una vez detectadas estas áreas se hicieron recomendaciones de modificación en relación con los elementos del entorno físico que tornaban el espacio público más inseguro, las que se llevaron a cabo en el transcurso del año.

Las dos variables ambientales prioritarias detectadas por los diagnósticos participativos fueron la existencia de sitios eriazos y la presencia de basurales. Se recomendó el diseño de rutas de recorrido para atraer a los usuarios del espacio público así como la colocación de luminaria apropiada y mobiliario urbano que estimulara a los vigilantes naturales a permanecer en el espacio. Respecto al problema de la acumulación de basura se recomendó la aplicación de una campaña de educación ambiental en colegios del sector y organización de voluntarios recolectores de basura.

En esta primera intervención piloto se incorporó a la comunidad aplicando marchas exploratorias de seguridad ambiental basadas en las encuestadas utilizadas por METRAC en la ciudad de Toronto. La comunidad sólo participó en la etapa de diagnóstico. En esta experiencia no se realizó una evaluación de las áreas intervenidas, sino que se observó un descenso de 14 puntos en el índice de temor de toda la comuna.

De esta experiencia se concluyó que la metodología podía ser aplicada y adaptada a la realidad local con resultados positivos. Sin embargo, se evaluó que era necesario desarrollar metodologías más efectivas de participación comunitaria en el diagnóstico y ejecución de la estrategia y que puntualizaran en el problema de la percepción de temor. Dichas metodologías se desarrollaron el año siguiente en la comuna de Puente Alto.

Puente Alto

Mediante un estudio en terreno de observación directa, mapas georeferenciados de delitos y encuestas comunitarias con metodología de dibujos, se aplicaron los conceptos del programa CPTED para diagnosticar las áreas más vulnerables a la delincuencia y sus variables asociadas desde el punto de vista del espacio urbano en la comuna de Puente Alto. Una vez detectadas estas áreas, se hicieron recomendaciones de modificación en relación con los elementos del entorno físico que tornaban el espacio público más inseguro, las que se llevaron a cabo el año 2002.

Por primera vez se incorporó dentro de las metodologías de diseño, el diseño participativo de las áreas verdes por parte de la comunidad, utilizando dibujos y maquetas, basados en la tesis de que en la medida que exista un vínculo afectivo de ésta con el medio ambiente existe menos temor.

Se intervinieron dos sectores en Puente Alto con el criterio de aplicar la metodología a diferentes configuraciones espaciales. Las áreas fueron: el centro de Puente Alto y Villa el Caleuche. En el centro de Puente Alto se observó que la dimensión de las veredas era demasiado angosta (80 cm) para que los peatones sintieran seguridad en el recorrido. Se diseñó un proyecto de ampliación de veredas y se aumentó el ancho de 80 cm a 4,6 m. Además se colocaron nuevas luminarias peatonales y se utilizó un pavimento reflectante de la iluminación para colaborar al control visual de los peatones. También se definieron dos bandas de recorrido, una asociada a la subida del peatón a la locomoción colectiva y otra para el flujo normal de peatones. Las luminarias y árboles se definieron justo en la línea que define ambas bandas. La intervención en el centro urbano de Puente Alto tuvo un alto impacto en la percepción de seguridad de la población especialmente por el alto nivel de visibilidad que se logró de noche con la colocación de luminarias peatonales y el cambio de la tecnología de mercurio por sodio.

El segundo sector intervenido fue la villa el Caleuche. Esta villa está conformada por conjuntos de vivienda social de tres pisos de altura. Este sector es uno de los que mayores índices de delincuencia tiene, además de ostentar una de las más altas percepciones de temor del país. La configuración espacial de estas villas presenta diversas vulnerabilidades, especialmente en su desvinculación entre el primer piso y el espacio público. El espacio público no ha sido diseñado por lo que está disponible para cualquier tipo de comunidad que se apropie de él y especialmente aquellas tendientes a conductas incivilizadas como venta de drogas y consumo de alcohol y drogas. Dado que el principal problema de estas villas era el abandono del espacio público por parte de la comunidad local, se decidió utilizar como estrategia CPTED la incorporación de la comunidad en el diagnóstico ambiental con la aplicación de talleres de dibujo participativo.

Para el desarrollo de estos talleres se realizó una convocatoria directa utilizando una bicicleta y un claxon. Asistió la comunidad de forma masiva, lo que llevó al equipo facilitador a desarrollar talleres rotativos. Se agrupó a las personas según grupos de edad y se conversó con ellos mientras dibujaban.

De esta experiencia se obtuvieron dibujos de alta calidad gráfica, elemento relevante a la hora de evaluar el vínculo afectivo que establece el habitante con su entorno. El análisis de los dibujos se llevó a cabo en un equipo interdisciplinario con arquitectos, psicólogos y asistentes sociales. Se distinguieron variadas necesidades ambientales que no estaban cubiertas por el actual diseño de espacio público y que se vinculaban con la habitabilidad, percepción de seguridad y calidad de vida de los habitantes del sector. Entre las principales necesidades se observó la carencia de pasto verde para ser pisado, agua tanto para beber como para jugar, luminarias, rutas de recorrido claras y definidas, y juegos infantiles acordes al lugar y las pendientes geográficas. Finalmente se aplicaron las observaciones de los dibujos en un proyecto simple pero real en respuesta a las necesidades locales de los habitantes.

Se observó en terreno que la comunidad, especialmente de niños, colonizó el área incluso de noche. Involucrar a niños y adultos, a la familia en su totalidad, en el diseño de su espacio público determinó una solución eficiente para disminuir la percepción de temor en los conjuntos de vivienda social en Puente Alto. Se descubrió que existe una sabiduría popular respecto a la experiencia espacial vinculada a la sensación de seguridad personal que hay que rescatar al diseñar espacios públicos seguros, lo que finalmente permite lograr la sustentabilidad de la intervención en el tiempo.

Aplicación de mapping en caso de estudio en Puente Alto

Finalmente se aplicó de manera piloto en el mismo sector intervenido una encuesta asociada a planos para el desarrollo de mapas de dispersión de delitos y de localización de áreas de percepción de temor. Estos mapas permitieron un análisis más preciso de la localización espacial de concentraciones de robos en el espacio público y áreas de temor, además de establecer una línea base para realizar una posterior evaluación donde se pudiera medir cuantitativamente el número de delitos y comparar la magnitud de las áreas de percepción de temor y sus desplazamientos.

Para la elaboración de dichos mapas se escogieron cuatro villas como caso de estudio, y esto específicamente, por la variedad en el muestrario de tipologías de vivienda social y de conformación urbana que presentan. Las villas Caleuche, Volcán San José II, III y Altos del Maipo, están construidas en base a pares de bloques de vivienda enfrentados y la última en base a viviendas pareadas de dos pisos de altura. A su vez, las villas de los pares de bloques se disponen de distinta manera en el territorio; la villa el Caleuche y San José II, se estructuran espacialmente en base a patios interiores en tanto que la villa Volcán San José lo hace en base a pequeños corredores.

Por otra parte la villa Altos del Maipo se ordena espacialmente en base a pasajes y calles tipo "cul de sac". Muchos de los pasajes han sido cerrados por los mismos vecinos por temor a ser víctimas de un delito. Estas cuatro villas en su diversidad formal, se vinculan unas con otras mediante espacios baldíos, destinados a uso de áreas verdes, que muestran deficientes intentos de diseño.

Sin embargo, pese a la descripción espacial de las villas en estudio todavía no se responden las preguntas relativas al concepto de vigilancia natural: ¿quién vigila?, ¿quién está en control del espacio urbano y dónde?

Se reconoce que para responder las anteriores preguntas de investigación es relevante entender y aprender desde la perspectiva del habitante local el problema de seguridad urbana de las villas en estudio.

La escala local

Un punto clave en la exploración fue el entendimiento de que la experiencia local de la seguridad y el espacio urbano es única e irrepetible en relación a las villas en estudio. Por lo tanto, para avanzar en entender y explorar la relación entre las comunidades que habitan este espacio y la delincuencia, fue necesario levantar información local al respecto y restringir el ámbito de estudio, por lo que se escogió estudiar específicamente el robo en el espacio público y la percepción de temor.

Para ello se diseñó un instrumento de encuesta que buscó abordar los temas de temor de los habitantes, de ocurrencia de delitos y de uso del espacio público asociado al temor. Todo esto vinculado a un mapa donde los mismos habitantes representaron el hecho. No fue fácil la tarea de aplicar la encuesta, especialmente por las amenazas que recibieron el grupo de encuestadores.

Finalmente se logró aplicar la encuesta por un grupo de encuestadores externos al municipio y de la información obtenida se logró entender a qué variables sociales y espaciales estaban vinculados los robos en el espacio público y el temor. A modo de ejemplo, se observó que en la Villa el Caleuche los líderes del microtráfico actuaban como protectores de los vecinos siempre y cuando estos no los denunciaran. Entonces la seguridad de la comunidad recaía en el líder del microtráfico y su red de operarios y no en la policía.

Se entendió que el concepto de seguridad variaba de comunidad en comunidad y que en las villas en estudio, había un gran número de sub-comunidades que no se correspondían con los límites administrativos del espacio urbano, sino que con límites virtuales que eran parte del conocimiento, uso y experiencia común, entre ellos se identificaron los límites de apropiación comunitaria.

Lo anterior en un contexto de ausencia de control policial, ya que las comunidades locales ejercían su propia ley. Al respecto se levantó y describió un perfil socio-ambiental de cada villa y de los habitantes, y se descubrió que se estaba en presencia de tres perfiles distintos que, a modo bastante general, se definen de la siguiente manera: comunidad de micro traficantes en la Villa el Caleuche, grupos de pandilleros en las Villas Volcán II, III y familias jóvenes en la Villa Altos del Maipo.

Territorios vigilados

Una de las preguntas que surgió entonces fue: ¿qué variables físicas y sociales respondían a este límite de apropiación comunitaria?
La respuesta se encontró en la información cualitativa de la encuesta la que

permitió considerar que parte de la población consideraba como comunidad solamente a los habitantes de su bloque. Por lo tanto ¿cuál era la dimensión espacial de una comunidad y cómo se relacionaba esto con el mecanismo de vigilancia natural?

La hipótesis que se manejó fue que cada comunidad estaba definida por vínculos de conocimiento mutuo, de confianza y convivencia, y que estas comunidades ejercían el mecanismo de vigilancia natural hasta donde se terminaba el territorio considerado como propio. A este límite se le llamó límite de apropiación comunitaria.

Entonces se comenzó a analizar cuál era el límite definido por estas comunidades y que además correspondía con la localización de los robos en el espacio público. Este límite presentaba características espaciales similares en su recorrido y en los lugares denominados como estratégicos en el análisis de la investigación.

Entre las características contaban: el campo visual en el límite era muy despejado, por lo tanto la configuración del espacio urbano sí permitía una amplia vigilancia natural. No obstante lo anterior, el control visual era restringido. Es decir existía poco control visual desde el interior de las viviendas hacia el espacio del límite. Además se observaba acumulación de basura y altos niveles de graffiti. Desde el punto de vista del uso las actividades eran transitorias como la venta de papas fritas en las esquinas y ferias, así como la locomoción colectiva.

Entonces, si el límite en el que sucedían todos los robos desde una perspectiva espacial en el espacio público efectivamente promovía la vigilancia natural, quién efectivamente la ejercía; es decir, ¿quién estaba en control del límite?

Comunidad en el límite de apropiación comunitaria

Se observó que dicho límite era recorrido y habitado por diversas personas o comunidades en tránsito. En total se observaron nueve grupos de comunidades en los lugares determinados como estratégicos:

1. Comunidad móvil en lugares de intercambio de transporte.

2. Comunidad peatonal en busca de servicio.

3. Flujo peatonal en espacio mirador entre comunidades.

4. Comunidad de iglesia y de intercambio de transporte.

5. Comunidad de jóvenes y niños entre 2 comunidades de pandillas.

6. Comunidad de iglesia y sitio baldío.

7. Plaza y comunidad de jóvenes de El Caleuche.

8. Espacio baldío y comunidad en tránsito.

9. Comunidad residente y comportamientos incivilizados en área verde.

De todas éstas además se consideró como posibilidad la existencia de delincuentes de oportunidad que cometían robos en el espacio público.

Conclusiones al mapeo en el caso de estudio

Se ha podido reconocer que efectivamente existe una relación entre la forma urbana y la localización de la delincuencia (robo en el espacio público y temor) en estas villas, pero con la consideración de que esta dependería directamente del tipo de comunidades que habitan la forma urbana de los conjuntos en estudio. Se estaría frente a un proceso *multivariado* donde una variable, ya sea física o social, afectaría la relación del resto de variables.

Según lo señala la Teoría Situacional del Crimen, para que se realice un delito, se requiere de una persona vulnerable, un ambiente favorable y un delincuente dispuesto a cometer el delito. En este sentido, el robo y su localización espacial en el caso de estudio, estarían directamente vinculados al mecanismo de vigilancia natural y a los flujos peatonales. Dicho mecanismo sería ejercido por el delincuente en ciertos espacios urbanos del caso en estudio, los que en esta tesis se denominaron *límite de apropiación comunitaria*. En este límite, el delincuente estaría habilitado para ejercer esta vigilancia natural, dado que variables de la forma urbana, tales como campo visual, control visual, flujo de movimientos peatonal y vehicular, entre otras, estarían favoreciendo que esto ocurra.

Por lo demás, se suma a las variables de la forma urbana anteriormente mencionadas, el hecho que ni las comunidades residentes, ni las en tránsito, vigilarían este límite, puesto que no lo sentirían como parte de su territorio. De un total de 87 robos en el espacio público, sólo dos se localizaron en plazas, cinco en calles secundarias y ochenta en calles estructurales. Esto confirmaría que el delincuente requiere flujos de peatones numerosos a la vez que altas posibilidades de escape. Y más específicamente, de estos ochenta robos 34 se localizaron en esquinas de calles estructurales. Sin duda que estas esquinas son las que mayor amplitud visual le ofrecen al delincuente.

Por otra parte, la Teoría Situacional del Crimen no aborda el problema de la localización espacial de temor, que en un contexto como Chile resulta relevante, ya que el índice de temor es mucho más alto que el índice de ocurrencia real de

delitos. En el caso estudiado, la localización espacial de temor estaría vinculada a tres tipos de espacios. El primero, sería el lugar donde ocurren los delitos, que es el Límite de Apropiación Comunitaria. Este temor se originaría porque la persona teme ser víctima de un robo en ese lugar determinado. El segundo, lo constituirían los lugares de esparcimiento en el conjunto de villas. En este caso, el temor estaría asociado a conductas de tipo incivilizadas[1], como consumir alcohol o drogas por parte de los usuarios de estos espacios, los que en su mayoría son jóvenes o pandillas. Este tipo de conductas estaría asociada a variables de la forma urbana, como falta de iluminación y bajo flujo peatonal. Finalmente, el tercero estaría constituido por el espacio residencial al interior de las Villas Volcán San José II y III. Este último tipo de espacios, tiene un patrón espacial similar, como asimismo, sus habitantes están caracterizados como comunidades de pandillas. En este caso, el temor de las otras comunidades residentes, del conjunto en estudio, estaría asociado al tipo de comunidad que habita en estas villas, y cómo éstas utilizan su espacio residencial. Según muestra el capítulo de análisis, el espacio que mayores concentraciones de temor presenta son las calles estructurales y luego las calles secundarias. De un total de 13 plazas, nueve concentran temor.

En este caso, sería importante resaltar que el temor no se vincularía solamente al mecanismo de vigilancia natural, sino que a la comunidad que estaría en control de determinado espacio, como es el caso de los grupos de pandillas y micro traficantes de droga, y a la forma en que éstas hacen uso de él.

No obstante lo anterior, el tema de fondo de esta investigación es el tipo de comunidad que ejerce la vigilancia natural y que por ende controla un espacio.

Se debe considerar que el concepto de comunidad es muy amplio y complejo y que por ello es recomendable referirse a una comunidad local y específica que habita un espacio urbano determinado. En este sentido el mecanismo de vigilancia natural estaría modulado por las experiencias sociales, históricas y culturales de la comunidad que lo ejerce.

Es por ello, que cualquier relación que se establezca entre esta forma urbana y la localización de los robos en el espacio público, debiera profundizar en el entendimiento de quién o qué grupo de personas y de qué forma, se ha realizado el mecanismo de vigilancia natural, así como de qué manera esta forma urbana promueve o inhibe dicho mecanismo.

1. Las incivilidades son actos en el espacio público que tiene la categoría de faltas y/o que atentan contra la moral y el orden público.

Finalmente cabe resaltar que la definición acuñada por Bill Hillier de Comunidad Virtual[2] cobra interés ya que puntualiza sobre la existencia de comunidades que no necesariamente son las residentes en el espacio, sino que se constituyen por el uso que hacen de éste y el contacto que establecen unas con otras. Sin embargo, para entender el fenómeno local, además de la cualidad de constituirse en una comunidad virtual, utilizando el concepto de Hillier, se debiera especificar que son *comunidades virtuales en tránsito*. Un ejemplo de esto serían los conductores de la locomoción colectiva, que constituyen una de las comunidades virtuales en tránsito mas frecuentes en las villas estudiadas y que realizan un uso del espacio específico y a determinadas horas. De estas comunidades virtuales en tránsito debiera estudiarse su vínculo con el mecanismo de vigilancia natural y la posibilidad de inhibir o incrementar los delitos de oportunidad.

Vitacura

El año 2004 se aplicó la estrategia CPTED en la comuna de Vitacura. Dicha comuna responde a un estrato socio económico mucho más alto que las anteriormente descritas, por lo que se innovó en la estrategia diseñando además una campaña de marketing social.

Para informar y hacer participar a los vecinos de Vitacura de la campaña de prevención del crimen mediante diseño urbano, se ideó el concepto del logo de la comuna con forma de ojo, aludiendo a la frase de Jane Jacobs "ojos en la calle", con la frase "veámonos en Vitacura". Se diseñó un díptico que sería distribuido junto a las cuentas de electricidad a todos los vecinos de la comuna. En dicho díptico se informaba de lo que eran buenas y malas prácticas ambientales en relación al crimen y a la percepción del temor. Para ello se utilizaron fotos de la misma comuna.

Conclusiones de la etapa de Laboratorios en Chile

De la etapa de laboratorios prácticos en la adaptación de CPTED en Chile, se concluye que la metodología fue incorporada con relativo éxito en las diversas condiciones espaciales y sociales de cada una de las comunas utilizadas como pilotos. Aquellas oportunidades donde no se lograron los objetivos se debió a que la variable situacional no era tan relevante en el problema delictivo o porque no se contó con el respaldo de la autoridad política local para llevar adelante la estrategia.

2. La Comunidad Virtual definida por Bill Hillier está constituida por la co-presencia de las personas que transitan por un espacio urbano.

No obstante la metodología es simple, requiere de un componente creativo en la valoración de las variables ambientales y sociales, además en la planificación y diseño de la estrategia local. No existen estrategias tipo recetas que puedan replicarse de una comuna a otra. Cada realidad local es distinta y la estrategia CPTED deberá adaptarse a la medida de las necesidades.

Se observó también que la diversidad de laboratorios es variada. Se aplicó CPTED con éxito tanto en espacios de configuraciones duras como blandas, con diversos usos de suelo y variado nivel socioeconómico.

Queda pendiente profundizar y desarrollar instrumentos metodológicos para evaluar las intervenciones CPTED ya realizadas en Chile.

VI. CPTED en Brasil

CPTED ha sido aplicado en Brasil en el marco de un proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al Municipio de Olinda y Recife. Este proyecto comenzó en noviembre de 2003 con el objetivo de entrenar a un grupo de funcionarios municipales de la región de Pernambuco. Además se trabajó aplicando la encuesta de auditoria ambiental en la favela Pilares en el marco del proyecto PROMETROPOLE. Dicho proyecto es una iniciativa de renovación urbana para áreas de baja renta cercanas al Río Beberibe que, entre diversas metodologías, está incorporando CPTED en su estrategia.

El desafío de las favelas y CPTED

La realidad de Brasil, específicamente las favelas como asentamientos informales, plantea un gran desafío para la aplicación de la metodología CPTED. Más de la mitad de la población de Brasil vive en favelas, así es que la pregunta por resolver es cómo aplicar CPTED en un contexto deteriorado, sin iluminación ni infraestructura urbana y que está completamente contaminado. La estrategia que se desarrolle deberá estar conectada de manera holística e integral con otras estrategias ambientales como educación en el manejo de la basura y agricultura comunitaria, entre otras, para que los proyectos tengan sustentabilidad. Es en la realidad de Brasil y las favelas específicamente, que la incorporación de la comunidad en la completa estrategia CPTED se hace crítica debido a la presencia de importantes niveles de organización comunitaria.

VII. CPTED en Honduras

En el mes de enero de 2005 se realizó el primer taller de CPTED en Honduras para funcionarios de diversos municipios de dicho país en el marco de un taller CPTED organizado por FHIS DL y el Banco Mundial. Esta iniciativa de ambas instituciones surge a raíz del incremento de la violencia urbana en dicho país, especialmente por el fenómeno de la aparición de maras o pandillas organizadas. En dicho taller se explicó la metodología CPTED de manera teórica y se aplicaron dos metodologías de diagnóstico en la colonia Kennedy. La primera metodología fue la aplicación de una marcha de seguridad ambiental tanto diurna como nocturna para enseñar a los alumnos las variables a considerar en una evaluación de vulnerabilidad ambiental. Además se aplicó un taller de dibujos con la comunidad de villas Kennedy. Por primera vez participó en dicho taller un grupo de policías comunitarios y una mara, los que aportaron importante información desde su experiencia local.

De la marcha exploratoria nocturna se pudo evaluar que la configuración espacial de la colonia Kennedy no colaboraba con la promoción del control visual por parte de los vecinos. Más bien, se observó un medio ambiente con claras señales de defensa del espacio privado respecto al espacio público. Esto incrementado por un pavimento disparejo, un espacio muy angosto para circular, baja intensidad de iluminación y rejas de diverso tipo en ventanas y en el borde de los muros.

Ese diagnóstico se vio complementado con los dibujos del taller comunitario realizado con diversos protagonistas de la comunidad. Los dibujos de la policía comunitaria eran con líneas rectas que representaban los cuadrantes de patrullaje. No utilizaron colores ni expresaron emociones en relación al ambiente. Por otro lado, la mara dibujó un espacio musical, que era el lugar que ellos consideran como propio y aportó información de cómo acondicionarlo mejor, especialmente en el techo y suelo, para los diversos bailes que practican.

A modo de conclusión de la experiencia de aplicación de dichas herramientas metodológicas, se puede sostener que la metodología es adaptable a diversos países de la región, como Honduras, y que la base para que esta adaptación funcione es considerar como actor relevante a la comunidad local que habita el espacio en estudio. Además se aprendió que al momento de desarrollar una estrategia participativa es muy importante que los facilitadores no tengan prejuicios respecto a ciertos grupos de la sociedad como es el caso de las maras. En esta experiencia puntual, un grupo de mareros participó de ella porque le reportaría beneficios concretos a la mejora de su hábitat de expresión musical.

VIII. CPTED en El Salvador

En el mes de marzo de 2005 se realizó el primer taller CPTED en la ciudad de San Salvador. Este taller se enmarcó nuevamente en un proyecto del Banco Mundial en conjunto con la Universidad de Columbia para el estudio de la relación entre crimen y variables de transporte urbano. Se capacitó a un equipo de cuatro estudiantes de la Universidad de Columbia y a dos agentes de organismo locales en "aprender a mirar el espacio". Para ello se desarrolló una metodología de mapping de variables asociadas al transporte.

Esta metodología consistió en definir una serie de variables y ordenarlas con una simbología asociada. Los diversos integrantes del equipo se entrenaron en catastrar dichas variables en terreno. Para ello se escogieron tres casos de configuración espacial diversa pero con problemática de delitos asociados a transporte: Centro Histórico de San Salvador, Metrocentro y Parque Centenario.

Se elaboraron mapas en los que se observaron tendencias de concentración de ciertas variables asociadas a vulnerabilidad delictiva. Esta experiencia se definió como un laboratorio metodológico de interés y replicabilidad para otros países de la región latinoamericana.

IX. Lecciones Aprendidas

• *CPTED es una metodología exitosa en la reducción de la percepción de temor y los delitos de oportunidad, en la medida que incorpora a la comunidad local que la aplica y la involucra en el diagnóstico, diseño y ejecución de la misma.*

• *La estrategia es una herramienta práctica con bases teóricas que debe ser difundida en la acción concreta en ambiente locales específicos. Para una exitosa aplicación de la metodología se debe entender que no es una "receta".*

• *La identificación y caracterización de las diversas comunidades, locales y virtuales, que habitan un espacio en el que se aplicará la estrategia CPTED, es fundamental para incrementar el mecanismo de vigilancia natural comunitario.*

• *Es importante validar mediante pilotos locales la aplicación de la metodología. Lo que resulta en un espacio urbano no resulta necesariamente en otro, especialmente por las diversas comunidades que lo habitan.*

• *Para difundir de manera masiva la metodología, es importante crear una red de intercambio de experiencias prácticas.*

• *El mapeo es una herramienta útil de análisis de áreas vulnerables y de distribución de variables ambientales, pero que debe ser complementada junto a la observación directa y a encuestas cualitativas con la comunidad.*

Bibliografía

Hillier, Bill. *Space is the machine.* Cambridge. Cambridge University Press, 1996. 463p.

Jacobs, Jane. *The Death and Live of Great American Cities.* New York, Vintage Books, 1992. 458 p.

Jeffery, Clarence Ray. *Crime Prevention Through Environmental Design.* Beverly Hills, Sage Publications, 1977. 230p.

Newman, Oscar. *Creating defensible space.* Institute of Community Design Analysis. Department of Housing and Urban Development, United States. 1996.35p.

Rau, Macarena et al. *Manual de Espacios Urbanos Seguros*. Santiago, Chile, 2003, www.cpted.cl/publicaciones.

Rau, Macarena. *Informe CPTED Honduras.* Santiago, Chile, 2005, www.cpted.cl/publicaciones

Rau, Macarena. *Vigilancia Natural en Límites de Apropiación Comunitaria*. Tesis de Magíster PUC, Santiago, Chile, 2004, www.cpted.cl/publicaciones

Stephens, Robert & Rau, Macarena. *La Granja y Peñalolén: Informe de vulnerabilidad espacial delictiva.* Santiago, Chile, 2002, www.cpted.cl/publicaciones

Stephens, Robert & Rau, Macarena. *Puente Alto: Informe sobre temor, espacio público y participación comunitaria*. Santiago, Chile, 2002, www.cpted.cl/publicaciones

Cuadro 7

Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León
Municipio de León - Nicaragua

Ejecución: Marzo – Diciembre del 2003.

Institución coordinadora: Ministerio de Gobernación, Nicaragua

Descripción

El Ministerio de Gobernación de Nicaragua, (MIGOB) con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolló en el 2003 en la Ciudad de León el pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana definidas en el año 2002.

La puesta en marcha de las acciones del "Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León", coincide con la implementación de múltiples esfuerzos nacionales y locales que tienen como objetivos el que los y las nicaragüenses convivamos en un ambiente de paz, seguridad, justicia y progreso social.

El Diagnóstico de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de León es claro en identificar ciertas acciones, que se llevan a cabo tanto por parte de las Instituciones del Estado como de la Sociedad Civil en el campo de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, tales acciones raramente se entienden como un todo en el accionar de la materia en la ciudad, siendo cada uno de los actores quien pone en marcha sus propias iniciativas observándose raros casos de coordinación interinstitucional.

Antes de la puesta en marcha del "pilotaje", el gobierno municipal si bien identifica la problemática de la inseguridad ciudadana como uno de los problemas que afectan a la sociedad de León no había registrado iniciativas que en concreto redundarán en el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.

Las acciones del "Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León", se centraron en la parte urbana del municipio; priorizando diferentes barrios a intervenir, con el fin de revertir los distintos efectos que traen consigo las múltiples formas en que se amenaza la seguridad ciudadana en ciertos puntos de la parte urbana del municipio de León

Para tal fin se tiene en cuenta dos hechos relevantes: (1) La propensión a la falta de coordinación interinstitucional; y (2) Las debilidades en las capacidades del Estado y la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana.

Objetivos

En este sentido, este trabajo tiene por finalidad medir el alcance de las acciones de sensibilización, educación y organizativas adoptadas ante el fenómeno de la inseguridad en zonas urbanas del municipio de León a partir del año 2003 y del mejoramiento en términos cualitativos y cuantitativos que se hubiesen experimentado.

El proyecto basa su estrategia en el fortalecimiento y desarrollo de la red troncal preexistente, incluyendo a todas las instituciones que de una u otra forma abordan el tema.

Resultados

• Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional de los actores de León
• Fortalecimiento de la capacidad de las autoridades de Policía locales para prevenir el delito en el municipio de León

Logros:

• Problemática de la criminalidad del municipio de León es parte integrante de la agenda del CONDELEÓN, incorporada a la agenda social como prioridad.
• Creación de la Red de Jóvenes para la Prevención del delito en el casco urbano del municipio de León.
• Creación de la línea de base para el tema de seguridad ciudadana en Nicaragua.
• Sistematización del proceso y de la metodología utilizada para su replicabilidad salvando las particularidades de cada zona donde se pueda implementar.

Lecciones aprendidas:

• El éxito de las acciones llevadas a cabo sirve para un eventual abordaje rural, así como para otras áreas urbanas del territorio nacional.
• Se debe ahondar en el fortalecimiento de producción y sistematización de datos referentes a la Seguridad Ciudadana, tomando en cuenta instituciones como la Cruz Roja, los Centros de Salud, Los Centros de Estudios; las asociaciones de mujeres, etc, en donde se hacen medible otro tipo de relaciones interpersonales.
•Dada la satisfacción expresada por los pobladores de los repartos en que se instalaron las "Casetas Policiales de Proximidad", se considera que esta iniciativa en estos lugares fue altamente exitosa por lo que sería bueno replicar la experiencia en otros lugares de la Ciudad.

Cuadro 8

Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio
México

Institución coordinadora: Programa de Gestión Urbana (agencia internacional), Comité de Defensa del Barrio Romero Rubio (OBC), Delegación Venustiano Carranza y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (gobierno local)
Ejecución: 1998-2000

Descripción

El Programa de Mejoramiento Barrial Integral es el mecanismo para lograr el desarrollo integral de la zona, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y reactivar la economía local. La importancia del Programa radica en que fortalece una visión integral ya que se realiza con la coordinación de los tres actores que inciden en el territorio (ciudadanía, autoridad local y organismos no gubernamentales), además lleva a cabo una planeación estratégica con el fin de resolver los problemas en diferentes plazos y prioridades.

Las principales prioridades surgieron a raíz del autodiagnóstico realizado por los habitantes de la colonia, así como también por los resultados recabados de entrevistas y cuestionarios aplicados a la población, relacionándolo al conocimiento técnico y operativo especializado, es decir, una vez detectados los problemas estos son priorizados tomando en cuenta las necesidades de la población, la viabilidad social, técnica, económica y de operación. Es así como surgieron acciones a corto, mediano y largo plazo como el Programa de Reforestación, Seguridad Pública, Creación de Equipamiento Urbano, del Centro Social Popular, de Espacios Deportivos, Ampliación de Áreas Verdes, Entubamiento del Gran Canal.

Objetivos

Los principales objetivos del Programa son el realizar un proceso de cogestión participativa entre las instancias participantes. Impulsar proyectos de planeación participativa para mejorar las condiciones de vida de los actores locales. La apropiación del espacio público. Realizar programas de regeneración ecológica en el área. La estrategia para definir y poder llevar a cabo dichos objetivos fue el relacionar el conocimiento cotidiano y práctico de los pobladores con el conocimiento técnico y operativo de la organización no gubernamental y de las autoridades locales, es decir, los actores involucrados tuvieron una actuación activa y participativa durante todo el proceso del Programa, lo cual llevó a realizar acuerdos para establecer las estrategias a seguir.

Para poder cumplir los objetivos propuestos se crearon los Programas de Seguridad Pública, con módulos de vigilancia. A fin de mitigar la contaminación ambiental se crearon los Programas de Reforestación y Arborización, se generaron áreas verdes, recreativas y deportivas a las orillas del Gran Canal, así como la reestructuración vial en la zona. Es muy importante mejorar la imagen urbana en la zona así como la apropiación del espacio público por parte de la población, para esto se crearon los proyectos de reestructuración del centro de barrio, el aprovechamiento de los camellones de la colonia y las orillas del canal, así como la creación de una plaza a fin de recuperar estos espacios subutilizados, por parte de la población. Estas estrategias han sido acompañadas por las normas que dictan el uso adecuado de los espacios en los que serán implementados. La creación de equipamiento se resolvió con la creación de un centro social popular en el cual se dará atención a la problemática de salud, educación y capacitación para el trabajo y la atención a los niños a través de la creación de una ludoteca. Los programas han sido realizados ya que se han creado los anteproyectos urbano-arquitectónicos a fin de resolver las necesidades antes planteadas.

Resultados

El Programa propone un proceso de trabajo horizontal en el cual las decisiones sean compartidas por los actores participantes en él, este ejercicio tuvo algunas reticencias para ser aceptado, ya que tanto por parte de la organización social como de las autoridades locales surgieron prácticas que generaron la toma de decisiones verticales y discrecionales, así como procedimientos muy burocratizados por parte de la delegación.

El Programa de Mejoramiento Barrial Integral representa la posibilidad de desarrollar prácticas de trabajo en relación a los intereses de los ciudadanos y en beneficio de su territorio, ya que ellos tienen una presencia muy activa en todo el desarrollo de este ejercicio, con sus aportes y conocimientos cotidianos de su comunidad.

Representa un importante referente ya que es un proceso de planeación urbana participativa en el cual se está realizando una labor de capacitación tanto para la población como para las autoridades, dicho proceso permite además la realización de una coordinación horizontal entre todos los actores participantes en él.

La integridad de este ejercicio permite que se socialicen las especializaciones que posee cada actor, sus capacidades y sus intereses en cuanto a la problemática tratada en este Programa, así podemos decir que la organización social aporta los conocimientos que tiene sobre su territorio, la organización no gubernamental sus conocimientos técnicos, y la autoridad local los conocimientos y las capacidades de interacción que tiene con otras instancias de gobierno.

Una de las lecciones más importantes es la posibilidad de convertir esta experiencia para la determinación de futuras políticas urbanas ya que la realización de este ejercicio ha permitido que este proceso sea tomado en cuenta por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a fin de convertirlo en un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, lo cual permitirá darle el sustento jurídico necesario para la realización de las acciones propuestas.

Cuadro 9

Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la zona centro
Santiago-Chile

Institución coordinadora: Vicaría zona-centro

Descripción y Objetivos

El programa Colonias Urbanas desarrollado por la Vicaría zona-centro hizo una apuesta por la seguridad a través del fortalecimiento de la capacidad de los jóvenes de construir sus espacios, destinados a la protección y prevención comunitaria. Para ello, el proyecto propició la formación de nuevos grupos de colonias urbanas en la zona centro, logrando formar un grupo y preparando un segundo grupo, además se fortaleció la orgánica de los grupos existentes con talleres de liderazgo, seguridad y generación de proyectos.

En los talleres se promovió la autogestión, concretándose en un concurso de microproyectos y en la organización de eventos culturales masivos, que facilitaron la difusión. En la elaboración y ejecución del proyecto participaron jóvenes líderes de grupos y la representante de la organización; además, se contó con el apoyo del Consejo Juvenil Municipal y del Municipio en la difusión y el préstamo de amplificación, parroquias y juntas de vecinos facilitaron el acercamiento a los sectores.

Los recursos fueron obtenidos del Programa Comuna Segura, los que se complementaron con fondos de la institución responsable del proyecto y la autogestión de los jóvenes.

Resultados

Se beneficiaron alrededor de 250 jóvenes y niños, de sectores en que el Programa Comuna Segura no tenía presencia, gracias a ello, las Colonias Urbanas aparecen como un espacio de protección que amplía sus vínculos hacia otros grupos.

El proyecto tuvo un impacto en seguridad en la medida que los jóvenes se constituyeron en actores de la comunidad, que conjugan su accionar para generar espacios donde se devuelve la confianza en las personas y se pierde el miedo a estar en la calle. El manejo de herramientas para la autogestión y la identidad de los grupos, los hace sostenible en el tiempo permitiendo que los jóvenes sean protagonistas de su desarrollo replicando su aprendizaje hacia la comunidad.

Fuente: Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra. V*ictimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país.* Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 2002.

SECCIÓN 2

EXPERIENCIAS LOCALES

DIADEMA. DO "FAROESTE" PARA A VIDA CIVILIZADA NA PERIFERIA DE SÃO PAULO.

Bruno Paes Manso · Maryluci de Araújo Faria · Norman Gall

LA SEGURIDAD CIUDADANA UNA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COLOMBIA.

Hugo Acero

LA PREVENCIÓN LOCAL DEL DELITO EN CHILE: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA COMUNA SEGURA

Alejandra Lunecke

IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTO PILOTO DE PREVENCIÓN EN SEIS LOCALIDADES DEL PERÚ

Susana Villarán · Gabriel Prado

DIADEMA. DO "FAROESTE" PARA A VIDA CIVILIZADA NA PERIFERIA DE SÃO PAULO[1]

Bruno Paes Manso · Maryluci de Araújo Faria · Norman Gall

No final dos anos 70, nas ruas de terra mal iluminadas do novo município de Diadema, as casas de alvenaria ainda se misturavam aos barracos de madeira, em um amontoado de vidas que começavam a se assentar. Eram tempos em que a periferia da Grande São Paulo vivia um intenso processo de construção e de desordem, depois da explosão de loteamentos clandestinos e de invasões que fizeram a população triplicar em apenas duas décadas. Nos novos bairros de Diadema, era preciso sair de casa com um par de sapatos reserva quando o dia amanhecia chuvoso, porque o que estivesse nos pés certamente ficaria imprestável. Mas a lama não era o pior no caminho para o ponto de ônibus. Corpos crivados à bala ao longo do percurso não eram raridades.

Além disso, listas macabras, mal escritas, apareciam nas entradas das duas padarias do bairro do Campanário, a Zoológico e a Solimões, indicando os nomes das pessoas marcadas para morrer nos próximos dias. As listas eram afixadas pelos justiceiros, homens que se proclamavam autoridades locais e matavam as pessoas que eles julgavam perturbar a ordem nestes bairros em formação. "A polícia nunca fazia nada quando via a lista", disse uma antiga moradora. "Não se sabe se eles tinham medo ou se realmente estavam envolvidos. Quando encontravam um corpo pela manhã, os policiais o jogavam no camburão, como um porco". Em 1990, os justiceiros mataram sete estudantes em uma praça pública do Campanário, perto das casas das vítimas. Várias pessoas presenciaram a matança, que nunca foi esclarecida.

Assassinatos e guerra civil

Em 1999, 11.455 assassinatos foram registrados na Grande São Paulo, em um clima de negligência das autoridades federais, estaduais e municipais. As organizações políticas estavam desorganizadas e carentes de recursos. A segurança pública ainda não era um grande assunto político. Estes 11.455 assassinatos em São Paulo superaram os totais registrados em outras cidades grandes, como os 667 homicídios de Nova York naquele ano. Os assassinatos em São Paulo eram, grosso modo, comparáveis em escala às mortes anuais de civis em insurreições e guerras como as do Iraque, de Serra Leoa e da Somália. Em um ano, no Kosovo (1998-99), 2.000 pessoas foram mortas em guerra civil e limpeza étnica, mobilizando uma

1. As versões originais desse trabalho, em inglês e português, podem ser obtidas no site do Instituto Fernand Braudel em www.braudel.org.br/papers.htm

ação imediata da OTAN com apoio das Nações Unidas. No Peru, 30.000 pessoas foram mortas pela insurreição guerrilheira do grupo maoísta *Sendero Luminoso.* Estas mortes, que ocorreram em um período de dez anos, equivalem a somente três anos de homicídios da Grande São Paulo.

Os moradores de Diadema têm aprendido que uma epidemia de homicídios é terrível, mas a tolerância aos homicídios é muito pior. Em 1999, Diadema atingiu uma taxa de homicídios de 141 por 100 mil habitantes, uma das mais altas do planeta. Quatro anos mais tarde, em 2003, a taxa foi reduzida pela metade, graças a uma mobilização cívica e política dos moradores e dos governos municipal e estadual. Essa tomada de consciência começou a crescer após o choque com a violência da polícia na Favela Naval, uma aglomeração de barracos à beira de um canal fétido, na divisa entre Diadema e São Bernardo.

Em março de 1997, um cinegrafista amador gravou de um barraco na favela, durante três dias seguidos, cenas de policiais torturando jovens durante as blitze noturnas da Polícia Militar. Os garotos apanhavam dos policiais sem esboçar reação. A batida culminou no assassinato de um dos revistados, que, depois de ser espancado e gritar que tinha pego o número da viatura, foi baleado no pescoço. As fitas foram enviadas para o Jornal Nacional. Gravações de TV e fotos da imprensa foram transmitidos por todo o mundo, retratando Diadema e a Favela Naval como palco de violência e degradação urbana.

Em 2000, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial se tornou parte da mobilização cívica para reduzir os homicídios, organizando um Fórum de Segurança Pública que se reunia mensalmente na Câmara de Vereadores com os chefes policiais locais e lideranças cívicas, políticas e religiosas. Com todos os seus problemas, as linhas de responsabilidade política e administrativa em Diadema eram claras e coerentes, em contraste com a estrutura política amorfa e caótica da gigantesca metrópole da Grande São Paulo, com uma população de 18 milhões, distribuída em 39 municípios. Seu tamanho compacto, a natureza de seus problemas e sua estrutura política e administrativa faziam de Diadema um campo promissor para pesquisa e ação social de nosso Instituto.

São Paulo não é uma metrópole de cartão postal. Tem poucos monumentos arquitetônicos e atrações turísticas, mas vibra com vitalidade, diversidade e atividade empresarial de muitos tipos. Os 376.000 habitantes de Diadema representam apenas 2% da população da Grande São Paulo. Diadema ocupa uma pequena área, de 30 quilômetros quadrados, com a segunda maior densidade demográfica do Brasil, em uma acidentada franja de terreno prensada entre dois municípios: São Paulo (10 milhões de habitantes) e São Bernardo do Campo (800.000).

Diadema é cortada pela estrada principal que liga São Paulo a Santos, a Rodovia dos Imigrantes, inaugurada em 1974. A abertura da primeira estrada moderna

para Santos, a Via Anchieta, em 1947, estimulou a instalação de muitas indústrias nos subúrbios do ABC e, em seguida, um fluxo migratório de operários e suas famílias para ocupar os terrenos de Diadema, mais perto das fábricas. Quando Diadema virou município em 1959, deixando de ser distrito de São Bernardo, uma explosão demográfica já estava acontecendo para acabar com a tranqüilidade de suas antigas chácaras, florestas e casas de fim de semana. Entre 1950 e 2004, a população de Diadema cresceu de 3.000 para 376.000, aumentando a uma taxa anual astronômica de 9% durante mais de meio-século. Surgiram 192 favelas. A topografia acidentada, com mais de 40 declives acentuados, mostrava do alto espaços preenchidos com barracos. Mas os moradores, obrigados a conviver com a violência, eram em sua maioria gente esforçada, tentando viver e criar seus filhos decentemente. Enfrentavam nos seus bairros enchentes, desabamentos, falta de pavimentação e iluminação e muita pobreza.

Aquela época foi extraordinária na história da urbanização. A Grande São Paulo registrou a taxa mais alta de crescimento populacional a longo prazo na experiência humana, aumentando de 31.000 em 1870 para 18 milhões em 2000, a uma taxa anual de 5%. Entre 1940 e 1960, a população da capital cresceu em 171% e a periferia em 364%. Entre 1950 e 1980, a população da Grande São Paulo quadruplicou. O crescimento foi especialmente intenso nas décadas de 60 e 70, quando a metrópole absorveu 2 milhões de migrantes. As instituições públicas fracas eram incapazes de atender bem às demandas crescentes.

"Faroeste"

A periferia da Grande São Paulo ganhou fama de ser um faroeste. Diadema mostrou características de vida de fronteira das histórias da ocupação territorial humana: assentamento precário, pequena presença do governo e reduzida organização local. Em seu estudo sobre as altas taxas de homicídio na Inglaterra do século XIII, James Given descobriu que a violência foi pior em regiões pioneiras com instituições fracas como a Floresta de Arden (reduto do bando lendário de Robin Hood): "Como região de fronteira, possuía poucos meios institucionais para resolver conflitos. Assim, os homens foram obrigados a recorrer mais à violência do que em outros lugares. Para o homem pobre, a violência era um dos poucos meios, ainda que não muito eficiente, para influenciar o comportamento do adversário em uma disputa".

Na mesma época, as cidades-estado italianas do século XIII estavam sofrendo com outro tipo de violência de áreas de fronteira, que continuou até suas instituições se consolidarem. "A manutenção da ordem interna das cidades apresentou dificuldades em todas as cidades medievais", escreveu o historiador Daniel Waley. "As leis contra o porte de armas mostram qual tipo de perturbação era temida. Os homens tendiam a estar com os ânimos exaltados, se sentindo ofendidos

facilmente e exprimindo sua raiva com violência física e, conseqüentemente, suas leis se referem a disputas e lutas". *Romeu e Julieta*, de Shakespeare, que se passa em Verona, nos fornece uma ilustração vívida desse tipo de comportamento. Os mesmos princípios de violência de fronteira ocorreram no faroeste dos Estados Unidos, após a guerra com o México (1846-48) e a Guerra Civil (1860-64), com a difusão do revólver Colt, que semeou terror nas novas cidades ao oeste do Rio Mississipi, da mesma maneira que a difusão de armas de fogo estimulou os homicídios em Diadema e outras localidades na periferia de São Paulo. Esse tipo de violência marca também a história de grilagem e assassinatos na Amazônia hoje.

Numa história das violentas *Cattle Towns* do Kansas, Robert Dykstra afirmou que "a tradição alegaria que os homicídios nas cidades pecuárias envolviam tipicamente a troca de tiros, o *gunfight*. Entretanto, menos de um terço das vítimas chegou a atirar. Muitas delas aparentemente não portavam armas". Os cidadãos e as autoridades das cidades do Kansas se empenharam n luta contra os homicídios, como em Diadema hoje. Eles triunfaram, quando as instituições se consolidaram.

O apogeu do faroeste em Diadema está acabando. Entre 1950 e 1980, a população da cidade crescia a uma taxa média anual de 15,6%, enquanto a Grande São Paulo cresceu a uma taxa de 5,3%. A partir de 1980, o crescimento demográfico de Diadema caiu para 2,2% ao ano . Nas duas décadas seguintes, caiu para 1,8%, pouco mais que a taxa da região metropolitana. O relaxamento das pressões demográficas, em Diadema e no resto da metrópole, abriu espaço para as instituições públicas assumirem gradativamente suas funções. O controle da inflação, a partir de 1994, contribuiu para fortalecer esse processo.

O primitivismo e a violência em Diadema estão cedendo à consolidação das instituições, ao investimento público e à cooperação entre vizinhos. A taxa de mortalidade infantil caiu de 83 mortes por cada mil nascidos vivos, em 1980, para 16 em 2004. A taxa de homicídios caiu de seu ápice de 141 por cada cem mil habitantes, em 1999, para 74 em 2003, uma melhoria de 47% em apenas quatro anos, excluíndo Diadema das 10 cidades mais violentas do Estado. Apesar da polícia registrar uma queda de mais 20% nos homicídios em 2004, essa taxa permanece muito alta. As forças que impulsionam essas melhorias são complexas, mas isso atesta a consolidação da democracia em condições difíceis.

Conforme a população se assentava nestes bairros em formação, os recursos públicos eram investidos de forma precária em equipamentos sociais como: escolas, postos de saúde, luz elétrica, água, asfalto e esgoto. A pressão dos movimentos sociais e a disposição de governantes em atender aos pobres ajudaram a mudar a cara destas regiões nas últimas décadas. Mas, se os direitos sociais foram atendidos, faltou o estabelecimento de uma lei comum para garantir os direitos civis.

Os justiceiros

As falhas em garantir o cumprimento das leis tiveram duas conseqüências. De um lado, abriram espaço para o espírito empreendedor dos moradores. Eles criaram do nada cidades com centenas de milhares de habitantes, com casas feitas por eles mesmos em lotes ilegais. Apesar da situação irregular, tornavam-se bairros normais, que tinham padarias, mercados, açougues, botecos e locadoras de vídeo. Mas a quase plena liberdade para agir permitiu também que o uso individual da força se transformasse em uma ferramenta para impor a própria vontade aos outros moradores.

A autoridade dos justiceiros durou quase duas décadas. Durante um bom tempo, a população da região sul da Grande São Paulo enxergou os justiceiros como aliados. Os assassinatos eram aceitos porque quem morria estava supostamente envolvido com os assaltos, arrombamentos, homicídios e extorsões que proliferavam nestes bairros onde a força falava mais alto que a lei. Diferente dos crimes nos bairros centrais de São Paulo, o ladrão que ameaçava não desaparecia para sempre da vida das vítimas depois do roubo. Eles eram vizinhos e andavam para cima e para baixo com ar de superioridade porque se dispunham a matar aqueles que não se submetessem às suas vontades.

Em vez das autoridades do Estado ajudarem a apagar o fogo e garantir leis impessoais, jogavam gasolina na fogueira e fomentavam um ciclo de violência, alimentando a crença da população na eficiência das soluções privadas. Para os vizinhos, o trabalho dos justiceiros complementou o da polícia, que usava os mesmos métodos para tentar manter a ordem. Alguns justiceiros eram policiais ou apadrinhados por estes. A elevada quantidade de armas no ambiente, a alta densidade demográfica e o perfil jovem da população acentuaram a gravidade do drama.

Um antigo comerciante de Diadema que viveu no ambiente dos justiceiros é hoje uma pacata e influente liderança na cidade. Chegou de Minas Gerais quase adolescente. Trabalhou como empregado por muito tempo. É um *self-made man*, entre tantos que fizeram a história da metrópole. Ele lembra que no final dos anos 70 foi preciso contar com muita vontade e tino comercial para prosperar como comerciante na Vila Nogueira, região que começava a ganhar cara de bairro e a perder a aparência de desordem, típica das favelas que nascem das invasões e loteamentos clandestinos. Nesta fase de crescimento desordenado, ele tinha uma lanchonete bastante movimentada na região. Negociador hábil, vendia e comprava novos estabelecimentos para reinvestir o capital de giro. Mas teve que enfrentar os bandidos.

"Eles chegavam com as mercadorias roubadas e falavam com a gente como se tivéssemos a obrigação de comprar ou esconder", conta. "Os comércios eram arrombados direto, era preciso enfrentar para ter respeito". Naquela fase, ele

acreditava que apenas os justiceiros e os policiais que matavam podiam ajudá-los. Hoje ele tem horror a estas histórias. "Não é que eu quisesse matar", diz ele. "Não é que eu odiasse aquelas pessoas, mas a gente precisava enfrentar para continuar levando a vida aqui em Diadema", explica. "Quem abaixava a cabeça, estava frito".

A história destes matadores costumava se repetir. Começavam a matar por causa de um trauma pessoal: família ofendida, casa roubada, mulher violentada. O futuro justiceiro matava por vingança. Comerciantes acabavam sabendo do episódio e iniciavam contatos para que se tornasse uma espécie de xerife do bairro. Depois que o gosto de matar subia à cabeça, os justiceiros passavam a cobrar pedágio para que os moradores andassem em suas próprias ruas. Ninguém conseguia lidar com tamanho poder sobre a vida e a morte. Vitão, um pernambucano com fama de ser autor de cem assassinatos, matou os dois comerciantes que o sustentavam. Os justiceiros agiam conforme seus caprichos.

Em 1982, Diadema assumiu o primeiro lugar no ranking de homicídios entre os 39 municípios da Grande São Paulo, ali permanecendo quase ininterruptamente até 2000. Os homicídios eram admitidos em silêncio. Os que gritassem ou tornassem o problema público podiam morrer. Houve momentos, contudo, em que a situação ficou insuportável. A comunidade mudou de postura diante dos assassinatos, assumindo o desafio de mudar o regime de violência. Graças à vontade política e ao amadurecimento da sociedade, as medidas que foram tomadas deram resultados que foram consolidados com o decorrer dos anos. No entanto, o progresso era gradual e também irregular.

Nasce o PT

Diadema apresenta uma peculiaridade. Foi ao mesmo tempo uma das cidades mais violentas do mundo e uma das mais politizadas do Brasil. Quando em 1982 o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), oposição ao regime militar, elegeu Franco Montoro para o governo de São Paulo, Diadema elegeu como prefeito o sindicalista metalúrgico Gílson Menezes, do recém-fundado Partido dos Trabalhadores. Como muitas lideranças políticas de Diadema, Menezes era migrante do Nordeste. Completou o ensino médio e virou liderança nas históricas greves dos metalúrgicos no ABCD de 1978-79.

Naquela época, o PT era uma mistura de sindicalistas, católicos de esquerda, artistas, professores universitários, trotskistas e outros pequenos grupos de esquerda. Desde 1982, todos os prefeitos de Diadema têm sido líderes ou dissidentes do PT. As dissidências foram furiosas, noticiadas pela imprensa nacional. Saindo do PT, os ex-prefeitos Menezes (1983-88; 1997-2000) e José Augusto da Silva Ramos (1989-92) viraram adversários veementes de seu antigo

partido em pleitos eleitorais apertados. Em 1996 Menezes voltou a ganhar a eleição para prefeito como candidato da oposição. Em 2004 o prefeito atual, José de Filippi Jr. (1992-96; 2001-04), do PT, perdeu para José Augusto no primeiro turno com uma diferença de 9.752 votos, mas foi reeleito no segundo turno por 554 votos. A bandeira principal da campanha de Filippi foi a redução da violência, proclamada em faixas e cartazes nas principais avenidas da cidade.

Guiado por idéias socialistas, o PT assumiu a prefeitura de Diadema em 1983 para dar voz às demandas populares reprimidas. A criação de infra-estrutura e serviços básicos era tão urgente que o problema de violência foi deixado de lado. Nas administrações sucessivas, as favelas foram urbanizadas e a numeração das casas permitiu aos moradores terem endereço fixo e moradias legalizadas.

Os moradores de Diadema têm uma relação mais íntima com as autoridades locais do que os cidadãos de um município desorganizado como São Paulo, onde em bairros de centenas de milhares de pessoas faltam limites territoriais definidos, representação política responsável e linhas claras de ação administrativa. (Ver "São Paulo Metrópole: Desorganização política e problemas de escala", *Braudel Papers.* No. 29/2001). Com todos os imbróglios na intensa vida política de Diadema, a classe política responde mais às pressões da população.

No final da década de 80, a administração do prefeito José Augusto começou a criar uma infra-estrutura social. Hoje Diadema tem 13 bibliotecas públicas, um centro cultural em cada um dos 11 bairros, programas de esportes para idosos, um centro de referência para mulheres vítimas de violência, dois hospitais (municipal e estadual), 22 centros de saúde, nove campos de futebol, seis ginásios e mais de 40 quadras esportivas. Tem uma Casa do Hip Hop, uma Companhia de Dança, a Banda Jazz-Sinfônica e até um Observatório Astronômico Municipal. Esses instrumentos de política cultural criaram novas alternativas de diversão e desenvolvimento para os jovens, como testemunham os relatos autobiográficos dos jovens educadores dos Círculos de Leitura de nosso Instituto, moradores de Diadema, publicados nessa edição de *Braudel Papers*.

Nos anos 90, enquanto o Brasil se recuperava de décadas de inflação crônica e consolidava sua democracia, além da criação da infra-estrutura urbana, dois movimentos se aceleraram em Diadema. O menos aparente na época, porém mais durável, foi a consolidação da infra-estrutura social. O mais visível foi o agravamento do problema de homicídios a partir de 1995. Com a urbanização das favelas, a Prefeitura começou a intervir na desordem local. Mas a polícia continuou a julgar e executar à vontade. A violência ainda era a via principal para ganhar respeito.

Invasões e ocupação precária

Em 1970, Diadema tinha 79 mil habitantes. Dentro de uma década, a população pulou para 229 mil pessoas. Sem a supervisão da Prefeitura, as imobiliárias comandaram o processo de ocupação. Subdividiam lotes de 500 metros quadrados, que eram difíceis de serem vendidos no mercado, em dez pedaços pequenos, com elevada procura, adensando os bairros do dia para a noite, independentemente das leis ambientais ou urbanas. Muitas famílias ocuparam áreas de proteção aos mananciais da Represa Billings. O bairro Eldorado, onde moram 40 mil pessoas, foi construído em áreas de proteção ambiental.

Se a especulação era um bom negócio para os donos de imobiliárias, também era para os migrantes, que lutavam para conquistar uma casa própria e se livrar dos aluguéis. Para o Estado, o dilema entre barrar ou não a chegada dos novos moradores era complicado. Era possível fechar os olhos para a legislação e permitir que populações miseráveis construíssem suas casas, medida populista que evitava brigas complicadas, ou aplicar a lei e ser obrigado a destruir barracos para preservar a propriedade e o ambiente do local, postura capaz de fazer qualquer político ficar com fama de inimigo dos pobres. As autoridades preferiam se omitir.

Neste cenário de crescimento abrupto e desordenado, não faltam motivos para conflitos. Em um ambiente de alta competitividade, onde os homicídios dificilmente eram punidos, as pessoas que matavam conquistaram "na marra" mais direitos do que aqueles que não matavam. Na década de 90, grupos que lucravam com a negociação de barracos foram formados em diferentes bairros. Em alguns casos, organizavam as invasões e quando se desentendiam com determinado morador, o matavam para depois vender seu barraco.

Os limites do populismo

As lideranças políticas inicialmente incentivavam as invasões. Mas com o tempo começaram a perceber o tamanho da confusão em que se metiam. Apesar das invasões continuarem nos anos 90, as autoridades tentaram controlá-las na segunda gestão petista. Seus incentivadores, que tiveram bastante espaço e poder durante o governo de Menezes, foram colocados na geladeira. Alguns foram expulsos do PT por seu relacionamento com os invasores. O populismo e a desordem tinham limites.

Dois casos marcaram a mudança de atitude do PT no começo da década de 90. O novo prefeito, José Augusto, iniciou processos de reintegração de posse após algumas invasões. Houve negociações com invasores no Buraco do Gazuza e na Vila Socialista, que causaram polêmicas, mas mostraram a disposição do município em acatar à lei, mesmo que às custas do sonho de milhares de migrantes. Na região

do Buraco do Gazuza, a Prefeitura planejava construir apartamentos em mutirão, em um projeto que previa creche e escola. Entrou com uma ação de desocupação na Justiça, enfrentando a pressão dos invasores, muitos deles membros do PT. A reintegração de posse na Vila Socialista, hoje um conjunto habitacional, causou confrontos e a morte de três pessoas em 1990. O vereador do PT Manoel Boni, um líder da ocupação, teve a mão direita amputada por um coquetel molotov.

A disputa sobre a desocupação do Buraco do Gazuza provocou a saída do PT do vice-prefeito e de vereadores simpáticos ao movimento. Mas o diálogo prosseguiu. A Prefeitura aceitou ceder, 45 dias após a invasão, 50% do terreno ao novo bairro que se formava, ficando com a outra metade para construir creche, escola e centro comunitário. Os moradores do Gazuza continuaram mobilizados para conseguir água, luz e asfalto. Com faixas e cartazes, protestavam na Sabesp, na Eletropaulo e na Prefeitura. Menos de dez anos depois de nascer, o bairro já estava consolidado. Os problemas legais uniram os moradores, que se organizaram para negociar e para lutar por direitos na arena política.

Os prefeitos de Diadema passaram a priorizar a urbanização das favelas já assentadas. A Prefeitura começou a se comprometer mais do que nunca na dinâmica interna destes bairros, o que com o tempo ajudou na queda dos índices de criminalidade. Mas os policiais continuaram julgando e executando a partir de seus critérios tresloucados. A violência permaneceu como a principal ferramenta para se fazer respeitar.

Esforços de governo

Entre 1993 e 1996, depois das mudanças da gestão de José Augusto, seu sucessor, José de Filippi Júnior, intensificou os esforços para a urbanização de loteamentos clandestinos. Canalizaram-se esgotos e córregos. A maioria das favelas foi urbanizada com a participação dos moradores, acompanhados por técnicos e engenheiros da Prefeitura para construir novas casas. Com a cidade repleta de obras e com funcionários da prefeitura batendo cartão nos bairros onde se concentravam os casos de violência, esses bairros deixaram de parecer terra de ninguém.

A segurança pública no Brasil é de responsabilidade dos governos estaduais. Nos estados, cada aparato policial segue um modelo europeu, com uma Polícia Militar fardada, patrulhando as ruas, e uma Polícia Civil, à paisana, que conduz as investigações. As duas forças policiais tinham severas rivalidades e procedimentos caóticos. Tradicionalmente, resistiam à cooperação.

Nesta época, começou o respaldo da Polícia Militar. Em 1992, inaugurou-se o primeiro Batalhão de Diadema (24°), deixando de depender do comando em São

Bernardo. Os novos comandantes queriam mostrar serviço. Esta união de esforços da prefeitura e da polícia, além da criação de nova infra-estrutura, contribuíram para que os índices caíssem temporariamente.

A cidade só ganhou sua própria delegacia seccional da Polícia Civil em 1999. O delegado assistente Mitiaki Yamoto, que trabalha há 15 anos em Diadema, ressalta a dificuldade de acesso às favelas: labirintos de barracos sem ruas, com escadas improvisadas e muitos becos sem saída. Ele conta que procurou em um labirinto do Campanário um bando de justiceiros conhecidos como Padeiros, apreendendo armas e munição em um barraco que tinha um córrego no seu interior e ratos circulando perto da máquina em que faziam pão para vender no bairro.

Na década de 90, o crescimento demográfico de Diadema continuou a cair de ritmo e a institucionalização se acelerou. A urbanização, o alargamento e a iluminação das ruas permitiram às ambulâncias e viaturas de polícia acesso a lugares antes isolados. Os novos números nas casas e os endereços para o correio criaram um maior vínculo com a vizinhança. As obras, realizadas em mutirões, permitiam à prefeitura se manter presente. O espaço público parecia ocupado, sob as normas da comunidade. Lembra Mitiaki: "Antes disso, tinham alguns moradores que não fixavam residência e acontecia o seguinte: 'Fulano matou alguém e fugiu para outra favela da Zona Sul'. Quando começou a urbanização, o vínculo com a cidade aumentou e a tendência de praticar crimes contra a vida diminuiu. As casas em uma favela urbanizada deixavam de ser esconderijos".

Houve dois momentos em que os homicídios em Diadema caíram bruscamente: no começo da década de 90 e depois de 1999. Em ambas as situações, houve ações diretas da Prefeitura e das polícias. Mas os homicídios aumentaram de novo a partir de 1995, pulando de 112 para cada 100 mil habitantes para 141, em 1999. O curioso é que tudo parecia transcorrer dentro da mais perfeita normalidade. Os investimentos municipais eram os mesmos. Nenhuma variação significativa de empregos ou pobreza podia ser identificada. Não haveria, à primeira vista, uma explicação razoável para o aumento. No submundo do crime, entretanto, ocorria uma movimentação estranha, detectada pelos funcionários municipais presentes nos bairros.

Em 1995, ocorreram trocas rápidas de propriedade entre donos de aproximadamente 200 lotes de terra espalhados por Diadema, que estavam sendo urbanizados. Estes lotes eram comprados a preços muito mais altos que os do mercado. "Nós investigamos e percebemos que se tratava de traficantes que se mudavam para a cidade e que estavam negociando lugares para se estabelecerem", lembra Regina Miki, que legalizava títulos de propriedades naquela época e hoje é secretária de Defesa Social de Diadema. Isso ocorreu quando o crack e a cocaína estavam se espalhando pela periferia. Disputas por territórios e mercados inflamaram um novo ciclo de violência.

O Morro do Samba

O Morro do Samba, no Jardim Ruyce, era uma grande área privada, invadida em 1990 por aproximadamente 300 famílias. Se transformou no quartel-general de um dos maiores grupos de traficantes da zona sul da Grande São Paulo. Biroska, seu líder, era poderoso, contando com muitos olheiros e seguranças e com uma sirene montada em um poste de luz para alertar contra invasões policiais. Os vizinhos se alarmaram quando Biroska começou a aliciar crianças de até 12 anos para o tráfico. Além de vender no varejo em Diadema, Biroska distribuía para bocas menores em toda a região, chegando a vender um quilo de cocaína a cada dois ou três dias. Biroska foi preso no ano de 2000, em uma troca de tiros com policiais de São Bernardo. Não faltaram candidatos a substituí-lo no comando, apesar dos riscos. O número de traficantes se multiplicou nas favelas e nos conjuntos habitacionais. Eles lutaram furiosamente entre eles mesmos pelo controle dos territórios, alimentando um novo ciclo de mortes.

Os negócios no Morro do Samba espalharam seus riscos para fora. Atingiram a Escola Estadual Mário Santa Lúcia no bairro Serraria, que ficava perto do local. Nosso interesse nessa escola surgiu do trabalho de campo do Instituto Fernand Braudel, que mostrou que os alunos nas escolas da periferia têm pouco treinamento em leitura e escrita, e também que em cada escola há núcleos de estudantes talentosos, ávidos por ler e aprender. A diretora da escola convidou o Instituto a conduzir Círculos de Leitura em uma tentativa desesperada de encontrar um meio para controlar a violência e a desordem. Conduzíamos Círculos de Leitura nessa escola para ler e discutir com adolescentes clássicos de Shakespeare, Daniel Defoe, Ernest Hemingway e as tragédias de Sófocles.

Em abril de 2002, a diretora foi ameaçada de morte por um homem que invadiu a escola. A coordenadora pedagógica teve o seu celular roubado na porta da escola e uma professora teve seu carro danificado no pátio. Na calçada, em frente à escola, alguns adolescentes ficavam sentados consumindo drogas e bebidas alcoólicas. Os jovens traficantes dominavam o grêmio estudantil. Segundo os professores, os banheiros eram utilizados para trocas de armas e drogas entre os alunos. A escola foi construída ao lado de um córrego que inundava assalas de aula na época de chuvas, provocando a suspensão das aulas. As águas do córrego alagaram os banheiros, misturando-se à urina e as fezes dos sanitários entupidos. Em janeiro de 2004, a escola foi fechada por ordem da Promotoria da Infância e Juventude.

Escolas

Funcionam em Diadema 134 escolas de ensino fundamental e médio, a grande maioria estaduais. O PT tem resistido ao movimento nacional de municipalização do ensino fundamental, poupando-se de encargos no orçamento e de desgaste

político em conflitos com os sindicatos de professores e diretores, em geral dominados pelo partido. Assim, o governo municipal tem se poupado também da necessidade de enfrentar os problemas endêmicos das escolas, como violência, vandalismo e tráfico de drogas e de armas dentro dos prédios, faltas e rotatividade excessivas de professores e diretores, e sobretudo, o problema da qualidade de ensino. Em 2001, dois terços das escolas estaduais trocaram de diretor. Em alguns casos, duas ou três vezes.

Apesar da recente expansão das matrículas, as escolas públicas de Diadema operam dentro de uma cultura de fracasso que se estende ao ensino público de quase toda América Latina. Em 1980, só 38% das crianças de Diadema haviam terminado os primeiros quatro anos de escola e só 8% estudaram oito anos. A evasão de alunos matrículados beirava os 50%. Hoje, a matrícula no ensino fundamental em Diadema é quase universal, como no resto do Brasil. O ensino médio está se expandindo rapidamente, mas um terço dos adolescentes ainda está fora das escolas. O maior problema, porém, é a péssima qualidade do ensino. Existe pouca pressão da população e não há preocupação da classe política para melhorá-lo.

Com essa cultura do fracasso, a educação pública na América Latina é o elo mais frágil no processo democrático. O sistema ainda não entrou em colapso somente por causa da demanda pública por algum tipo de escola, e porque as escolas fornecem uma fonte abundante de emprego formal e pensões para professores e administradores, o que garante aos políticos um grande número de votos. Salvo raras exceções, eles têm pouco interesse no aumento da qualidade. O ensino efetivo é minado pela seleção adversa de profissionais, que recebem salários baixos e treinamento precário, são encurralados em um sistema de incentivos perversos. Existem poucos padrões de qualidade ou necessidade de prestar contas. As faltas constantes de professores deixam os alunos sem aula, tumultuando os corredores e provocando um barulho infernal que impede o ensino nas salas onde há professores presentes. Esses padrões de comportamento são aceitos como normas.

Existem escolas públicas boas, mas são uma pequena minoria. Exemplos raros de excelência se formam graças ao heroísmo isolado de poucos professores e administradores. Agora há oportunidade para focalizar a melhoria da educação pública, já que a expansão das matrículas tem se consolidado e o declínio das taxas de natalidade tem reduzido as pressões demográficas nos sistemas escolares.

Na noite de 12 de março de 2001, um estudante foi morto em um corredor da Escola Estadual Átila Ferreira Vaz, com um tiro na cabeça. No dia 23 de março, outro aluno foi morto a tiros na entrada da Escola Estadual Nicéia Albarello Ferrari, ao voltar de uma excursão escolar. Em 11 de abril, dois menores foram presos por portar revólveres dentro da Escola Estadual Antonieta Borges Alves. Em 17 de abril, dois estudantes foram feridos a bala dentro da Escola Estadual Mércia Artimos Maron.

No meio dessa violência, um grupo de professores recorreu ao Fórum de Segurança Pública na Câmara de Vereadores a procura de apoio e orientação. O Fórum criou uma comissão especial de segurança escolar composta pelos dois chefes das polícias Militar e Civil, o coordenador de Defesa Social da Prefeitura, três vereadores de diferentes partidos, a presidente do Conselho Municipal de Educação e representantes do Instituto Fernand Braudel.

A comissão tentou visitar as 10 escolas de Diadema tidas como as mais violentas, para dialogar com os diretores, professores e pais. Essas visitas foram proibidas pela dirigente regional de ensino cujo marido, policial militar, foi assassinado a tiros na frente de uma das escolas. A dirigente alegou que as visitas às escolas teriam de ser autorizadas pela Secretaria Estadual de Educação. Após uma reunião de duas horas, a então Secretária recusou-se a autorizar as visitas a fim de "preservar a integridade das escolas".

Em 2004, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo abriu as escolas nos finais de semana para a comunidade local com cursos, recreações e esportes. As merendas escolares atingiram um padrão de excelência. Mas a Secretaria de Educação, com seis milhões de alunos e 250.000 funcionários, não tem um só profissional dedicado ao problema de segurança escolar. As rondas escolares da Polícia Militar recentemente conseguiram reduzir a violência, especialmente nas portas das escolas. Mas os problemas endêmicos do sistema persistem. As viaturas das rondas escolares precisam visitar muitas escolas em um dia, não podendo dar muita atenção aos casos de desordem que surgem. A Secretaria reporta uma queda de 26% nas agressões a professores em 2004, mas muitos desses fatos não são registrados. Os professores e diretores escolares que sofrem agressões e ameaças são orientados a fazer boletim de ocorrência na Polícia Civil, mas os mesmos agressores advertem piores conseqüências caso tomem essa providência. Na Escola Átila, após o assassinato do aluno, as mães de outros alunos, agindo com muita firmeza, conseguiram dialogar com as autoridades escolares e a diretora que se recusou a recebê-las foi removida. Mas esses episódios de pressões dos pais são raros. A maioria trabalha longas horas. Muitos estudaram só dois ou três anos do primário em escolas rurais, o que torna difícil para eles avaliar o desempenho escolar de seus filhos.

O que inspira admiração é o esforço de alguns jovens de Diadema, de famílias pobres, para desenvolver suas capacidades intelectuais e profissionais isoladamente ou em pequenos grupos, aproveitando os recursos culturais do município. Muitos deles têm a garra de persistir até completar o ensino médio nas escolas noturnas, apesar da irregularidade e falta de conteúdo das aulas, e continuam sua luta para progredir, estudando nas faculdades particulares e escolas profissionalizantes da periferia. Só 26% dos que conseguem entrar na Universidade de São Paulo são formados nas escolas públicas. Os poucos que podem ocupar essas escassas vagas precisam fazer cursinhos preparatórios por dois ou três anos para compensar sua fraca formação nas escolas estaduais. Além do problema de qualificação

acadêmica, os jovens da periferia precisam arcar com o alto custo do transporte público para continuar seus estudos. É admirável que um número crescente deles consegue vencer esses obstáculos.

Como resposta às pressões políticas pela criação de mais universidades públicas para acomodar o número crescente de alunos pobres que terminam o ensino médio, estão sendo criadas uma nova universidade federal no ABC e um novo campus da USP na zona leste de São Paulo. Mas o problema principal continua sendo a qualidade de ensino em todos os níveis.

A Favela Naval

No início da década de 90, enquanto as escolas se multiplicaram e a infra-estrutura urbana se desenvolveu, a violência intensificou-se. Na nova fase dominada pelos traficantes, o papel do justiceiro deixava de fazer sentido, porque dificilmente uma pessoa sozinha seria capaz de lutar contra as novas autoridades do crime. Os pequenos traficantes dispostos a matar para se impor levaram a cidade a quebrar recordes históricos de homicídios por três anos seguidos. A violência causava pouca repercussão na comunidade. Alguns políticos costumavam negar que Diadema fosse uma cidade violenta, alegando que os altos índices de homicídio vinham da eficiência de seus hospitais públicos, que atraíam vítimas baleadas de outros lugares para morrer na cidade. Ao mesmo tempo, a polícia caiu no descaso até 1997, quando explodiu o escândalo da Favela Naval.

"Naquela época, quando perguntavam onde a gente morava, nas entrevistas de emprego, costumávamos responder que era na divisa de São Bernardo, para não falar Diadema", lembra Luiza Guerra da Silva, presidente do Conselho de Segurança (Conseg) da Vila São José. "Dizer que morava em Diadema era uma vergonha e afastava os empregadores".

Não havia mais como negar a gravidade do quadro. A Câmara de Vereadores formou, em 1997, uma Comissão Especial de Direitos Humanos e Cidadania, seguida por outras iniciativas cívicas. Assumir o problema era o primeiro passo antes de tentar soluções.

A polícia foi inicialmente o alvo principal do debate. A polícia local era um depósito de homens com problemas disciplinares. Dos 10 PMs flagrados no vídeo da Favela Naval, seis sofriam processos na auditoria militar e alguns tinham fichas criminais. O comandante do batalhão, Pedro Pereira Mateus, era dono de uma empresa de segurança privada. Ele passava pouco tempo em Diadema e não tinha controle sobre a tropa. Os policiais agiam como juízes e executores, aplicando sentenças de morte por sua própria conta. Para oficiais e soldados, trabalhar em Diadema era visto como uma forma de punição aos maus serviços prestados à corporação.

Depois do escândalo, a cidade deixou de ser considerada um lugar para a punição de policiais depravados. Bons profissionais foram enviados para Diadema, que se tornava uma espécie de laboratório de segurança pública. Depois de anos de baixos investimentos em equipamento e pessoal, reforços chegaram. Os quadros das polícias civil e militar quadruplicaram em poucos anos. Métodos mais eficazes de patrulha e investigação foram aplicados. Os produtos desses esforços foram novas prisões e mais descobertas de cativeiros de seqüestros. As prisões superlotaram as cadeias e penitenciárias, obrigando o governo estadual a lançar um programa de emergência para construir novas instalações. Rebeliões e fugas de presos e internos da Febem tornavam mais urgentes as reformas que o governo está fazendo. A segurança pública se tornou uma das principais bandeiras nas eleições de 2002 para o governo de São Paulo.

A Favela Naval continua muito pobre. Frágeis barracos ainda se estendem ao longo do canal. Um terço dos moradores trabalha catando latas de alumínio e papelão. Esses materiais são empilhados em carroças puxadas por eles próprios, em bicicletas, ou ocasionalmente por um cavalo esquelético, e depois levados para um depósito primitivo no bairro. Ao mesmo tempo, muitas casas foram ampliadas e reforçadas com construções permanentes e grades de aço. Um novo centro comunitário foi construído e doado pela Mercedes Benz e uma imensa igreja da Assembléia de Deus foi aberta em 2004. Na administração do centro comunitário está Tato (Carlos Antonio Rodrigues, 41), que ganha sua vida consertando computadores para clientes em toda a metrópole, e ensina computação às crianças da vizinhança . "A maior mudança aqui foi a melhoria da segurança", diz Tato. "A polícia evita vir aqui. A última morte foi há 18 meses. Antes disso, não houve nenhum assassinato em três anos. Quando vivemos com medo nada faz sentido. Quando o medo é removido, podemos nos concentrar nos problemas reais da vida. A segurança traz confiança. Agora, nossos adolescentes podem ficar na rua até duas ou três da manhã em completa tranqüilidade".

A mobilização cívica

O reforço nas polícias, depois do episódio da Favela Naval, não era suficiente para reduzir os homicídios. As relações entre a polícia e as autoridades locais ainda eram distantes. Em 1998, o prefeito Menezes disse que fazia vários meses que não falava com o chefe da Polícia Militar. A redução apareceu só depois que a Prefeitura, a Câmara Municipal e a comunidade começaram a se envolver.

Na mobilização política da comunidade, o Instituto Fernand Braudel reuniu apoios que levariam à união de esforços. Primeiro, o Instituto organizou uma assembléia popular contra a violência, em junho de 2000, presidido pelo prefeito Menezes, candidato à reeleição naquele ano. Dias depois, o Fórum de Segurança Pública realizou sua primeira reunião, na sede da Câmara Municipal, onde

políticos, chefes das polícias Militar e Civil e líderes da comunidade se reuniriam mensalmente para discutir formas de atuação conjunta no combate ao crime, priorizando a queda dos homicídios.

As reuniões do Fórum foram conduzidas pelos presidentes da Câmara junto com a direção do Instituto Fernand Braudel, e o coronel da reserva da PM José Vicente da Silva, pesquisador do Instituto que, em 2002, se tornaria Secretário Nacional de Segurança Pública. O Instituto funcionava como um ator externo que podia intermediar os debates políticos com relativa isenção, por não participar das disputas na cidade. A coordenação local do Instituto, viabilizou relações com entidades públicas e comunitárias. Além disso, o Instituto organizou Círculos de Leitura nas escolas e bibliotecas públicas e, acompanhando o trabalho do Fórum, também fez entrevistas de campo para traçar a história e a dinâmica dos homicídios em Diadema.

O trabalho do Fórum avançou com a participação constante de dois excelentes profissionais, Dr. Reinaldo Correa, delegado seccional da Polícia Civil, e Ten.Cel. Luiz Carlos Barreto, comandante da Polícia Militar. Participaram também a coordenadora de segurança da prefeitura, o comandante da Guarda Civil Municipal, vereadores e lideres civis, com cobertura dos jornais locais. No começo de cada reunião, os chefes policiais relatavam as estatísticas criminais do mês anterior e faziam observações que permitiam ao Fórum analisar situações concretas e debater estratégias para resolver os problemas.

Ações conjuntas começaram a acertar o alvo, centradas em duas frentes principais: a primeira tratava da administração das forças policiais e da inteligência. Para isso, precisava da ação conjunta de guardas civis, policiais e agências municipais, sem os atritos e rivalidades comuns, nos bairros com maiores problemas. Nesse sentido, em uma segunda frente, o planejamento das operações era feito com mapas, estatísticas e softwares especializados. O Instituto Fernand Braudel contratou seis estudantes de direito como estagiários, para analisar inquéritos policiais de 618 casos de homicídio ocorridos entre 1997 e 1999. Trocas de tiros explicam 90% dos assassinatos. Apenas 30 desses homicídios foram esclarecidos. Muitos dos inquéritos foram elaborados precariamente, mas deram impressão clara que muitos homicídios foram fruto de conflitos pessoais por questões banais, como brigas de bar ou ciúmes de mulheres. Os alarmantes números dos homicídios em Diadema eram resultantes de problemas diversos relacionados às drogas, álcool, brigas pessoais e aumento da quantidade de armas em circulação.

O prefeito Filippi, que voltava a governar o município em 2001, assumiu o desafio de baixar as mortes. A Guarda Municipal contava com 236 homens para dividir os serviços com os militares. Os carros da Guarda ficavam concentrados no centro e a Polícia Militar podia realizar rondas nos bairros apontados pelo levantamento estatístico como os mais violentos. Praças restauradas voltaram a servir como espaço de lazer. As escolas contavam com policiamento especial. Foram criados

pátios municipais para o recolhimento de carros e motos apreendidos durante as blitze, com a garantia de guinchos da prefeitura para auxiliar o trabalho da polícia. A Feira do Rolo, que servia para desovar mercadorias roubadas, passou a ser fiscalizada. Em um novo projeto, Adolescente Aprendiz, o município tentou resgatar, com estágios e estudos, jovens que vivem em bairros onde o tráfico tem influência.

A criação do Disque-denúncia permitiu à polícia colher testemunhos anônimos por telefone e burlar a lei do silêncio. Pessoas que sabiam dos crimes em seus bairros poderiam orientar as investigações policiais. Com a popularização dos telefones celulares, podiam dispensar os telefones públicos para a realização da denúncia. Segundo o chefe da delegacia de homicídios, os telefonemas servem para orientar a busca de pistas e 50% dos casos de homicídios são resolvidos com a ajuda das denúncias por telefone. A Prefeitura começou a informatizar os dados de crime. Em 2004, câmeras de TV foram instaladas para vigiar pontos sensíveis da cidade. Membros da Guarda Municipal patrulham os 11 bairros a pé e de bicicleta, como "Anjos do Quarteirão".

"Lei Seca"

No crescimento dos bairros populares, os botecos se espalharam à vontade. Eram uma opção de renda e de lazer para os moradores, mas também o palco de muitos homicídios. O Cel. José Vicente convidou ao Fórum policiais das cidades paulistas de Hortolândia e Barueri, que explicaram como a redução dos horários de funcionamento dos bares reduziu a violência nessas cidades. No final de 2001, foi apresentada na Câmara de Vereadores uma lei para fechar os bares às 23 horas, nos horários de maior número de homicídios. Em março de 2003, a partir das discussões no Fórum, a lei foi aprovada por unanimidade na Câmara Municipal, começando a funcionar em 15 de julho do mesmo ano, após uma intensa campanha de esclarecimento em folhetos e outdoors.

Liderada pela vereadora Maridite Oliveira a mobilização da classe política de Diadema convenceu os vereadores a fazer um pacto para não interceder pelos donos de bar. Em agosto de 2003, o primeiro mês dos novos horários dos bares, o número de homicídios caiu para oito, contra uma média mensal que já fora de 30 ou 40.

"Para chegar a um consenso entre os vereadores, precisamos de um ano de diálogo e debates, com muito corpo a corpo", lembra Maridite. "Quase todos os vereadores têm amigos e cabos eleitorais que são donos de bares. Alguns vereadores estavam preocupados com a perda de empregos nos bares, outros com o impacto na opinião pública. Fizemos uma audiência pública na Câmara sobre o projeto da Lei Seca. Alguns donos de bares se colocaram a favor para reduzir a violência. Atingimos a

unanimidade. Era uma virada histórica para Diadema".

A implementação da "Lei Seca" exigia uma mobilização conjunta das instituições. Os fiscais da Prefeitura e a Guarda Civil eram escoltados nas madrugadas por unidades da PM, para evitar contestações e fazer com que a nova lei fosse cumprida. A coordenadora de Defesa Social de Diadema, Regina Miki, acompanhava a polícia e os fiscais, varando madrugadas, com o major da PM Ícaro Demétrio Santana, para checar os serviços e mostrar que a lei era para valer. Uma advogada corajosa, Regina recebia telefonemas anônimos que a ameaçavam de morte. Precisou esconder a família em outras cidades, mas não recuou. O Clube da Cidade, conhecido como bar "Fecha Nunca", apontado como um local de muitos assassinatos, foi lacrado por causa da resistência do dono em se adequar à lei. Não voltou mais a abrir.

Alguns bares causavam problemas porque eram também os lugares do tráfico – algo que acontece inclusive em bairros mais nobres. O fechamento destes pontos afetou a venda das bocas. Com a fiscalização, o grosso das mortes passou a ocorrer antes das onze da noite, e em menor número. Pessoas dispostas a matar continuaram a viver na cidade, mas o poder público passou a diminuir as oportunidades de conflito.

Três anos depois das primeiras reuniões do Fórum, as polícias anunciavam o número mensal de homicídios mais baixo já registrado em Diadema: apenas cinco mortes em novembro de 2003. No final dos anos 80, chegou-se a presenciar, em um único mês, 90 assassinatos.

A morte do major Ícaro

As últimas reuniões do Fórum ofereceram uma advertência. Houve troca de chefes policiais no começo de 2003 por rotina das corporações. Os novos chefes deixaram de participar no Fórum, que se esvaziava aos poucos, quando entrava em seu quarto ano. As instituições públicas continuavam seu trabalho com zelo e empenho, mas, para usar a linguagem do futebol, as vitórias sucessivas faziam com que os jogadores passassem a "usar salto alto". Recentemente, a Câmara de Vereadores votou por abrandar a "Lei Seca", permitindo que os bares funcionem a 100 metros das escolas em vez dos 300 metros anteriores, apesar da campanha da Prefeitura contra o alcoolismo entre os adolescentes.

Em fevereiro de 2004, após um Fórum quase vazio, o major Ícaro Demétrio Santana, de 48 anos, um querido e respeitado servidor público, morria assassinado por bandidos em um tipo de execução que ele lutou muitos anos para reprimir em Diadema. Casado, pai de três filhos, o major voltava para sua casa vindo de um curso para oficiais em São Paulo, de ônibus, sozinho, fardado e com colete à

prova de bala, quando foi pego na emboscada. Foi atingido por 10 tiros na cabeça, à queima roupa, dados por dois jovens em uma moto. Havia várias pessoas na rua quando o assassinato ocorreu, mas todas elas disseram à polícia que não viram nada. Então não houve testemunhas.

O major Ícaro foi peça chave nas mudanças ocorridas na cidade. Era o único no comando da Polícia Militar que morava na cidade. Trabalhou em Diadema por 15 anos. Passou por todas as fases críticas da violência local no comando de companhias em diferentes bairros.

Homem modesto e de poucas palavras, articulou cooperação entre as diferentes autoridades da cidade. Ele conhecia de longa data as lideranças políticas da cidade e participou ativamente no Fórum. Quando a "Lei Seca" foi aprovada, assumiu pessoalmente, junto com a Secretária de Defesa Social, Regina Miki, a fiscalização e implementação da lei, enfrentando com cordialidade e paciência a resistência dos donos de bares, que inicialmente se recusavam a baixar as portas depois das 23 horas. Nos últimos meses de sua vida, começou a viver complicações. O novo comando da Polícia Militar de Diadema havia transferido em 2003 o Major Ícaro para o Guarujá, abrindo contra ele um processo em que foi acusado de indisciplina, por negociar com comerciantes da cidade para criar um sopão que abrandaria a fome dos policiais durante a madrugada.

A morte do major Ícaro mostra que Diadema ainda tem um caminho para percorrer no controle da violência endêmica. O corpo de Ícaro foi velado, com muita cerimônia, no plenário da Câmara de Vereadores. Sua imagem dentro do caixão, rodeado de flores, com a cabeça enfaixada, chocava as autoridades presentes. Esta morte ainda não foi esclarecida.

Civilização

A queda de homicídios em Diadema, desde 1999, liderou um declínio geral das mortes violentas na Grande São Paulo. Pela diversidade demográfica da metrópole, que abarca tanto bairros antigos e consolidados quanto comunidades violentas da periferia, a taxa geral de homicídios na Grande São Paulo em 1999 (65 para cada cem mil habitantes) não era nem metade da taxa em Diadema (141). De 1999 até 2003, a taxa para a região metropolitana caiu em 26%, para 48 a cada cem mil, enquanto em Diadema a taxa caiu em 47%, quase duas vezes mais rapidamente.

Nos bairros violentos do município de São Paulo também houve quedas, mas não tão grandes quanto em Diadema. Porém, as taxas de homicídio da Grande São Paulo (48) e Diadema (74) ainda são muito altas, especialmente se as comparamos com cidades como Londres, Tóquio e Nova York, cujas taxas variam entre 2 e 7 para cem mil. Nosso pesquisador de segurança pública, Cel. José Vicente da Silva,

observa que "um índice de homicídios de 40 para cem mil ainda é indecente e não justifica comemorações antes de chegar a 20. Civilizado é chegar abaixo de 10".

Mas as recentes quedas de homicídios são fruto de um processo de civilização, ainda incompleto. Diadema representa bem esse processo. Representa a consolidação das comunidades na transição duma ocupação estilo "faroeste" para uma sociedade mais organizada. Este processo é complexo e envolve mudanças demográficas, novas formas de cooperação, ação mais efetiva dos governos municipal e estadual, aumentos no consumo popular, renovação da infra-estrutura e das oportunidades culturais, incorporação de novas tecnologias, ampliação da atividade econômica com muitas improvisações modestas mas importantes e, sobretudo, o esforço de muitas famílias para conquistar padrões de vida mais dignos.

Entre 1980 e 2003, a fecundidade das mulheres em Diadema caiu pela metade. As famílias agora são menores. Desde 2000, a faixa da população masculina entre 15 e 24 anos de idade, a mais exposta à violência, como vítimas e como agressores, está se reduzindo, como resultado de quedas anteriores de fecundidade e do impacto da violência. As gangues nos bairros violentos ficaram menores. "Muitos bandidos foram mortos brigando com outros bandidos, ou pela polícia, e muitos foram presos", diz um policial. "Nas bocas de droga, a princípio, novos traficantes assumiam os postos dos chefes mortos e presos, mas depois essa substituição minguou, quando os novos chefes perceberam que esse caminho podia ser fatal".

O tamanho menor das famílias permite investimento mais concentrado. Segundo uma pesquisa de nosso Instituto sobre consumo popular na periferia da Grande São Paulo, a principal forma de poupança dessas famílias é o investimento na melhoria de suas casas. Em menos de duas décadas, barracos viraram residências de dois ou três andares, no mesmo lote de antiga ocupação precária, graças a grandes esforços das famílias. As grandes empresas de manufatura e comércio estão se esforçando para vender na periferia, que forma um mercado de crescimento rápido. Em sua maioria, as casas já têm uma variedade de eletrodomésticos, como TVs, geladeiras, microondas, aparelhos de som e máquinas de lavar. Os supermercados e sacolões, proliferando com concorrência intensa, estão barateando o custo da comida. As despensas guardam uma variedade de produtos muito maior que há duas ou três décadas. Os sacolões são importantes, pois permitem às famílias de baixa renda comprar uma variedade de produtos, pagando por quilo a preços baratos. Os problemas de logística e comunicação nas classes populares foram reduzidos, com a proliferação de telefones celulares e de linhas fixas baratas. O transporte público melhorou com a renovação da frota de ônibus e a construção de dois grandes terminais intermunicipais em Diadema, em conexão rápida com o Metrô de São Paulo.

O espaço público exposto à violência está sendo reduzido. Como no resto da Grande São Paulo, restam poucas ruas em Diadema sem pavimentação e iluminação. Nos bairros populares, uma quarentena espontânea está surgindo, tendendo a isolar

os malandros dos cidadãos que querem viver em paz e evitar problemas. Cada grupo reconhece e respeita o território do outro. Outra força que está reduzindo o espaço para violência é a expansão do comércio em todos os seus níveis, desde os novos supermercados até os vendedores ambulantes e as pequenas oficinas de consertos de carros e de eletrodomésticos e as vendas de doces e refrigerantes nas casas de bairro. Nas proximidades do Jardim Campanário, um terreno municipal abandonado era usado como um campo de execuções e um depósito de corpos e de carcaças de carros roubados. Agora esse espaço é ocupado pelo complexo poliesportivo do SESI, usado pelas famílias locais, e por altos prédios residenciais para famílias de classe média.

Um palco de pequenos crimes conhecido como camelódromo, uma praça no centro da cidade ocupada por ambulantes, foi removido para um prédio fechado batizado de Shopping Popular. Diadema agora tem 31 agências bancárias, e muitos outros negócios menores atuam como correspondentes que intermediam transações para os bancos. Nos bairros populares, a venda de água mineral está crescendo rapidamente, com promoções especiais. Estão se espalhando pizzarias, farmácias, lanchonetes de *fast food*, locadoras de vídeo, academias de ginástica e de artes marciais, escolas de idiomas, de computação e auto-escolas, agências de turismo, casas de umbanda, lojas de *street* e *surf wear*, instrumentos musicais e cabeleireiros. Também surgem prósperos *pet shops*. "As classes C, D e E gastam bastante em rações para seus bichos de estimação e em banhos e xampus para cachorros, a R$10 cada", diz Manoel Gomes de Oliveira, 38, dono da loja Manecão.Pet.

Um importante estudo de urbanistas, *São Paulo Metrópole* (EDUSP/Imprensa Oficial, 2004), observa que o deslocamento de redes de consumo para a periferia "só poderá ser analisado como uma nova lógica da localização dos sistemas de consumo. A implantação de *shoppings,* supermercados, hipermercados e representantes de franquias de alimentação tipo *fast food* nas periferias metropolitanas são fenômenos recentes".

Desde 2000 o número de estabelecimentos comerciais registrados em Diadema aumentou em 62%. As indústrias, principalmente pequenas e médias, cresceram em 28%. O emprego industrial cresceu 10,5% em 2004, o dobro do ritmo do resto do Estado, com a recuperação da indústria automobilística do ABCD. Além disso, a indústria está se diversificando, com crescimento do Pólo de Plásticos e do Pólo de Cosméticos.

Diadema abriga hoje 65 das 107 empresas de cosméticos que operam no Brasil. Elas empregam 8.300 funcionários em Diadema, mais outros 4.000, como fornecedores locais de plásticos, essências e embalagens. "Construímos nossa fábrica em 1982, quando ninguém queria vir aqui", diz Silvestre de Resende, diretor comercial da Valmari, que emprega 88 pessoas. "A terra era barata. Diadema tem vantagens logísticas por ser próxima a São Paulo e a Santos, mas era muito violenta. Muitos

assaltos. Um dia nosso motorista foi assassinado em frente à fabrica. Outro dia encontramos um cadáver perto de nossa porta. Agora a terra é mais cara, mas temos tranqüilidade. Nossa empresa teve crescimento de 18% em volume de vendas, em 2004. Focalizamos as vendas nas classes A e B e nos profissionais que atendem essas faixas de renda. Porém, 80% das empresas aqui vendem para as classes de baixa renda, através de distribuidores".

Este crescimento do comércio deve-se em grande parte à expansão rápida do crédito ao consumo no Brasil. Formou-se uma aliança entre as grandes cadeias de varejo e os bancos e financeiras. Agentes das financeiras ficam dentro de lojas grandes, aprovando créditos a juros mensais de 5% a 7%. Nos últimos dois anos, o volume de empréstimos pessoais cresceu em 79% e o crédito ao consumidor em 47%. De 1999 até 2003, a fatia de consumidores de baixa renda no mercado brasileiro de cartões de crédito aumentou de 10% para 21%. Novas modalidades de crédito estão sendo inventadas continuamente. Quando o valor devido é deduzido automaticamente de salários e aposentadorias, são cobrados juros de 2% ao mês. O *boom* de crédito permite à gente pobre consumir mais e investir no aprimoramento de suas casas.

Poderíamos facilmente exagerar os progressos de Diadema. As amplas avenidas centrais, com seus terminais de ônibus, supermercados, revendedoras de carros e lojas de *fast food* já não têm o aspecto de cidade pobre. Porém, como já observamos, as taxas de homicídios ainda são altas, apesar de sua redução nos anos recentes. A renda média mensal de chefes de família da cidade, no ano 2000, era de R$ 717, a metade da média do município de São Paulo. O efeito da estrutura política, do fortalecimento das instituições públicas e a expansão do comércio têm sido positivo, mostrando o quanto o povo valoriza a estabilidade. Diadema conseguiu mostrar que o problema dos homicídios pode ser reduzido em prazos curtos com um esforço político baseado em um consenso da comunidade e ação mais efetiva das autoridades. Quatro décadas após a explosão imigratória, Diadema não é mais uma cidade mergulhada em uma espiral de crises sem solução aparente. Ao contrário, está mostrando a força da democracia em um processo de civilização.

Cuadro 10

Programa Jóvenes
Nuevo León – México

Descripción

La principal característica de este programa es que ha trabajado directamente con grupos juveniles quienes han diagnosticado sus problemas, han diseñado e implementado los proyectos de trabajo. Se busca abordar diferentes factores que influyen en su formación, especialmente el desempleo, la falta de oportunidades de desarrollo personal y social.

Objetivo

El objetivo del programa es disminuir la violencia juvenil a través de la integración de los jóvenes organizados y en riesgo social (pandillas juveniles) a actividades que sean productivas para su desarrollo personal y el de su comunidad.

Resultados

Dentro de los factores que han influido positivamente en la sustentabilidad del programa y en los resultados obtenidos por él, se encuentra el hecho de que el programa se inscribe dentro de una propuesta integral de prevención orientada a la familia desarrollada por el Programa Nacional Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que se implementa en México a nivel federal, estadual y local. Además, durante los últimos años ha sido fortalecido por el programa local de seguridad "Nueva León Seguro" a cargo del Municipio (ha pasado a constituir uno de sus principales componentes). Junto a lo anterior, el empoderamiento de los grupos juveniles organizados para decidir sus propios programas de desarrollo personal y colectivo, ha sido determinante en el éxito. Por último, es importante el acertado diagnóstico (participativo y con bastante investigación académica) de las problemáticas de los jóvenes en el sector, el autodiagnóstico de los mismos grupos y el trabajo de coordinación multisectorial desarrollado para llevar a efecto los proyectos juveniles.

Las cifras muestran que este programa ha logrado reducir en un 70% las riñas juveniles y un 34% las acciones definidas como "incivilidades" (rayados de muros, ocupación amenazante de esquinas, etc.).

Fuente: *"Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos. (2004). Ministerio del Interior de Chile.*

LA SEGURIDAD CIUDADANA UNA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COLOMBIA.

Hugo Acero

Introducción

La seguridad ciudadana en los últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes para los ciudadanos de los países de América Latina, en la medida en que es uno de los problemas que más afectan su bienestar. Contrario a las políticas de seguridad de los estados que predominaron durante las últimas décadas del siglo anterior, este problema debe ser abordado por los gobiernos locales, en coordinación con los gobiernos nacionales y con políticas integrales que deben ir desde los ámbitos preventivos, hasta los coercitivos.

Sin embargo, en términos exactos la seguridad ciudadana, en la mayoría de los casos, se ha reducido a los debates políticos y al aumento y profesionalización de las fuerzas armadas y de los organismos de justicia, sin que se tenga en cuenta a los gobiernos locales, llámense estos municipios, departamentos, provincias, prefecturas, etc., como actores importantes para enfrentar las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. Hoy se puede asegurar que después de los atentados del 11 de septiembre en los EE.UU, se está pasando de la seguridad de los estados a la lucha en contra del terrorismo[1], bajo la dirección de los gobiernos nacionales, dejando de lado los problemas que afectan de manera cotidiana a los ciudadanos comunes y corrientes en su vida, integridad y bienes, así como el manejo local de estos problemas[2].

Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se comprueba que la gran mayoría de los países todavía tienen una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del Estado), que a la seguridad ciudadana.

1. Al respecto es importante aclarar que acontecimientos recientes como los ocurridos en Londres el 7 de julio del presente año, así como los atentados terroristas perpetrados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y el 11 de marzo de 2002 en Madrid, contribuyen a que paradigmas como el de la seguridad nacional se fortalezcan, al igual que las estructuras nacionales e internacionales que los soportan.

2. Lo más grave de la anterior situación, es que las autoridades nacionales todavía pretenden dar respuesta a los problemas actuales que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y la calidad de vida de los ciudadanos, a partir de los principios y supuestos de la doctrina de seguridad nacional, mediante una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional del manejo de estos temas, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales.

Es decir que a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la Guerra Fría[3], todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan en contra la estabilidad de los Estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina.

Son muy pocos los países en los cuales las autoridades locales, llámense alcaldes, gobernadores e intendentes, tienen responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana. En la gran mayoría la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Perú, entre otros. En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta que no existe, o existe muy poca, coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales. Suele suceder, en estos últimos países, que el manejo de las problemáticas de seguridad se encuentra fraccionado, por ejemplo, en materia de delitos, mientras las autoridades nacionales atienden delitos transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, el comercio ilegal de armas y la trata de personas entre otros, los gobiernos locales manejan delitos que afectan la vida, integridad y bienes de los ciudadanos, como son los hechos de violencia y delincuencia cotidianos.

Cabe anotar como, paralelo a lo anterior, las autoridades locales de la mayoría de los países de América Latina no se sienten responsables de estos temas, ni asumen sus responsabilidades, a pesar de que las comunidades, cada vez más, les demandan acciones en estas materias[4].

En Colombia, a pesar de ser el país de América Latina que más ha sufrido las consecuencias de un conflicto armado interno, el cual tiene más de 40 años y ha cobrado, hasta el año 2004, más de 529.075 vidas, hace más de 10 años el manejo de los temas de convivencia y seguridad ciudadana es responsabilidad de las autoridades locales, a saber, alcaldes municipales y gobernadores. Sin embargo, hasta hace algo más de un año la gran mayoría de los mandatarios locales no habían asumido esta responsabilidad, dejándola en manos de las autoridades de seguridad y justicia.

3. A partir de 1945 se construye una noción de seguridad completamente ajena a la vida de los seres humanos y las necesidades de los ciudadanos comunes. La estrechez del concepto logra "dejar de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana" (Organización de Naciones Unidas, 1994) dando prioridad a las preocupaciones e intenciones que cada estado-nación tenía según el bloque al que pertenecía.

4. Al respecto es importante analizar por ejemplo las reacciones de ciudadanos en Buenos Aires ante el incendio que se presentó en una de las discotecas de la ciudad en la cual se perdieron gran cantidad de vidas humanas.

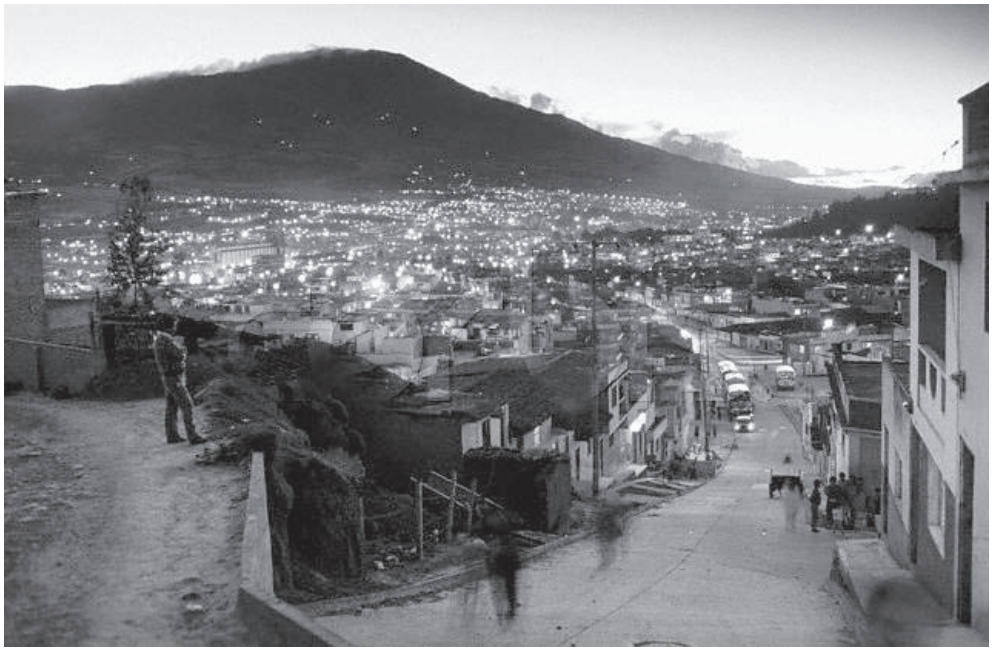
El presente documento tiene como objetivo presentar las disposiciones que existen en Colombia en materia normativa respecto al manejo de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana y dar a conocer la única estrategia nacional que se ha implementado para que los 1.089 alcaldes y los 32 gobernadores asuman las responsabilidades constitucionales y legales en estas materias y se fortalezca el manejo local de estas temáticas.

En este orden de ideas, el documento se encuentra articulado en tres partes fundamentales, las cuales son:

• La primera parte, expone las razones por las cuales las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana son reglones fundamentales de la agenda pública local y presenta un corto recorrido por las disposiciones legales que existen en Colombia en estas materias.

• La segunda parte, explica en qué consiste el *Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS*, el cual tiene como fundamento replicar la experiencia exitosa de Bogotá en todos los departamentos y municipios del país, partiendo del supuesto según el cual las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana son en su mayoría de carácter local y deben ser tratas por las autoridades locales.

• La tercera parte, expone una serie de conclusiones que buscan dejar abierta la discusión sobre la pertinencia de que las problemáticas locales sean manejadas por las autoridades locales.



1. Las autoridades locales deben gestionar la seguridad de los ciudadanos.

Para nadie es un secreto que las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana se han convertido en un reglón fundamental en las agendas de los gobiernos locales, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada dos e incluso uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito, según las últimas encuestas disponibles *(Ver Tabla 1).*

Tabla 1: Victimización en diferentes países de la región

Encuesta sólo en ciudades	% de hogares
Guatemala	54
El Salvador	46
Venezuela	46
México	43
Ecuador	41
Argentina	38
Perú	38
Brasil	38
Costa Rica	38
Honduras	38
Nicaragua	37
Colombia	36
Bolivia	34
Paraguay	33
Chile	31
Panamá	26
Uruguay	25

Fuente: Mauricio Rubio 2002. Latinobarómetro tomado de Gaviria y Pagés (1999).

Asímismo, es fundamental reconocer que muchos de los delitos que afectan a todos los ciudadanos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales, e incluso reconocer que los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas,

la trata de personas, el hurto de automotores, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana, como es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de los particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto.

Este planteamiento tiene su justificación en que las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y hasta en ciertas oportunidades las condiciones geográficas. Por otro lado, al tener las autoridades locales jurisdicciones sobre determinados territorios, tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad con más elementos de juicio y a tiempo.

En este mismo sentido, cada vez es más común escuchar los reclamos y las interpelaciones que inician los ciudadanos comunes frente a las autoridades locales con el fin de recibir respuestas adecuadas para manejar las problemáticas locales de convivencia y seguridad ciudadana, asímismo, son claros y explícitos los interés de los ciudadanos por organizarse y desarrollar estrategias que les permitan hacer frente a estas problemáticas, experiencias como los Frentes Locales de Seguridad y los Frentes Empresariales de Seguridad en Colombia, así como Programas como el Plan Cuadrante en Chile o procesos como los desarrollados en El Salvador mediante el programa "SOCIEDAD SIN VIOLENCIA" y su SEMINARIO PERMANENTE SOBRE VIOLENCIA, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, han contribuido desde hace varios años a incluir en la agenda pública local, en uno de sus primeros reglones, las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Aunque existe una buena cantidad de experiencias exitosas en la región en el manejo de ciertos aspectos de seguridad ciudadana, las cuales en algunas ocasiones han sido excelentemente documentadas, son muy pocos los procesos integrales en la materia que se han producido desde el ámbito local. Los procesos desarrollados en la ciudad de Bogotá-Colombia en el transcurso de 9 años consecutivos durante tres administraciones, así como los avances de la ciudad de Quito-Ecuador en los últimos 4 años, las acciones desarrolladas por la actual administración de la ciudad de Medellín-Colombia, los intentos que actualmente esta realizando la República de El Salvador en compañía de una asesoría especial por parte de PNUD, para empezar a manejar desde lo local las problemáticas de seguridad ciudadana, así como, el ejercicio que está realizando en Colombia la Policía Nacional en compañía de los Ministerios del Interior y la Justicia y de Defensa mediante el Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, se constituyen en buenos ejemplos de lo que significa que la seguridad ciudadana sea asumida por las autoridades locales.

Pese a la trascendencia de los anteriores planteamientos y a su pertinencia en cuanto al manejo de las problemáticas de seguridad ciudadana, son muy pocas las administraciones locales que en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son muy pocos los Estados en los cuales la normatividad permite que sean las autoridades locales las responsables del tema de seguridad ciudadana.

Colombia: entre el manejo del orden público y la seguridad ciudadana.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (art. 213 CPC). Así apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la Constitución, reorientaron la mirada y acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución estableció que "los alcaldes y gobernadores deben conservar el orden público en el municipio y en departamento, respectivamente, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República". Igualmente, determinó que "los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones" y que "La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que impartan estos mandatarios por conducto del respectivo Comandante".

De esta manera la Constitución de 1991 le dio la amplitud al concepto de orden público y además determinó, de manera clara, que el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del "manejo del orden público" en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y 330 y las leyes que existen para tal fin.

Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley 4 de 1991 y la ley 62 de 1993, que estableció que los alcaldes y gobernadores "deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción". Esta Ley en su artículo 16 estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía.

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.

2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.

3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.

4. Promover, en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.

5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.

6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.

7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.

8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.

9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.

10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.

11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

Para el cumplimiento de estas funciones, los alcaldes y gobernadores cuentan con instrumentos operativos que les permiten gestionar las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, como son: los Consejos de Seguridad[5] y comités de orden público[6], municipal, metropolitano y regional, los fondos de seguridad[7], la elaboración de los planes de seguridad[8] y la participación ciudadana[9].

A pesar de estos avances constitucionales y legales que sitúan la responsabilidad de la seguridad en cabeza de los gobiernos locales, en Colombia el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido tradicionalmente policial y militar. Los distintos gobiernos nacionales y locales delegaron esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo. Durante muchos años, primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales.

5. Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, convocadas y presididas por el alcalde y el gobernador, respectivamente, a la cual deben asistir (asistencia indelegable) los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas, los organismos de justicia, el procurador o los organismos estatales que promueven los derechos humanos. A través de estos consejos, el alcalde y las autoridades armadas y de justicia disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

6. En cada municipio y departamento debe funcionar un Comité de Orden Público, integrado por el Alcalde o el; gobernador, según sea el caso, quien lo presidirá, el Comandante de la respectiva Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad respectivos.

7. De acuerdo con las normas existentes en cada municipio y departamento, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de Seguridad, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan una presencia real del Estado. Estos fondos se alimentan de una contribución especial que es un porcentaje (5%) sobre el valor total de los contratos de obras públicas

8. Las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y ejecutar una política de Seguridad y Convivencia, bajo la responsabilidad de los alcaldes y gobernadores. Un plan integral, que sin descuidar las acciones coercitivas frente a la delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas, buscando, disminuir los niveles de violencia e intolerancia y logre la convivencia entre los ciudadanos.

9. La participación ciudadana en asuntos de seguridad se debe desarrollar de acuerdo con las particularidades de los problemas que se pretenden solucionar y a las características de las poblaciones afectadas por la inseguridad.

En medio de esta situación creció la violencia y la delincuencia, por ejemplo los homicidios comunes pasaron, según la Revista Criminalidad de la Policía Nacional de 2003, de 8.565 en 1980 a 28.837 en el 2002, es decir que se registró un incremento del 236% en apenas 22 años; el hurto de automotores paso de 3.017 a 30.277 (+933%); el secuestro extorsivo paso de 72 a 2.986 (+4047%); la extorsión de 404 paso a 2.512 casos (+521%) y el atraco callejero paso de 5.493 en 1988 a 33.431 en 2002 (+508%) en sólo cinco años.

En estos casi 15 años han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y de los municipios. Se venía observando con preocupación, antes del diseño y puesta el práctica del Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, cómo, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de violencia e inseguridad, la mayoría de las autoridades locales declinaban su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas, exclusivamente, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

En la mayoría de los casos, los gobernadores y alcaldes no sabían como responder por estas materias. Los consejos de seguridad sólo se reunían después de sucedidos los hechos (tomas de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, amenazas, etc.) constituyéndose en instancias reactivas y a destiempo, antes que preventivas y planificadoras de la seguridad.

Algunos mandatarios locales no ejercían su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo estaban ligados casi siempre a que éste es un tema exclusivo de los uniformados, a la falta de tiempo, la excesiva cantidad de funciones que les impedían hacerlo, al trabajo represado existen en las dependencias y a la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en sus respectivas jurisdicciones.

La problemática se agravaba porque casi en ningún departamento o municipio existían estudios de inseguridad que diagnosticaran la verdadera situación en cada uno de ellos. En contados departamentos y municipios existían planes locales preventivos y coercitivos que contaran con recursos que les permitiera apoyar la labor de la fuerza pública, de la justicia y desarrollar proyectos y programas que mejoraran la convivencia ciudadana.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se había difundido entre algunos integrantes de la fuerza pública una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclinaba hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entrababa el desarrollo de las normas constitucionales y legales que disponen que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía y responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones.

Frente a esta situación, se requería de una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la cual, desde luego, debería contribuir a disminuir la intensidad del conflicto armado y a mejorar la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que atentase en contra de su vida, integridad y bienes. Una política de Estado que: fortaleciese y apoyase a los alcaldes y gobernadores para que asumieran el papel que les corresponde como autoridades de policía; una política capaz de promover la elaboración de planes locales de seguridad y convivencia, la realización de los consejos de seguridad municipales, departamentales y regionales, con el fin de que se constituyesen en instancias preventivas, antes que reactivas. Así mismo, se necesitaba de un liderazgo por parte de las instituciones del Estado en el tema, con el fin de que realizaran las gestiones pertinentes para conseguir mayores recursos para fortalecer las autoridades de seguridad y de justicia y para desarrollar programas de prevención de la violencia y mejoramiento de la convivencia ciudadana.

Para llenar este vacío, la Dirección de la Policía Nacional -con la participación de los Ministros de Defensa, del Interior y de Justicia, la financiación de la cooperación de la Embajada Americana y la asesoría de expertos de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset- diseñó y puso en ejecución, desde el mes de Marzo de 2004, el Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, el cual busca involucrar a todos los alcaldes y gobernadores en el manejo de los temas de convivencia y seguridad ciudadana, como se verá seguidamente.

2. Colombia: hace de una experiencia local una estrategia nacional de seguridad ciudadana "Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)"

Teniendo en cuenta los buenos resultados en materia de convivencia y seguridad ciudadana logrados en los últimos años en Bogotá[10] y de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales que responsabilizan a los gobernadores y alcaldes del manejo de la seguridad, la Policía Nacional, acompañada de otras instituciones del Estado y contando con la valiosa cooperación técnica y financiera de la Agencia para el Desarrollo de la Embajada de los Estados Unidos y de expertos de la Universidad de Georgetown, empezó en marzo del año 2004 a implementar el Programa DMS, el cual busca fortalecer la gestión de la seguridad ciudadana a nivel de los 1.098 municipios y de los 32 departamentos en que está dividido territorialmente el país.

10. Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003), asumieron de manera directa el manejo de los problemas de seguridad y convivencia dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la legislación vigente. Cabe destacar cómo desde el año 1995 la Administración Distrital elaboró e implementó un plan integral de seguridad y convivencia, que sin descuidar las funciones de control a las actividades delincuenciales a través del uso legítimo de la coerción, ejecutó una serie de proyectos y programas orientados a la prevención y al mejoramiento de la convivencia ciudadana. Este plan dio como resultado la disminución de los índices de homicidios de una manera ejemplar, pasando de 4.352 homicidios comunes en el 1993 a 1.582 en el año 2004.

El Programa partió por reconocer que no existía, de manera explícita, una política de seguridad ciudadana y constatar cómo paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad e intranquilidad ciudadana, la mayoría de los alcaldes y gobernadores habían declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana, delegándola en las autoridades armadas.

Para su diseño y puesta en práctica, el Programa reconoció la diversidad de la sociedad colombiana, así como la complejidad de la violencia y la inseguridad en sus múltiples expresiones, que varían en intensidad y formas de expresión en cada región y que se deben tener en cuenta a la hora de asumir y dar soluciones a los problemas de convivencia e inseguridad que hoy enfrentan la mayoría de los ciudadanos.

El objetivo de este programa ha sido fortalecer el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel local, mediante acciones encaminadas a procurar la concurrencia de los esfuerzos interinstitucionales de los organismos de seguridad y justicia, las administraciones locales y las comunidades organizadas, para afrontar los problemas asociados a la violencia y la delincuencia.

En este sentido, se ha venido capacitando a los alcaldes y gobernadores en seminarios – talleres en los siguientes temas:

- Legislación existente para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Responsabilidades que tienen los mandatarios locales en estas materias.
- Instrumentos para gestionar estos temas (Consejos de Seguridad, Comités de Orden y Fondos de Seguridad).
- Manejo de la información de violencia y delincuencia.
- Elaboración de planes integrales de seguridad.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes de seguridad ciudadana y convivencia.
- Participación ciudadana en materias de convivencia y seguridad ciudadana.
- Manejo de crisis.
- Manejo y atención de actores terroristas.

De acuerdo con los temas de capacitación, se han elaborado tres cartillas, la primera sobre las responsabilidades constitucionales y legales de los alcaldes y gobernadores, la segunda, sobre los instrumentos de gestión de la seguridad

y la convivencia ciudadana, y la tercera un protocolo de manejo de eventos de terrorismo. Estas cartillas son utilizadas como herramientas prácticas en los seminarios talleres.

Asimismo, se han elaborado documentos de carácter interno dirigidos a Comandantes de Policía de los Departamentos y Municipios con el fin de capacitarlos de manera específica en la elaboración de los planes de convivencia y seguridad, de tal forma que identifiquen claramente las diferencias que existen entre estos planes que resultan más integrales, y en los cuales se cuenta con la participación de las autoridades territoriales y la comunidad en general, y los planes de vigilancias que son de carácter técnico y que en algunas oportunidades se limitan a acciones que sólo responden a la prevención situacional de los delitos.

Hasta la fecha se han realizado los siguientes eventos:

1. En marzo de 2004 el Primer Seminario Nacional de Gobernadores y Comandantes de Departamento orientado a capacitar a las autoridades en lo que se refiere a la normatividad para la gestión y manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana. Al evento asistieron 28 gobernadores y 32 comandantes de policía departamentales.

2. Entre los meses de abril y mayo de 2004, se realizaron ocho talleres regionales sobre los mecanismos de gestión de la seguridad. A estos eventos asistieron 385 alcaldes, 123 secretarios de gobierno y 220 presidentes de consejos municipales.

3. En el mes de junio se capacitó en temas de gestión de la seguridad ciudadana y planeación a los 32 secretarios de gobierno y 32 comandantes operativos de los departamentos y a los jefes de gestión de los respectivos comandos.

4. Para la elaboración de los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana, entre junio y noviembre de 2004, se realizaron 26 talleres departamentales con la asistencia de 802 Alcaldes Municipales, 316 Secretarios de Gobierno, 1.107 Comandantes de Policía, 703 Presidentes de Consejo, 236 invitados especiales.

5. Con el fin de evaluar los resultados del primer año del Programa y de fortalecer las acciones que se están desarrollando se realizó el Segundo Foro Nacional de Gobernadores, Alcaldes de Ciudades Capitales y Comandantes de Policía en el mes de enero del presente año.

6. Se han realizado 28 de 32 talleres departamentales durante los meses de marzo a mayo del presente año. El objetivo de estos talleres es elaborar de manera conjunta, entre las autoridades territoriales de todos los departamentos y municipios del país y la Policía, los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana para el año 2005 y parte del 2006.

7. A partir de finales del mes de julio de 2005 se van a realizar 8 reuniones

regionales, con la asistencia de los gobernadores, los comandantes departamentales, los comandantes de las regiones de Policía y las demás autoridades de seguridad y justicia del Estado, con el fin de fortalecer el trabajo interinstitucional para el manejo del orden público territorial.

8. Durante el desarrollo del Programa se diseñó y colocó en funcionamiento la página web del mismo (**www.policia.gov.co**) en la cual se puede consultar toda la información sobre el DMS. De igual forma, se inició la construcción de una base de datos sobre la normatividad que existe en todos los departamentos y municipios del país sobre disposiciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la cual se encuentra en permanente actualización y a disposición de todos los interesados en la página web del Programa. La razón fundamental de esta acción es ir recopilando los avances normativos que se presentan en la materia de tal forma, que las autoridades de todo el país encuentren allí referentes útiles para su gestión y disposiciones que pueden replicar en sus territorios.

9. Con el fin de empezar un proceso de documentación de las experiencias y procesos que se han desarrollado en el marco del Programa, y que éste ha generado mediante acciones puntuales, se está trabajando en la elaboración de una revista de distribución nacional que permitirá divulgar aun más las acciones del Programa y las acciones que en convivencia y seguridad ciudadana se están produciendo en el ámbito local.

10. Con el fin de generar procesos de retroalimentación se ha iniciado un proceso de distribución de la información que genera el Programa en el medio de expertos nacionales e internacionales en el tema, de tal forma, que se pueda generar un espacio de sana discusión en el cual se enriquezca no sólo la experiencias de Colombia, sino las experiencias que se han desarrollado en otras naciones.

11. En la actualidad se está trabajando, de manera directa e intensiva, con cerca de 10 municipios, en los cuales existen serios problemas de violencia y delincuencia, con el objetivo de ayudarles a elaborar estrategias para enfrentar estas problemáticas en el inmediato, mediado y largo plazo.

12. Se diseño un diplomado de Gestión Municipal de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, dirigido a 58 municipios.

De acuerdo con los objetivos propuestos, hasta el momento se ha logrado que la mayoría de los alcaldes y gobernadores:

1. Asuman las funciones constitucionales y legales que tienen en el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana, como primeras autoridades de policía.

2. Diseñen e implementen planes de seguridad y convivencia, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos elaborados por los organismos de seguridad y de justicia.

3. Destinen recursos presupuestales, especialmente través de los fondos - cuenta de seguridad y redireccionamiento de ciertas rentas locales, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad, preventivos y coercitivos.

4. Creen o fortalezcan los sistemas de información de violencia y delincuencia.

5. Realicen las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de las Secretarías de Gobierno que coordine, elabore y haga seguimiento de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana.

6. Integren a la comunidad a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.

7. Difundan los planes de seguridad y convivencia, de tal forma que cada autoridad o ciudadano se convierta en un promotor y ejecutor de los programas.

8. Generen procesos de integración con representantes del sector privado que les permitan desarrollar acciones conjuntas en la materia.

9. Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad[11], como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.

10. Y finalmente, se conviertan en líderes en la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana.

3. Reflexiones finales

Indiscutiblemente en Colombia, con el Programa Departamento y Municipios Seguros DMS, se ha presentando un avance muy importante en cuanto al manejo de las problemáticas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Este avance ha permitido que se produzcan procesos de empoderamiento local por parte de los gobernadores y alcaldes que han redundando en mejores niveles de convivencia y seguridad ciudadana.

11. (Decreto 2615 de 1991): Compuesto por el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. Este Consejo tiene, entre otras funciones, diseñar políticas y definir estrategias para reducir la violencia y la delincuencia.

Lo anterior ha sido posible en la medida en que en Colombia es clara la subordinación que debe existir por parte de la Policía frente a las autoridades civiles legítimamente elegidas. Así como la claridad que existe en cuanto a los principios que deben regir los procesos de descentralización administrativa y territorial en las diferentes temáticas, entre los cuales la coordinación y la complementariedad son fundamentales. Esta diferenciación clara de las funciones y la mirada civilista y la que la Policía tiene respecto al tema de convivencia y seguridad ciudadana, sin desconocer en ningún momento las acciones que esta misma institución desarrolla para hacer frente al conflicto armado interno, ha permitido un accionar coherente por parte de las instituciones y ha dado mayor integralidad a las acciones.

Pese a los anteriores avances, resulta claro que actualmente existe un vació fundamental al momento de ejecutar planes y programas en materia de convivencia y seguridad ciudadana que es más fuerte en el ámbito local, como es la falta de recursos. En este orden de ideas, es fundamental continuar trabajando en el estudio y análisis de diferentes opciones para destinar recursos a este importante punto de la agenda local.

Para aumentar el pie de fuerza de la policía, fortalecerla y desarrollar programas preventivos y de justicia, se requieren recursos, no basta con poner un impuesto por una sola vez, como alguna vez se pensó en Colombia, es necesario que se discuta con los ciudadanos y poderes legislativos alternativas de financiación de la seguridad. Es importante tener en cuenta, que actualmente los ciudadanos no son renuentes al pago de impuestos o gravámenes que vayan dirigidos a la seguridad, existen varias experiencias que así lo demuestran (por ejemplo Quito, Guayaquil, Medellín, Cartagena y Pereira).

Es importante resaltar que la especial condición de Colombia, debido a su conflicto armado interno, ha permitido que de manera tímida algunas administraciones territoriales reconozca que las problemáticas de seguridad ciudadana deben tener un tratamiento especial y diferente, frente a las dinámicas propias del conflicto armado interno y que este tratamiento especial, indiscutiblemente, debe continuar presentándose bajo dos supuestos, primero, la necesidad de que las autoridades locales asuman sus responsabilidades sobre el tema y, segundo, la necesidad de manejar las problemáticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva civilista que garantice que los ciudadanos son el centro de la preocupación en la materia y que sólo atendiendo las necesidades y demandas de los mismos, de una forma integral, se lograrán altos niveles de institucionalización y eficiencia en esta materia.

Finalmente, no se puede negar que en algunos municipios de Colombia se ha reconocido que los delitos transnacionales, como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, el contrabando, entre otros terminan afectando la seguridad de los ciudadanos en su diario vivir, motivo por el cual se han empezado a controlar desde lo local las actividades o manifestaciones de estos delitos.

Cuadro 11

Culturas Juveniles y Comunidad
Quito-Ecuador

Institución coordinadora: Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y Corposeguridad

Descripción

Los espacios de participación y gestión tanto del desarrollo barrial, comunitario como local, excluyen a los adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.

No existen propuestas técnicas, metodológicas, proyectos y programas de intervención y mucho menos políticas juveniles que incluyan a los adolescentes y jóvenes como parte del desarrollo.

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en especial en los barrios de Solanda y Atucuho existen pandillas juveniles que agrupan adolescentes y jóvenes hombres y mujeres.

La presencia de adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles y sus acciones de control del territorio han generado inseguridad social básicamente por sus actividades violentas, de consumo e infracción de la ley.

La pandilla es un espacio de organización social de adolescentes y jóvenes que satisfacen un conjunto de necesidades afectivas y de seguridad, están cargadas de capacidades y oportunidades que deben ser aprovechadas para prevenir y resolver los riesgos que viven los adolescentes y jóvenes y así aportar a la construcción de una identidad positiva que potencie su desarrollo como personas y ciudadanos. En los espacios institucionales y comunitarios se desarrollan organizaciones y vínculos naturales entre niños y niñas que no son potenciados hacia una cultura de no violencia.

Objetivos

General. El desarrollo local, barrial y comunitario del DMQ, se fortalece a partir de la incorporación de los jóvenes que forman parte de pandillas juveniles quienes potencian su organización y participan en la formulación de política públicas para jóvenes en el marco del plan siglo XXI y la propuesta bicentenario.

Específicos

1. Actores políticos, institucionales y comunitarios cuentan con nuevas capacidades para el análisis de los significados de las pandillas juveniles, y promuevan actitudes de respeto, tolerancia que construyen nuevas formas de relación entre adultos y jóvenes.

2. Los y las adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles potencian sus capacidades de organización y participación, construyen proyectos de vida individual y de grupo que fortalece una identidad propositiva y positiva.

3. Los niños y las niñas se capacitan en una propuesta que fomenta una cultura de no violencia y construyan formas alternativas de organización y participación.

4. Los procesos de organización y desarrollo de las pandillas juveniles son abordados de manera técnica y humana a través de una propuesta de investigación acción que nos permite

contar con una metodología y un equipo técnico y social capacitado e institucionalizado.

Resultados

En base a la aplicación de la iniciativa se esperan obtener los siguientes resultados:

• Actores políticos, institucionales y comunitarios capacitados y sensibilizados sobre culturas juveniles.
• Actores políticos, institucionales y comunitarios abren espacios de relación con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
• Actores políticos, institucionales y comunitarios construyen acuerdos de convivencia con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
• Adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles están incorporados a una propuesta que potencia su organización juvenil.
• Adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles participan en espacios políticos, institucionales y comunitarios.
• Adolescentes y jóvenes elaboran proyectos de vida individual y colectivo que potencia su identidad y son incorporados a los procesos de desarrollo barrial y comunitario.
• Niños y niñas están capacitados en una propuesta de no violencia.
• Niños y niñas construyen propuestas de organización alternativas que potencian su desarrollo.
• Organizaciones de niños y niñas se incorporan a espacios de actoría y participación social.
• DMQ, cuenta con una propuesta metodológica para el trabajo con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
• Un equipo técnico capacitado y especializado en el trabajo con adolescentes y jóvenes de pandillas juveniles.
• Un centro de referencia instalado y equipado como referente para el trabajo con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.

Las principales líneas de acción de la iniciativa son:

• Diagnóstico, formulación, seguimiento, evaluación y sistematización del proyecto con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
• Implementación y funcionamiento de un espacio alternativo de acogida y asesoramiento individual y de grupo a jóvenes que forman parte de pandillas juveniles.
• Acercamiento, relación y acompañamiento cotidiano a grupos de jóvenes que se organizan en pandillas juveniles, en la implementación de propuestas como parte de su proyecto de vida.
• Capacitación y formación integral.
• Incidencia y coordinación con actores políticos, institucionales y barriales que permita el posicionamiento del enfoque sobre las culturas juveniles en actores políticos, institucionales y comunitarios de Quito.
• Comunicación y difusión de la propuesta y el proceso.

LA PREVENCION LOCAL DEL DELITO EN CHILE: EXPERIENCIA DEL PROGRAMA COMUNA SEGURA

Alejandra Lunecke

I. Introducción

Las siguientes páginas tienen por objeto describir y analizar la política del gobierno orientada a fortalecer el rol del gobierno local y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia en Chile. El Programa Comuna Segura, es una iniciativa que, inspirada en el modelo inglés de prevención (*modelo safer cities*), se ha implementado en setenta comunas del país, en un contexto que evidencia una tendencia al alza en materia de delincuencia y sensación de temor, y que, a la luz de sus principales resultados, muestra tanto importantes avances como desafíos en la materia.

Con el objeto de entregar una mejor comprensión de esta política pública, en una primera parte se describe el enfoque desde el cual se aborda esta experiencia y se presenta, de manera muy resumida y general, el contexto en el cual se implementa el programa.

En una segunda parte se describen los principales componentes del modelo, estrategias y etapas de desarrollo. Por último, se analizan, a partir de una mirada reflexiva, cuáles son las principales lecciones, logros y desafíos del programa.

Con este artículo, se espera contribuir al debate y reflexión técnica y política de una de las principales políticas públicas de gobierno en materia de seguridad ciudadana.

II. El rol del gobierno local en materia de prevención del delito

La experiencia internacional evidencia que los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia y, especialmente, de la violencia delictual. Experiencias exitosas han demostrado que la prevención de la violencia ayuda a una mejor gobernabilidad de las ciudades, *porque donde los sujetos no tienen miedo y donde la seguridad es parte de las ciudades y de los barrios, la interacción y asociación entre la gente es posible (Crawford, 1998).* Ello produce asimismo una sinergia, puesto que no sólo mejora la calidad de vida de las personas sino que también se crea un ambiente que permite una mayor igualdad y un mejor desarrollo económico en el nivel local.

Lo anterior se sustenta en la idea que los gobiernos locales presentan ventajas comparativas en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia. Una de las principales razones para postular esto, es que existe una mayor proximidad con la comunidad y con ello, una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación multisectorial *(Vanderschueren y Prettela, 2003)*.

En este marco, la experiencia muestra un mayor grado de éxito de aquellas estrategias que involucran la descentralización de las políticas de seguridad y de prevención de la inseguridad a través de la participación comunitaria, la coordinación policial, los diferentes servicios del gobierno local y la dinamización de los recursos y competencias de todas las administraciones públicas (Estado, Comunidad Autónoma y Municipio) y de los servicios y organizaciones privadas *(Lahosa, 2000)*.

Por otra parte, el trabajo orientado a nivel local ofrece la posibilidad de asegurar la participación comunitaria y priorizar las necesidades de las personas, puesto que este tipo de estrategias son capaces de integrar y coordinar a la comunidad organizada en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de los programas, permitiendo una política de proximidad *(García-Pablos, 2003)*.

Asimismo, los modelos de prevención de carácter local son capaces de organizar las acciones de manera co-producida, es decir con una coalición de actores e instituciones (organizaciones sociales locales, empresariales locales, representantes de la policía a nivel local, entre otros) y permiten relacionar la prevención con un proyecto político que expresa un gobierno local legítimo. Así por ejemplo, un alcalde o un consejo comunal elegidos tienen esta legitimidad y pueden articular su política de seguridad al proyecto político que impulsan, pudiendo coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de que los municipios sean los actores claves para la implementación de las estrategias de prevención, debiendo promover políticas de seguridad globalizadoras, que no sólo integren respuestas penales, sino que también incorporen, como elemento central de los criterios de prevención, la participación comunitaria y la solidaridad, tanto con víctimas como con victimarios *(Shaw, 2001)*.

Esta perspectiva entrega un importante rol a la administración local en la planificación urbana del territorio, la que influye de manera significativa sobre la percepción de inseguridad urbana. Se parte de la premisa que el urbanismo interviene en la delincuencia por cuanto multiplica o, al contrario, reduce la posibilidad de ocurrencia del delito y por otro lado, interviene en la promoción o disminución de los fenómenos de segregación y marginalización socio-espacial, en los procesos de apropiación social del espacio público, y sobre los problemas de convivencia en los edificios de vivienda colectivas. Por ello, la planificación urbana

es central, por cuanto sus objetivos principales son ofrecer espacios públicos, que entre otras funciones, posibiliten la convivencia entre los diferentes sectores de población y eviten la aparición de fronteras urbanas y sociales *(Lahosa, 2000)*.

1. La funciones del Municipio en materia de prevención y control del delito

Por lo general, las funciones básicas de gobierno local incluyen la entrega y mantenimiento de servicios de infraestructura, como caminos, agua, alcantarillado y electricidad; la administración y planificación del desarrollo urbano; y la protección de la infraestructura y las instalaciones, como parques y bienes recreativos, al igual que construcciones y propiedades. En algunos casos, el gobierno local también entrega servicios de salud, educación y bienestar. Muchas de estas funciones básicas desempeñan un papel clave en la reducción de la delincuencia y la violencia, sin embargo, varios elementos importantes de la prevención de estos fenómenos sociales no siempre son funciones básicas del gobierno local (por ejemplo, salud, transporte, policía) por lo que resulta fundamental la coordinación entre el nivel local y nivel regional o nacional.

Niveles de acción de un municipio (Foro Europeo de Seguridad 1996):

Nivel 1: *Basarse en las funciones existentes*

El punto de partida más fácil son las actividades tradicionales del gobierno local. El cumplimiento de reglamentos, control del tráfico vehicular, otorgamiento de patentes de alcoholes, programas sociales y seguridad local son funciones básicas de la mayoría de los gobiernos locales. Las iniciativas municipales pueden incluir todas estas funciones y se podría comenzar con los gobiernos locales que ya cuentan con los recursos necesarios. Al promover una estrategia, será fácil obtener la aceptación de estas actividades y encontrar apoyo para ellas.

Nivel 2: *Ajustar las funciones del gobierno local a los principios de prevención de la delincuencia*

La tarea es lograr que las actividades del gobierno local ayuden a la prevención de la delincuencia. Esto requiere ajustar e integrar las funciones, es decir, poner a los departamentos a trabajar en conjunto y considerar en sus actividades los principios de prevención de la delincuencia y la violencia, por ejemplo, la inversión en obras municipales que puede ser definida y ejecutada en conformidad con criterios de diseño ambiental seguro.

Nivel 3: *Iniciar nuevos proyectos que integren a los socios de una comunidad*

Incluye actividades que superan las funciones comunes del gobierno local. Éstas requieren asignación presupuestaria y la participación de socios externos. Este nivel representa el mayor desafío, puesto que requiere una visión estratégica y compromiso adicionales. Los Niveles 2 y 3 son más difíciles porque se deben elaborar estrategias amplias que incluyan varios enfoques, áreas de especialización y participantes.

Para la prevención de la delincuencia, el gobierno local debe desarrollar una estrategia y una planificación consistente que le permita llevar a cabo este propósito. El Gobierno Local presenta oportunidades y características que lo distinguen:

•Está cerca de la comunidad y conoce en profundidad los problemas que ella tiene.

•Puede instalar la seguridad ciudadana en al agenda pública, ya que tienen el poder político para hacerlo.

•Cuenta con la capacidad para hacer efectiva la participación de los miembros de la comunidad en el trabajo preventivo ya que cuenta con una red de vinculación permanente.

•Puede convocar a otros programas o servicios vinculados a la seguridad ciudadana, así como también establecer la coordinación con los sistemas policiales y judiciales.

•Puede establecer asociaciones positivas con los miembros del sector privado.

•Es el punto de referencia para la mayor parte de los programas públicos de ejecución local.

En suma, el gobierno local debe conducir el desarrollo de las estrategias locales porque tiene una visión acertada del panorama local, y a su vez, cuenta con la capacidad de conformar una alianza de actores (grupos de interés), así como también generar el soporte institucional y político para llevarlas a cabo de forma eficiente y efectiva. Asimismo, es capaz de involucrar a la comunidad de manera efectiva en la prevención de la delincuencia. Los problemas se identifican localmente y la coordinación cotidiana de actores locales de prevención requiere el involucramiento y la capacidad de gestión de las autoridades locales. En esta perspectiva las autoridades centrales tienen un rol de monitoreo, de apoyo político y financiero en la mayoría de las políticas de prevención pero juegan un rol decisivo en el control social.

2. El Contexto del Programa Comuna Segura

Durante los últimos años en Chile es posible observar un incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública, que ha situado a la problemática en un lugar prioritario dentro de la agenda política, en los medios de comunicación, en el debate académico y en las preocupaciones de la ciudadanía.

Considerando las dificultades metodológicas que implica la confección de tendencias desde un enfoque temporal amplio, es posible sostener que durante las últimas décadas existe un aumento tanto en aquellos delitos contra las personas como contra la propiedad. El panorama general de las estadísticas de denuncias da cuenta de dos aspectos que caracterizan a la demanda nacional de la seguridad: por un lado el incremento de los robos con violencia denota una mayor utilización de la violencia en el desarrollo de los delitos (teniendo un importante impacto en la percepción ciudadana) y por otra parte, el incremento de los robos con fuerza implica el desarrollo de actos delictivos en los espacios privados.

Lo anterior se corrobora al examinar las estadísticas de detenciones durante los últimos años. A nivel nacional, la cantidad de personas detenidas producto de denuncias de delitos de mayor connotación social ha aumentado considerablemente y lo que es particularmente relevante es la cantidad de detenciones por concepto de delitos contra la propiedad.

Junto con el aumento de la criminalidad, la sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los problemas de política pública en la materia más importantes en la última década en Chile. Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, no puede negarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia *(Dammert y Lunecke, 2002)*.

Al analizar las cifras de denuncias y detenidos, y el importante incremento que éstas evidencian durante los últimos años, se podría concluir que la significativa sensación de inseguridad que se observa en la sociedad chilena es consecuencia de ello. Esto se corrobora con la importancia que le otorga la población al tema de la seguridad. Por ejemplo, según los estudios nacionales de opinión pública del Centro de Estudios Públicos, la delincuencia se encontraba entre las tres primeras preocupaciones de la población entre 1990 y 1998, situación que se mantiene en julio de 2003, después de haber ocupado la cuarta posición entre 1999 y 2002 *(Foro de Expertos, 2004)*.

Adicionalmente, preocupa el crecimiento del tráfico de drogas. Información del Ministerio de Interior da cuenta de un aumento del circuito de las drogas en el Gran Santiago entre el año 2002 y el 2004, el cual se habría extendido significativamente en los sectores más deprimidos social y económicamente en las principales ciudades del país, y especialmente en el Gran Santiago.

Por otra parte, a pesar de la falta de información sistemática, es importante destacar la necesidad de enfrentar la violencia al interior de las familias y en contra de la mujer como un problema de país. El hogar es el espacio de mayor riesgo para niños, niñas y mujeres. Los datos indican que las violaciones y el abuso sexual son cometidos mayoritariamente por hombres en contra de mujeres, en sus propias casas y por familiares u otras personas conocidas *(Foro de Expertos, 2004)*.

3. Sensación de Inseguridad

La sensación de inseguridad se ha convertido también en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década en Chile. Sus causas y características están aún en discusión, pero es indudable que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia.

La Primera Encuesta Nacional de Victimización *(M. Interior – INE, 2003)* indicó que el 48% de los encuestados cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. Los lugares más inseguros para la gente son las calles y los medios de transportes, especialmente los buses. El 25% de los encuestados dice que es muy probable que sea víctima de un delito en los próximos 12 meses; mientras que el 61% piensa que esa situación es sólo probable.

Estudios recientes también muestran una asociación del temor con elementos tales como la experiencia directa e indirecta con el delito, así como también con características sociodemográficas como el género, el nivel socioeconómico y la edad de las personas. En términos generales, la sensación de inseguridad se incrementa en la medida que se ha sido víctima directa de un delito, alguna persona cercana lo ha sido, o se ha sido testigo de algún hecho delictivo.

Adicionalmente, las mujeres, las personas de mayor edad y las de menor nivel socioeconómico, presentan una mayor sensación de inseguridad, lo que estaría asociado a la vulnerabilidad y a la inseguridad de diferente índole que enfrentan estos grupos poblacionales.

4. La respuesta pública

En Chile, la preocupación ciudadana y política instaló el tema de la seguridad ciudadana en la agenda pública a principios de los 90. A partir de entonces, se han desarrollado diferentes estrategias para reducir la delincuencia y el temor, y se han desarrollado nuevos enfoques en el abordaje de la problemática. Así, de un enfoque centrado en la labor de control ejercido por la policía y el sistema de justicia, en los últimos años se ha avanzado hacia un enfoque más integral

que promueve una mirada sistémica donde los diferentes agentes institucionales, junto a la comunidad, están llamados a ejercer un rol clave. De esta forma, a través del desarrollo de distintos programas de intervención pública, se ha logrado involucrar al gobierno central, regional y provincial, a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad en la búsqueda de mejores niveles de seguridad.

Esta ha sido una etapa dinámica que ha significado –a su vez- un proceso de aprendizaje, el cual se ha desarrollado por medio de las distintas iniciativas que han sido puestas en práctica. A partir de este proceso ha sido posible constatar una serie de errores, tanto de enfoques como de diseños, que han posibilitado reorientar la labor preventiva que se desarrolla a través de las distintas instancias.

A nivel programático, el trabajo preventivo realizado en Chile se ha canalizado a través de la implementación de distintos programas, entre los cuales se destacan: La prevención del consumo de drogas, que realiza CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes), los programas que desarrolla el SENAME (Servicio Nacional de Menores) en la protección integral de los derechos del niño/a, los programas que ha desarrollado el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) en la prevención y atención de la violencia contra la mujer; los programas desarrollados por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en la generación de planes integrales de intervención a nivel comunal y barrial (Programa Comuna Segura y Programa Barrio Seguro).

En el ámbito del control se han desarrollado iniciativas relevantes como el Plan Seguridad Capital de la Intendencia de Santiago, que busca combatir la criminalidad en Santiago a través de un trabajo coordinado inter institucionalmente, focalizado territorialmente y en delitos determinados mediante una persecución penal efectiva.

Desde 1998 Carabineros ha desarrollado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, el cual busca disminuir los índices de criminalidad y reducir la sensación de inseguridad , a través de un sistema de vigilancia territorial, en el cual se estrecha la relación entre el carabinero y la comunidad, y presenta mayores niveles de colaboración.

También, se destaca la política de los gobiernos regionales, a los cuales se les ha encargado asumir un rol de liderazgo en la coordinación del trabajo de prevención y control de la criminalidad. Este trabajo busca generar un acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, así como el aumento en la coordinación con las policías y los organismos públicos con injerencia en la seguridad ciudadana.

Resalta el hecho de que la participación comunitaria, el rol de gobierno local, y la asociación de los distintos actores vinculados, se constituyen en principios orientadores de varias de estas iniciativas. Del mismo modo, la vinculación con

las policías, y el sistema judicial (con el desarrollo de la Actual Reforma Procesal Penal), representa un mayor factor de éxito, por cuanto garantiza mayores niveles de efectividad a través de la colaboración y coordinación interinstitucional.

En este sentido, un importante avance en el país, lo constituye el esfuerzo realizado en la elaboración del documento de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, en la cual han participado diferentes agentes institucionales, como también representantes de la sociedad civil y del mundo académico, que establece el enfoque, objetivos, horizontes estratégicos y el marco de acción del actual quehacer gubernamental en la materia.

III. La gestión local de la seguridad ciudadana en Chile

Junto al proceso descrito anteriormente, durante los últimos años en Chile se ha instalado en el debate público, la importancia del gobierno local- especialmente de los municipios- en materia de prevención y control de la delincuencia. Este debate se sustenta además en el mandato que la actual ley orgánica de municipalidades le confiere al gobierno local de conformidad con la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido se encuentra en el DFL N° 2, del 11 de enero de 2000, a éstas les corresponde, en el ámbito de su territorio, como función privativa, entre otras, "la promoción del desarrollo comunitario" (art. 3° letra c), y como algo distinto, de modo facultativo, directamente con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con "el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política" (art. 4° letra j). Para ello, como en general para el cumplimiento de todas sus funciones, las municipalidades pueden considerar los temas de seguridad ciudadana en el plan comunal de desarrollo y generar los programas necesarios para su cumplimiento, pudiendo considerarlo en el presupuesto comunal (art. 5°).

Pese a que -y según lo establece la ley- los municipios no cuentan con facultades exclusivas sobre las instituciones de control y/o que muchas tareas de prevención son realizadas por el gobierno central (a través de diferentes servicios públicos), es reconocida la labor de coordinación y de apoyo que estos gobiernos deben entregar a otras instituciones, al ser el espacio local, el principal receptor tanto de las políticas de seguridad como de las políticas sociales de carácter nacional.

Asimismo, el realce del rol del municipio en la materia ha surgido de manera paralela al debate e importancia que se le ha entregado a la participación comunitaria en materia de prevención. Al respecto, es a partir del año 1998 que se empiezan

a desarrollar en Chile las primeras iniciativas de promoción de participación comunitaria a nivel local, impulsadas por la Secretaría General de Gobierno con la colaboración de la policía de Carabineros de Chile y de los Municipios *(Dammert, 2004).* Ya hacia el año 2000, el gobierno de Chile en colaboración con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades, reconociendo la importancia del rol de la comunidad y de la participación del gobierno local en la materia, firman un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura.

De esta forma, el Programa Comuna Segura constituye una política que busca relevar tanto el rol del gobierno local en la prevención de la violencia y de la delincuencia, como promover la participación de la comunidad en la materia.

IV. Programa Comuna Segura

1. *Objetivos y Estrategias*

Como se ha mencionado, el Programa Comuna Segura, es una iniciativa gubernamental que nació el año 2000 y constituye una de las principales estrategias del Gobierno de Chile para fortalecer la seguridad ciudadana a nivel local y comunitario. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como el desarrollo del capital social local *(Dammert, 2004).*

A partir del año 2001 se ha desarrollado en un total de 70 comunas. Ello a través de cinco fases de desarrollo. La primera fase incluyó 12 comunas en 2001, la segunda otras 12 comunas en 2002, la tercera en el 2003 adjuntó 16 comunas, 16 fueron incorporadas durante el año 2004 y recientemente en marzo 2005 se han incorporado 14 comunas más.

Este programa ha sido definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor, y se inscribe en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención en seguridad ciudadana, relevando el rol de las comunidades locales, es decir, forma parte de las estrategias que, desde distintos servicios del Estado, buscan actuar sobre los factores de riesgo que directa o indirectamente están relacionados con el desarrollo de la delincuencia, la violencia y el temor.

El principal propósito del programa es promover el desarrollo de estrategias integrales y efectivas de prevención en el ámbito comunal, mediante la participación de los actores públicos y privados.

Dentro de sus objetivos se encuentran:

• Fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana.

• Promover la generación y ejecución de Planes integrales de Seguridad Ciudadana.

Se espera que con la ejecución del programa los municipios y el resto de los actores locales incorporen metodologías de trabajo en la perspectiva de desarrollar planes preventivos de alto impacto y focalización; en definitiva se espera que el programa contribuya a superar la situación original de los municipios, donde no se ha instalado el tema de prevención del delito y la delincuencia como tema transversal que guíe la inversión y planificación municipal; asimismo, se espera que los municipios incorporen una visión más integradora del tema, entendiendo que la labor preventiva posible de desarrollar va más allá de la existencia de sistemas de vigilancia municipal.

Ejes de trabajo:

• Interviene desde el ámbito de la Prevención; se entiende que una política moderna de seguridad complementa las labores de control con estrategias que intervienen sobre los factores de riesgo social.

• Interviene desde el Territorio Local; comprende que el fenómeno de la delincuencia, la violencia y el temor adquiere características particulares en los territorios locales.

• Se basa en la Participación Social; se entiende que por la multicausalidad del fenómeno las intervenciones deben considerar al conjunto de actores que interactúan en el territorio local, especialmente la comunidad.

• Promueve la focalización territorial y social de los recursos; intenciona la intervención hacia aquellos territorios y grupos sociales más vulnerables; y en los temas que efectivamente son prioritarios para las comunas.

Componentes del Modelo de Intervención:

El funcionamiento del Programa a nivel local se basa en el funcionamiento de 3 componentes fundamentales:

• *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana* (CCSS): Espacio de representación social en que participan las autoridades del Estado a nivel local (Gobernadores, Alcalde, Concejales, jefes locales de ambas policías, Ministerio Público, etc.) y representantes de la Sociedad Civil (Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, Cámara de Comercio e Industrias, Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, organizaciones de mujeres, organizaciones juveniles, representantes de iglesias, etc.).

Los CCSC constituyen un espacio de diálogo social en el tema de seguridad; asumiendo como responsabilidad la orientación de la estrategia local, aprobando las inversiones que se hacen con recursos del Programa y haciendo el seguimiento de las mismas.

• *Secretaría Comunal:* Profesional encargado de generar y mantener el diagnóstico de la situación de seguridad de la comuna, y coordinar el diseño, implementación y seguimiento del Plan Comunal de Seguridad, con base en la articulación de los actores locales.

• *Mesa Técnica Comunal:* Instancia técnica formada por las Direcciones Municipales relacionadas directa o indirectamente con acciones de prevención, tales como la Dirección de Obras, de Desarrollo Comunitario, de Planificación Comunal, Aseo

y Ornato, la Oficina de Seguridad (si la hubiere) y otros programas de ejecución municipal, como Previene y Oficina de Protección de Derechos.

Con participación de la Secretaría Comunal, le corresponde orientar técnicamente el diseño del Plan Comunal, proponiendo la inversión o su focalización social y territorial, y aportando en su seguimiento.

2. *Etapas de Implementación*

Procesos de selección de comunas:

La selección de comunas la hace la División de Seguridad Ciudadana en consideración de variables sociales–agrupadas en un Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (como nivel de escolaridad, pobreza, indigencia, desempleo, consumo de drogas, etc.) y delictuales (tasas de denuncias). Cada año se actualiza la información sobre cada uno de los indicadores y se confecciona el ranking de comunas, ingresando al programa aquellas que muestran un mayor puntaje.

Instalación del programa en el municipio:

La instalación comienza con el anuncio de comunas seleccionadas, prosiguiendo con la suscripción de los respectivos Convenios de Colaboración con cada uno de los Municipios; luego se procede a la selección de Secretarios Comunales de acuerdo a un perfil que prioriza las habilidades técnicas y personales para desempeñar el cargo. Los Convenios de Colaboración entre el Ministerio del Interior y los Municipios determinan las obligaciones de cada parte. Al primero le corresponde la asistencia técnica permanente, la asignación de recursos destinados al pago de honorarios de Secretarios Comunales, el equipamiento y gastos de gestión, y los destinados a financiar proyectos de seguridad de acuerdo a tres líneas de inversión definidas. Por su parte, al municipio le asiste la obligación de constituir los Consejos de Seguridad Ciudadana de acuerdo a la composición prevista por el Ministerio, constituir la Mesa Técnica Comunal con los directores municipales para apoyar la ejecución de Programa, proveer las condiciones materiales para el funcionamiento de la Secretaría Comunal y apoyar el diseño y ejecución de un Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, entendiéndose a éste como parte de su gestión.

Diagnóstico Comunal de Seguridad:

El Diagnóstico Comunal de Seguridad es el proceso a través del cual se caracteriza la situación de seguridad de la comuna, tanto en lo que respecta a la dinámica

delictual como a los factores de riesgo social y situacional interactuantes en el territorio, definiéndose los problemas prioritarios sobre los cuales se intervendrá. El Diagnóstico en seguridad supone una perspectiva operativa, es decir, se centra en los elementos fundamentales que permitan focalizar los puntos geográficos, temas y grupos sociales sobre los que se organizará la acción. Implica la integración de fuentes cuantitativas (Estadísticas de Denuncias, Encuesta de Victimización, etc.) y cualitativas; dentro de estas últimas cobra relevancia la realización de Diálogos Ciudadanos, instancias de autodiagnóstico y análisis participativo de la comunidad.

Plan Comunal de Seguridad:

El Plan Comunal de Seguridad Ciudadana es el instrumento central para la gestión en materia de seguridad ciudadana a escala comunal. Plasma la estrategia local de seguridad involucrando una mirada integral de la temática. Es considerado el eje sobre el que se organiza el trabajo del Programa y requisito ineludible y obligatorio para el traspaso de recursos a las comunas.

Es la herramienta que permite orientar las acciones hacia objetivos claros y a la resolución de los principales problemas, a la vez que generar alianzas y acuerdos entre diversos actores, para desarrollar acciones coordinadas y evitar la duplicidad de los esfuerzos. Del mismo modo, releva el rol del municipio como encargado de planificar y liderar la acción preventiva a nivel local. El Plan se basa en el diagnóstico local, y la capacidad de éste para focalizar, en territorios, temas y/ o grupos sociales. Entendiendo el dinamismo de la situación de seguridad, el diagnóstico se va actualizando permanentemente, facilitando la definición de la inversión anual.

3. *Estrategia de financiamiento*

El financiamiento general del Programa está a cargo del Ministerio del Interior. La modalidad de inversión ha ido variando en el tiempo. Durante los tres primeros años de implementación, la principal modalidad de inversión fue un Fondo Concursable para organizaciones Comunitarias, financiado por el Ministerio y administrado por el municipio. El Ministerio del Interior entregaba recursos, para que las organizaciones sociales que habían sido beneficiadas, y que movilizaban un porcentaje del monto del proyecto, ejecutasen sus proyectos. Se asignaba y se distribuía el presupuesto de fondos en forma diferencial para cada comuna, dependiendo de una fórmula de cálculo de datos sociodemográficos.

El año 2004, la inversión es distribuida de manera diferente. El 40% del Fondo asignado a cada comuna se destinó a inversiones focalizadas de trabajo, que fueron en su mayoría externalizadas a empresas, consultoras u organizaciones externas. El 60% fue destinado bajo la modalidad concursable anterior.

A partir del 2005, se han redefinido la modalidad de inversión, con el objeto de focalizar de mejor forma los recursos. Así, actualmente existen tres líneas de apoyo que contemplan una serie de criterios de inversión:

Inversión Focalizada: Representa el 30% de los recursos transferidos a cada municipio y tiene como propósito la ejecución de iniciativas que por su diseño, temática y respaldo técnico–profesional aseguran mayor impacto en los territorios focalizados por el Plan Comunal de Seguridad. Su ejecución se realiza vía licitación a entidades especializadas o directamente por el municipio. Está reservada para proyectos psicosociales en áreas temáticas estratégicas como: Violencia contra la mujer y Maltrato Infantil; Violencia Escolar: Violencia barrial; Niños y adolescentes en riesgo de ingreso a la carrera delictual.

Fondo Concursable para Iniciativas Comunitarias: Tiene como propósito promover la participación de la comunidad en el mejoramiento de la seguridad de su territorio, a través del financiamiento de proyectos comunitarios de seguridad ciudadana. Las organizaciones sociales podrán postular proyectos únicamente en los siguientes ámbitos: Prevención Situacional; Intervención psicosocial y Promoción de Seguridad.

Fondo de Incentivo para la Gestión Local: A partir de la gestión 2005, se destinará un monto equivalente al 10% de los recursos destinados a las comunas para financiar proyectos de alto impacto presentados por municipios, individualmente o asociados, que demuestren una buena gestión en seguridad (un Plan consistente, cumplimiento de focalización en el Fondo, calidad de proyecto presentado, aporte municipal).

Evaluación y Selección de los Planes Comunales: La selección de los Planes Comunales, y de cada uno de los proyectos que se postulen a las tres líneas de financiamientos serán objeto de una evaluación externa en diferentes momentos del ciclo del Programa.

4. *Estructura Administrativa*

El Programa Comuna Segura tiene una estructura administrativa instalada en el nivel central y en el nivel local. Esta estructura también ha variado en el tiempo y a partir del año 2005 se ha incorporado una nueva modalidad de gestión. Hasta el año 2004, en el nivel central, se ubican las unidades de gestión, planificación, asesoría, y coordinación. En el ámbito local, el programa estaba administrado por la secretaría comunal.

A partir del año 2005, se ha generado una instancia intermedia de gestión a cargo de la supervisión de zonas regionales que incorporan a diversas comunas. Actualmente, se han instalado 5 grandes zonas en el país y la labor de los encargados de estas zonas, es procurar el adecuado funcionamiento del programa en las comunas y establecer la vinculación entre el nivel central y los actores locales. Estos supervisores zonales, deben crear equipo de trabajo con los coordinadores y secretarios comunales.

5. *Principales resultados*

Cobertura y focalización:

En cuatro años de ejecución se calcula en 3.891.036.000 los beneficiarios directos de los 2.737 proyectos financiados en igual período. Se estima que los beneficiarios de los proyectos han coincidido mayoritariamente con población vulnerable socio delictualmente. Las orientaciones 2005 apuntan a conseguir mayor focalización.

Productos:

En total se han financiado 2.737 proyectos de seguridad:

- Se han financiado 1.401 proyectos de infraestructura participativa.
- Se han financiado 1.100 proyectos de fortalecimiento de redes comunitarias.
- Se han financiado 236 proyectos de atención psicosocial.

V. Consideraciones finales: Alcances, lecciones y desafíos del Programa

El proceso de implementación del programa y los resultados obtenidos dan cuenta de determinados avances, lecciones aprendidas y desafíos aún pendientes en materia de logros de sus objetivos.

Logros y Avances

Es posible establecer que el Programa ha avanzado positivamente en cuanto a su modelo, metodología de implementación y a su gestión. En este sentido, el avance pragmático ha permitido que los mismos gestores hayan ido produciendo cambios en el modelo de la intervención. Las lecciones aprendidas en este avance, son las que hoy (más que en etapas anteriores) dan lugar a mejores condiciones de éxito de esta iniciativa en el largo plazo.

El programa ha permitido avances en materia de prevención comunitaria del delito a nivel nacional, que se manifiestan en la experiencia adquirida de los

Secretarios Comunales y los equipos profesionales del programa, y el desarrollo de algunas prácticas de prevención comunitaria ejemplares en varias comunas del país. Asimismo, los cuatro años han permitido salir de la fase inicial de proyecto piloto y la constitución de un bagaje de experiencias sobre las cuales hoy se puede construir y redefinir las estrategias y líneas de acción.

Asimismo, otro de los principales logros identificados es que ha ayudado a instalar una mirada integral al tema de la seguridad ciudadana incorporando la temática de la prevención social en el nivel local. La experiencia indica, que en diversos municipios el tema de la prevención comunitaria y de la seguridad ciudadana, ha sido incorporado en la planificación de desarrollo municipal a través de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS).

Por último, el análisis de la experiencia también permite identificar el rol positivo que ha jugado el secretario comunal en la prevención y relación entre el municipio y las policías. En diversas comunas, es posible evidenciar mayor coordinación entre ambas instancias, constituyéndose el Programa Comuna Segura en un instrumento útil en esta materia.

Lecciones

En términos generales, y según lo manifiestan sus propios gestores –en entrevistas– entre las lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones realizadas y de la experiencia adquirida, la principal debilidad que ha presentado el Programa es la insuficiente focalización de las iniciativas financiadas. Esta situación se ha dado principalmente por lo que se ha definido como la "fondización" del Programa, es decir, centrar toda la acción comunal en materia de seguridad en el Fondo Concursable de Proyecto Comunitarios. Del mismo modo, éste ha quedado sujeto a tendencias habituales en todo fondo concursable, como la concentración de los recursos en algunas organizaciones sociales, impidiendo el desarrollo de una mayor experticia en la temática de Seguridad Ciudadana y una mejor focalización de los recursos en materia de prevención comunitaria de carácter primario y secundario.

Asimismo, el proceso de "fondización" del programa ha impedido la construcción de uno o varios modelos de intervención a escala local y adecuados a la realidad de las diversas comunas. Además, este enfoque ha impedido dejar los tiempos necesarios a la realización de diagnósticos consensuales indispensables para el desarrollo de cualquier Plan de Acción o estrategia comunitaria. Por otra parte, al hacer depender el Programa del Fondo Concursable se ha evitado la obligación de sustentabilidad que pasa por el involucramiento de las alcaldías en el financiamiento de los recursos humanos y de los proyectos que deberían provenir de las propias autoridades locales.

Sin embargo, es necesario destacar que a partir del año 2005, se han introducido cambios a la gestión del programa que dicen relación especialmente con orientar los fondos del concurso de proyectos comunitarios hacia mayores niveles de focalización. Es decir, y tal como se ha indicado en páginas anteriores, se ha regulado la entrega de fondos a través de criterios de inversión que buscan limitar las problemáticas y grupos objetivos a abordar a través de la estrategia comunitaria.

Desafíos

Considerando los avances y lecciones del proceso de implementación del programa, es posible identificar importantes desafíos respecto a algunos aspectos de su gestión y a la implementación en el territorio.

En materia de transferir capacidades a los gobiernos locales para la gestión de la seguridad, **falta identificar una forma de involucramiento de los municipios que asegure una capacitación del personal municipal y una real apropiación** por parte de las autoridades locales del programa Comuna Segura, especialmente de su enfoque de intervención. Para ello, el Programa debe avanzar significativamente en la transferencia de conocimientos y capacidades en materia de gestión local intersectorial y en conocimientos técnicos.

Un segundo desafío lo constituye el avanzar hacia mayores **niveles de colaboración y coordinación en el ámbito central** (con otros Programas Sectoriales) y en el ámbito municipal para lograr una coproducción efectiva en materia de prevención. Aún cuando se han dado pasos importantes al respecto, es necesario tener presente que la sola participación de la comunidad no basta para obtener buenos resultados en esta materia (enfoque sostenido por el programa hasta 2004). En este sentido, la colaboración, la coordinación y el quehacer conjunto del gobierno central, gobierno local junto a la comunidad, son requisitos indispensables y específicos en materia de prevención del delito en las instancias locales y comunales. Así también debe coordinarse efectivamente con el quehacer de otras reparticiones públicas presentes en el territorio.

Un tercer desafío lo constituye avanzar hacia **niveles de mayor descentralización real**, mayor flexibilidad administrativa. Si bien, en un país altamente centralizado como es el caso chileno, las políticas públicas en miras de asegurar mayores niveles de impacto, son en muchos casos impulsadas y apoyadas por el gobierno central, ellas han sido débiles en la instalación de las capacidades necesarias que dan sustentabilidad en el largo plazo a las iniciativas. En este sentido, el proceso de implementación del programa ha evidenciado las tensiones y obstáculos que se generan cuando una política central interviene en el ámbito local, por cuanto son pocos los logros que se obtienen si el municipio no coincide con los ejes de

trabajo del gobierno. El análisis de las opiniones dadas tanto por el equipo técnico del gobierno (División de Seguridad Ciudadana) como por algunos alcaldes y secretarios técnicos confirman estos riesgos que pueden ser superados sólo si los alcaldes asumen, en forma coherente con su propia política, los objetivos del Programa. Cabe señalar que esto sucede en varios municipios pero no en todos. De esta forma, las tensiones entre autoridad central y local son inevitables en un programa que pretende descentralizar parcialmente la seguridad ciudadana en un país fuertemente centralizado. Para ello, es necesario que programas centrales como éste, sean flexibles administrativa y técnicamente en orden de respetar los procesos y dinámicas propias de la realidad y administración local para que sea el mismo municipio el que finalmente aborde autónomamente la estrategia y ésta sea sustentable en el tiempo.

La **redefinición del tipo de participación comunitaria** que se busca promover, aparece como un cuarto desafío. El Programa debe abordar en el mediano plazo cuál es el significado y alcance de la participación de la comunidad en materia de prevención. En Chile, la noción de "participación" comunitaria que sustenta a muchos programas sociales involucra un riesgo en materia de logros y resultados en cuanto las modalidades de participación en curso, no necesariamente están enfocadas a lograr mayores niveles de apropiación de la problemática, la responsabilización y empoderamiento de la comunidad en esta materia.

Por último, avanzar hacia estrategias de **trabajo supracomunal**, aparece como un desafío de largo plazo, especialmente en las principales áreas urbanas. La delincuencia y la violencia tienen carácter multidimensional, respondiendo a múltiples causas. Por ello, el abordaje multi agencial es requisito para obtener cualquier resultado positivo. Sin embargo, ello también implica reconocer, que en un determinado espacio urbano, los actores, los hechos y los escenarios de la delincuencia y de la violencia se relacionan, interactúan y se desplazan sin distinciones territoriales. Si bien, para dar cuenta de este fenómeno el Programa ha avanzado en la definición de territorios supracomunales (zonas) para su administración, se debiese comenzar gradualmente a incorporar un enfoque de trabajo aun más integral y coordinado supra comunalmente. Sin ello, se corre el riesgo de limitar la acción de conjunto e integrada, y se arriesga a dejar de lado muchas actividades esenciales de los grupos objetivos que están fuera de una comuna (por ejemplo los jóvenes). Tampoco considera los movimientos de la delincuencia predatoria o ligada al tráfico de droga de una a otra comuna.

Bibliografía

Crawford, A. (1998) *Crime prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman series.

Dammert, L. (2004) *El gobierno de seguridad en Chile, 1973-2003*. Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Ed. Red Urbal 14.

Dammert, L. y Lunecke, A. (2002) *Victimización y temor en Chile. Revisión teórico–empírica en doce comunas del país*. CESC.

Foro de Expertos (2004) *Documento Diagnóstico de la seguridad.* División de Seguridad Ciudadana.

Foro Europeo de Seguridad (1996) *Instrumentos para la Acción*.

García-Pablos, F. (2003) *Tratado de Criminología*. Ed. Tirabtlo Blanche. Valencia.

Shaw, M. (2001) *The Rol of the local Goverrnment in Community Safety. International Center for the Prevention of Crime.* Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal.

Vanderschueren, F. y Prettela, L. (2003) *Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad*. En Balbo, M., Jordán, R. y Simioni D. *La Ciudad Inclusiva*. CEPAL 2003.

Lahosa, J. (2000) *Prevención de la Inseguridad Urbana: Compromisos de las Ciudades*. En: Acero, H. (et.al) *Conversaciones públicas para Ciudades Seguras.* Ediciones SUR, Santiago.

Cuadro 12

De Chicos Bravos a Futuras Promesas
Distrito de San Juan de Lurigancho- Lima- Perú

Coordinador: Sacerdote José Ignacio Mantecón

Descripción

En los años 90, ver a jóvenes y adolescentes pandilleros y de barras bravas haciendo de las suyas por las calles de Lima era cosa de todos los días. No había barrio que no sufriera el embate de muchachos que bajo los efectos del alcohol y de las drogas se enfrentaran entre sí por la posesión de una calle o de una demarcación territorial para cometer fechorías. De igual forma, cuando se enfrentaban los equipos de Alianza Lima, Universitario o Cristal, no había distrito que permaneciera libre del desplazamiento de hinchas fanáticos que dejaban a su paso destrucción, lunas rotas, vehículos apedreados, peatones desvalijados y calles sucias. La policía trataba de poner orden sin conseguir su propósito por la cantidad de pequeños grupos que aparecían después de los partidos enfrentándose y cometiendo tropelías de toda clase.

En El Agustino, un distrito de Lima, la situación era crítica. Allí se confundían pandilleros de la temida banda "los picheiros" con barristas de toda calaña. El requisito era ser hincha de Alianza Lima. Tan temidos eran que se habían ganado el "privilegio" de ser la vanguardia de la barra del "Comando Sur". Antes, durante y después de los partidos eran furibundos barristas que se desplazaban creando caos y destrucción. El resto de los días habían lotizado los lugares mas concurridos de su distrito para robar y asaltar. Sus cabecillas eran conocidos delincuentes, como "zuli", ex convicto de Lurigancho una de las cárceles mas atestadas de América Latina. Vanos fueron los esfuerzos represivos de los policías para componer a estos adolescentes que en su mayoría eran de las zonas más pobres de El Agustino. El comisario de ese entonces mayor Santiago Vizcarra cambió de estrategia. Inició un experimento interesante: conversar con algunos de los cabecillas y mediante la persuasión lograr que muchos de ellos dirigieran sus potencialidades al boxeo. Organizó campeonatos inter barrios con el apoyo del municipio, como una forma de buscar nuevos espacios que permitan a estos adolescentes insertarse progresivamente a la sociedad.

Este primer esfuerzo fue retomado con éxito por el sacerdote español José Ignacio Mantecon más conocido por el nombre de "padre chiqui", seguramente por su menuda y alegre figura que despierta a primera vista confianza y amistad. Con ellos, aunque cueste creerlo, inicio un largo camino de recuperación a través de la música y del deporte. Los hizo participar en festivales de rock y muchos de ellos son reconocidos talentos que conforman hoy conjuntos musicales que alegran fiestas y festivales del distrito.

Resultados

El éxito más importante del padre chiqui es haber conformado con ellos un equipo de fútbol íntegramente con jóvenes y adolescentes en riesgo. Los inscribió en la cuarta división y luego de mucho esfuerzo pasaron a la tercera. En abril de este año han campeonato en esa categoría y ahora forman parte de la segunda división de fútbol profesional. Toda una hazaña de jóvenes sin horizonte que aprendieron a descubrir su dignidad. De jóvenes que tuvieron la oportunidad de reflexionar junto con gente que les tendió la mano en el momento oportuno. Hoy más de 110 muchachos forman parte de la asociación denominada "Martín Luther King", una agrupación no sólo dedicada al fútbol y a la música, sino también a otras actividades, como sacar adelante una empresa dedicada a la fumigación.

Fuente: General (r) Enrique Yepez Davalos

Cuadro 13

Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia.
Honduras

Ejecución: Abril del año 2003
Institución Coordinadora: PNUD
Contrapartes del PNUD: Secretaria de Seguridad, Secretaría de Educación, Ministerio Público, Secretaría de Salud, Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Organizaciones no Gubernamentales

Descripción y Objetivo

El Proyecto tiene como objetivo central lograr una visión integral del problema de la violencia y criminalidad, con perspectiva de equidad de género. Se propone dar asistencia focalizada en el fortalecimiento de los controles sobre armas pequeñas y sobre las empresas de seguridad privada. También apoya el fortalecimiento y mejora de los sistemas de información sobre las estadísticas de violencia y criminalidad de la Policía, Medicina Forense y Hospitales Públicos, para que la información, manejada de manera oportuna y expedidita contribuya a la toma de decisiones en materia de políticas de prevención de violencia. Por su parte, se contempla contribuir a fortalecer la capacidad nacional, para el estudio, análisis, investigación académica y propuestas de intervención del tema de la violencia y criminalidad. Dicha iniciativa esta compuesta por proyectos de Prevención y Sensibilización en contra del uso de armas de fuego y uso de la violencia los cuales se evalúan anualmente. Apoya la creación y el funcionamiento de una línea de denuncia y asistencia inmediata en contra de la violencia de género y colabora con programas de rehabilitación y reinserción social de jóvenes ex pandilleros privados de libertad y jóvenes en riesgo social.

El proyecto en su totalidad está integrado por siete componentes:

1. Registro y Control de Armas. Apoyo al fortalecimiento institucional para mejorar los controles sobre el registro de armas, la legislación respecto de la tenencia y porte de armas de fuego y para regularizar el funcionamiento de las empresas de seguridad privada.
2. Mejorar los sistemas de información. Establecimiento/mejora de sistemas de información estadística en hospitales, medicina forense y policía de investigación.
3. Diplomado en Violencia y Convivencia Social. Creación y funcionamiento del Diplomado en Violencia y Convivencia Social, para fortalecer las capacidades nacionales en el estudio, análisis e intervención en el problema de la violencia y criminalidad.
4. Centro para la Prevención de Violencia en la Escuela y la Familia. Orientado a estudiantes, padres y madres de familia y docentes para forma capacidades en prevención y detección temprana de la violencia.
5. Apoyo la las Victimas de Violencia de Género. Apertura y funcionamiento de la Línea 114 para denuncia y auxilio a las víctimas de la violencia de género e intrafamiliar.
6. Apoyo a los procesos de Rehabilitación y reinserción social. Proyectos orientados a jóvenes hombres y mujeres que han dejado las pandillas, que están en condición de libertad o privados de ella. Se apoyan programas en Centros Penales y a ONGs.
7. Campañas de Sensibilización en Contra de la Violencia y las Armas de Fuego/ Campañas en Municipios fronterizos. Orientado a tomadores de decisiones, periodistas y ciudadanía en general y en zonas fronterizas del occidente de Honduras por la vulnerabilidad de estas regiones al tráfico de armas y de otras actividades ilícitas.

Fuente: PNUD Honduras

IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTO PILOTO DE PREVENCIÓN EN SEIS LOCALIDADES DEL PERÚ

Susana Villarán · Gabriel Prado

I. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

La originalidad del Perú en el concierto de experiencias regionales relacionadas con la seguridad ciudadana y reforma policial es el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En el proceso de reforma de la Policía Nacional, iniciado durante la primera gestión del Ministro del Interior Fernando Rospigliosi que continuó su sucesor, Gino Costa se planteó la necesidad de contar con un instrumento legal que ponga en marcha un sistema que acerque la Policía a la comunidad y al gobierno local para enfrentar de manera organizada la criminalidad en los diferentes niveles del Estado.

Durante la gestión de Gino Costa, una Comisión de Alto Nivel, Multisectorial, trabajó y envió al Congreso de la República un proyecto de Ley que se convertiría en la Ley No. 27.933, promulgada en enero del año 2003 por el Congreso de la República: la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Se genera así una nueva institucionalidad estatal, creándose como órgano rector el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, presidido por el Ministro del Interior e integrado por los sectores Educación, Salud, Justicia, Economía y Finanzas así como por la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, dos presidentes regionales, el Alcalde de Lima Metropolitana y dos alcaldes de las dos provincias capitales del departamento con mayor número de electores. El Consejo se dota de una Secretaría Técnica que se pone en marcha en apoyo a todo el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El SINASEC se compone también de Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.

Poco o nada se realizó para implementar esta normatividad durante la gestión de Alberto Sanabria que paralizó el proceso de reforma policial y su puesta en marcha recién se inicia en agosto del 2003, con el retorno de Fernando Rospigliosi al Ministerio del Interior. Es en este momento que se instala el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y la Secretaría Técnica, dirigida en ese entonces por el General (r) Enrique Yépez, comprometido desde el inicio en el proceso de reforma policial. La Secretaría Técnica es, fundamentalmente, el órgano técnico responsable de proponer al Consejo Nacional los planes, programas y proyectos, así como monitorear y evaluar su cumplimento.

El Consejo Nacional tiene como funciones: establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, evaluar la ejecución de la política pública en esta materia,

elaborar estudios e investigaciones, promover el intercambio y/o la cooperación internacional en la temática e informar a la Comisión de Defensa Nacional.

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales tienen los mismos componentes que el Consejo en los diferentes estadios del gobierno del Estado y sus atribuciones varían en lo que se refiere al nivel de rectoría que ejercen. De todo el Sistema Nacional, el Consejo Nacional y los CODISEC son las piezas fundamentales de ejecución de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

El CODISEC está presidido por el Alcalde o alcaldesa, integrado por el Comisario Distrital de la Policía Nacional, un representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, un representante de las juntas vecinales elegido pública y democráticamente, así como representantes de Salud, Educación y el Ministerio Público y tienen la facultad de incorporar a otros actores institucionales de la localidad como asociaciones de empresarios, de Padres de Familia, de mujeres como los Comités del Vaso de Leche o los Comedores Populares, las ONG locales, las Iglesias, entre otras.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC) son, según la propia expresión del Reglamento de la Ley No. 27.933, "las células básicas del Sistema". Se encargan de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas, proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial. El Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, su ejecución y monitoreo, la vigilancia de la sociedad civil local, la rendición de cuentas de la autoridad al conjunto de la comunidad en cuatro asambleas anuales y los programas de prevención, constituyen las piezas claves de la labor de los CODISEC.

A la fecha, según información oficial de la Secretaría Técnica del SINASEC, se habrían instalado los 26 Comités Regionales, 173 Comités Provinciales de las 193 provincias y 890 Comités Distritales (CODISEC) en los 1.589 distritos del Perú. Sin embargo, una cosa es instalar el Comité y, otra muy distinta, que éstos efectivamente funcionen. No podemos asegurar que todos ellos, en los diferentes niveles, estén funcionando de acuerdo a lo que estipula la Ley.

Es este el nuevo Sistema, en particular los CODISEC, los que el Instituto de Defensa Legal decidió impulsar a través de este proyecto financiado por Justice Initiative durante dos años, como señalamos líneas arriba, en seis distritos del país. Acompañar, a través de estas experiencias piloto, permitiría evaluar la consistencia de esta política pública, señalar sus potencialidades y evaluar sus vacíos, comprometiendo a la sociedad civil en este caso al IDL que tiene programas relacionados a otras políticas públicas como son defensa y justicia en el fortalecimiento de la institucionalidad y la vigilancia de políticas públicas decisivas para la consolidación del proceso de transición a la democracia.

II. Nuestro Modelo de Intervencion en los seis CODISEC

Desde septiembre del 2003, el Instituto de Defensa Legal, a través del área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana, emprendió el apoyo a seis experiencias de formación y desarrollo de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Los distritos elegidos fueron Bambamarca, ciudad en zona rural de la provincia de Bambamarca en Cajamarca, zona en la que nacieron las Rondas Campesinas, organizaciones de defensa de los campesinos contra el abigeato y que juegan un rol fundamental como parte de la sociedad civil local orientada a la seguridad ciudadana; Nuevo Chimbote en la provincia de Chimbote, ciudad que surgió del boom pesquero de los sesenta con los problemas típicos de un distrito nuevo, de acelerada y desordenada urbanización; San Juan de Lurigancho, el distrito con más habitantes de Lima Metropolitana y del Perú compuesto por población pobre y muy pobre, de acelerada urbanización con barrios completos integrados por personas desplazadas por la violencia política; Chorrillos, distrito costero de Lima Metropolitana que combina barrios de sectores A y B con una gran población viviendo en pobreza y pobreza extrema; Chilca, distrito de la provincia de Huancayo en el centro del país, zona de gran actividad comercial y tránsito; y San Juan Bautista en la provincia de Huamanga, Ayacucho, región castigada duramente por la violencia política con un gran componente de pandillas juveniles. La elección de las zonas combinó criterios de: representación política plural de los alcaldes o alcaldesas, demográficos, regionales y de distintas capacidades instaladas en materia de seguridad ciudadana.

Tabla 1: Descripción de los Distritos

Lugar	Población	Presencia policial
Bambamarca	61,000 hab.	Una comisaría con 16 efectivos
Chilca, Huancayo, Junín	87,000	Una Comisaría con 20 efectivos
Chorrillos, Lima	271,000	Cuatro Comisarías con 154 efectivos
Nuevo Chimbote, Chimbote	140,000	Una comisaría con 20 efectivos
San Juan Bautista, Ayacucho	32,000	Sin Comisaría
San Juan de Lurigancho	876,000	Ocho Comisarías con 900 efectivos

El equipo del IDL dedicado a este empeño es pequeño. Cuenta con un coordinador y dos miembros en el equipo central dedicados al diseño, acompañamiento y promoción de campo y con seis coordinadores locales, uno en cada distrito quienes, a su vez, conectan pequeños equipos de voluntarios dedicados al proyecto quienes reciben un estipendio por actividades de capacitación y sensibilización.

En el segundo año de ejecución del proyecto, momento en el que nos encontramos ahora, el proyecto se reduce a cuatro distritos y el énfasis está puesto en la sostenibilidad e impacto del proyecto en las provincias y a nivel nacional, enfatizando las buenas prácticas aprendidas en el primer año para su replicabilidad en el conjunto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

A. Los objetivos de nuestro trabajo en los CODISEC son:

1. Colaborar en la institucionalización y el adecuado funcionamiento del CODISEC a través del fortalecimiento de las capacidades de los actores principales del sistema a nivel local; municipalidad, Policía Nacional, Sociedad civil local, en particular, de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.

2. Estudiar la evolución de la percepción de inseguridad, la victimización y la opinión acerca de las autoridades responsables en cada distrito a través de la elaboración de una línea de base y de una encuesta de salida para apoyar con información certera la elaboración del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, y medir el impacto del CODISEC y del proyecto.

3. Impulsar y acompañar experiencias locales de prevención de la violencia en niños, niñas y adolescentes en el marco del Plan de Trabajo del CODISEC.

4. Introducir la incorporación del componente de seguridad ciudadana en los Planes Concertados de Desarrollo y en los Presupuestos Participativos de las municipalidades con las que trabajamos.

5. Identificar potencialidades y vacíos en estas experiencias piloto, aprender de la buenas prácticas y difundir los logros para fortalecer el SINASEC.

Cada una de las experiencias piloto nos aporta aprendizajes en diferentes aspectos que los singularizan y que iremos relatando más adelante. Nuestro lema: "A problemas locales, soluciones locales" se refiere a que es en el espacio privilegiado de distrito en el que se pueden identificar los problemas y también las capacidades institucionales y sociales. Es también ahí en donde los vecinos y vecinas pueden participar, desde el diseño del Plan Distrital, pasando por su ejecución y fiscalizar de manera más cercana a las autoridades, formando parte de la evaluación de sus resultados, en el corto, mediano y largo plazo. Es, sin embargo, un proceso que recién se inicia.

B. Nuestra metodología de intervención privilegia:

• Un enfoque territorial: el distrito

• Un enfoque institucional multisectorial: el CODISEC

• Un enfoque participativo: los foros, reuniones y asambleas por sector en cada distrito y las asambleas distritales.

• Un enfoque de evaluación de progreso y de resultados a partir de elaboración de las líneas de base.

• Un enfoque de aprendizaje de la experiencia para su replicabilidad.

C. La secuencia de actividades

a) *La identificación de los distritos y de los coordinadores. Los convenios con las municipalidades y con el CONASEC*

El proceso de elección de los distritos ha sido relatado líneas arriba. Los y las coordinadoras fueron escogidos por sus experiencias en la promoción popular, su trabajo con organizaciones y líderes locales, legitimación social adquirida en años de labor en las localidad y/o su involucramiento en el trabajo de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, trabajo que fue impulsado por la Policía Nacional a través de la Dirección de Participación Ciudadana en 1997 en todo el país. Cada uno de estos coordinadores aportó una experiencia invalorable acerca del trabajo distrital y se convirtió en el pilar del fortalecimiento del CODISEC, ya sea como activo colaborador en la secretaría técnica del CODISEC (instancia que se instaló en dos de los seis distritos) o como miembro del CODISEC en virtud del Convenio firmado con el IDL.

Entre septiembre del 2003 y el primer semestre del 2004 se firmaron los convenios de cooperación con los alcaldes y alcaldesas. A inicios del 2004, con el Ministro del Interior, presidente del CONASEC, con el director General de la Policía Nacional y el secretario Técnico del SINASEC. Este marco de cooperación institucionalizó la intervención del IDL en cada uno de los seis distritos.

b) *La línea de base*

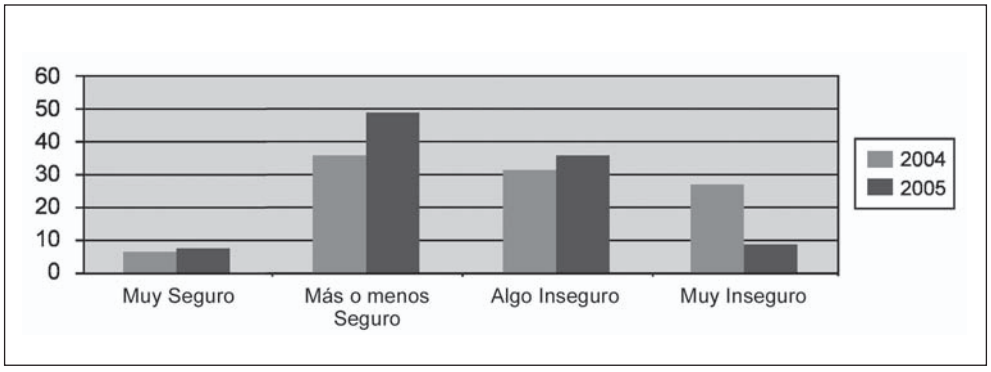
En cada uno de los distritos, los coordinadores locales realizaron un primer mapeo de la inseguridad, los recursos institucionales y sociales en cada distrito que fue presentado y discutido en una reunión de los seis con el equipo coordinador en Lima. A esta reunión se sumó el experto, José María Rico, quien ayudó en los primeros momentos del proyecto aportando un enfoque de trabajo al conjunto del

equipo. Esta asesoría se suma al permanente acompañamiento y evaluación de la experta de Justice Initiative, Rachel Neild.

Se diseñó una encuesta cuyos resultados servirían como líneas de base para monitorear los cambios producidos en la percepción de la seguridad a nivel local, la victimización y la evaluación de la acción de las autoridades. Estas encuestas se aplicaron en cuatro de los seis distritos en el primer semestre del 2004 y sirvieron de base en la elaboración de los planes distritales de seguridad ciudadana. Sólo en Bambamarca y en San Juan Bautista en Ayacucho no se aplicaron. En el primero, por ser una ciudad básicamente rural en la que era casi imposible realizar una encuesta técnica que aportara los datos que se requerían. Se trata de un distrito en el que el interés del IDL era, fundamentalmente, trabajar con las Rondas Campesinas, organizaciones sociales autónomas creadas para enfrentar el abigeato y su relación con la Policía Nacional y la Municipalidad. En el caso de San Juan Bautista, se iba a realizar un diagnóstico provincial en Huamanga con fondos de una operación de crédito del BID al Ministerio del Interior que nunca se materializó por los problemas de estancamiento de la reforma policial.

Mientras escribimos acerca de esta experiencia, salieron los resultados de la encuesta en San Juan de Lurigancho, Chilca, Nuevo Chimbote y San Juan Bautista, lo cual nos permite sostener que, en distritos pequeños como Chilca, no sólo mejoró en un 30% sino que las cifras de robos y otros delitos menores disminuyeron. Estamos en pleno proceso de evaluación de la relación entre la existencia y trabajo del CODISEC, nuestra intervención y estos resultados, sumamente alentadores, como lo revela esta comparación de los resultados entre la encuesta inicial y la realizada en el mes de marzo del 2005 en el distrito de Chilca, Huancayo.

Comparación entre los principales resultado de la encuesta 2004-2005



Los principales hallazgos y cuadros de las encuestas fueron editados y difundidos en versión popular en 5.000 ejemplares para cada distrito de manera que sus resultados y el diagnóstico fuera compartido por, al menos, toda la dirigencia social y las instituciones que laboran en ese espacio territorial.

c) *Los planes Distritales de Seguridad Ciudadana*

Junto al trabajo de fortalecimiento del CODISEC, nuestro equipo se empeño en la elaboración participativa de los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana. Es ésta la experiencia más exigente en términos del trabajo del Coordinador Local y del Equipo Central del proyecto, junto al mantenimiento de la actividad permanente del CODISEC. No en todos los distritos en los que trabajamos fue posible elaborar un Plan como el que hubiésemos querido y el que requería cada distrito. Diversas inercias y culturas institucionales complotaron contra un mejor resultado. De un lado, la cultura policial que reivindica para si y exclusivamente todo lo referido a la seguridad ciudadana. De otro, la dificultad que tienen los alcaldes y regidores, así como los funcionarios municipales de percibir el aporte municipal en materia de prevención de la criminalidad: recuperación de espacios públicos, iluminación de avenidas y calles, cercado de terrenos baldíos, ordenanzas que limitan el consumo de alcohol, licencias de apertura y funcionamiento de locales como discotecas o chicherías, regulación del comercio ambulatorio y del transporte público. A ello, hay que agregar que se han puesto en marcha un conjunto muy importante de nuevas normas de manera simultánea: la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Descentralización. Ellas, junto al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana han puesto una excesiva presión sobre las autoridades municipales quienes debe lanzar procesos para elaborar los Planes Concertados de Desarrollo, los presupuestos participativos, los CODISEC's , todas tareas que se añaden al trabajo cotidiano. Finalmente, el exceso de presión sobre las organizaciones sociales para que participen en diferentes instancias del trabajo local. Se trata, básicamente de vecinos y vecinas en situación de pobreza y pobreza extrema con dificultades de tiempo y de recursos económicos, lo que dificulta una masiva participación en estas nuevas instancias distritales.

d) *Los foros*

Se han realizado tres foros distritales en la primera parte del proyecto. El primero de ellos, para elaborar un diagnóstico compartido entre los miembros del CODISEC y la comunidad del distrito sobre los problemas de inseguridad, sus causas y las propuestas para enfrentarlos. El segundo, sobre estado del avance del cumplimiento del Plan Distrital y el tercero varió según los distritos. En Chimbote, se trató de un foro organizado por las agrupaciones juveniles acerca de la prevención de la

violencia en niños, niñas y adolescentes. En San Juan de Lurigancho se realizaron tres especiales con esta población en riesgo en el primer año, tomando en cuenta a los estudiantes, maestros y padres de familia de 6 escuelas del distrito. Igual se hizo en Chorrillos. En el resto de distritos, el tercer foro sirvió de evaluación del primer Plan Distrital de Seguridad Ciudadana.

Actualmente, se preparan 4 foros provinciales, en Huamanga, en Huancayo, en Chimbote y en Lima para presentar las experiencias y aprendizajes del proyecto a otros distritos de cada provincia.

e) *El acompañamiento permanente.*

Los coordinadores locales realizan un trabajo cotidiano, no sólo de impulso al CODISEC, de asistencia a sus reuniones quincenales o mensuales, sino que se involucran con sus equipos en la capacitación y organización. Se puede medir el impacto de este trabajo en el número de Juntas Vecinales (organizadas por cuadras y manzanas) que se han incrementado producto del trabajo del equipo; en las actividades pro fondos realizadas para dotar de equipos de alerta: sirenas Y "PITOSLOCOS", en Chilca y en San Juan Bautista, o para dotar de chalecos distintivos a los miembros de las Juntas. Actividades que han puesto énfasis en algunos distritos, muy particularmente en San Juan Bautista, en la recuperación de espacios públicos, como la recuperación del Parque de Miraflores o Parque de "Los Amantes" o aquellas orientadas a la prevención en las escuelas secundarias del distrito con alumnos, profesores y padres de familia que es común a las experiencias de Nuevo Chimbote, San Juan de Lurigancho, Chilca y Bambarmarca.

f) *Los materiales de capacitación*

Nuestra metodología de intervención implicaba la elaboración de material de capacitación sobre un enfoque en materia de seguridad ciudadana. Alejándose de una visión exclusivamente policial del problema, integrando a los diferentes actores sociales, impulsando una perspectiva de prevención. Un material que estuviese al alcance de todos los miembros de las instituciones que conforman el CODISEC y de manera especial, para los miembros de las Juntas Vecinales. Es así que se han editado más de 20.000 ejemplares del ABC de la Seguridad Ciudadana, y de la Guía Práctica de los CODISEC en una primera etapa. Luego, se han elaborando, editando y se difundirán en este mes de abril del 2005, dos folletos más, uno sobre Prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes relatando cinco experiencias exitosas en el país y otro, dirigido a la Policía, sobre Policía Comunitaria.

A los folletos, se suma el material de radio "Estamos a tiempo", serie con ocho mini programas de radio que se difunden en las estaciones de radio de cada distrito, en las bocinas y altoparlantes de los mercados, así como a través de la red de Idéele –Radio compuesta por 180 emisoras a nivel nacional. También, se han elaborado y difundido ocho programas de televisión para que sirva de sensibilización a través de su difusión en emisoras locales de TV y en Video Foros en los diferentes barrios y asentamientos humanos de cada distrito. Tanto los programas de radio como de televisión fueron elaborados con fondos provenientes de un proyecto de Open Society que financia al área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana del IDL.

III. ¿Qué Hemos Aprendido?

1. Que el enfoque territorial en base al cual se ha diseñado el sistema es absolutamente acertado. Es en el núcleo básico del distrito y en sus diferentes sectores (dependiendo de la extensión y de la población) que se articulan los diferentes actores, los que diagnostican problemas de seguridad que varían muchísimo de distrito en distrito y que elaboran planes para prevenir y para enfrentar la delincuencia local.

2. Que la presencia de una nueva institución, el CODISEC, permite coordinar los esfuerzos de prevención y enfrentamiento de la delincuencia de mejor manera a nivel del distrito, ya que obliga a las diferentes instituciones a identificar sus responsabilidades y capacidades institucionales para tal efecto. Que la existencia del CODISEC en los distritos en los que trabajamos, el impulso a la organización de Juntas y las actividades de prevención dan resultados en la disminución de la percepción de inseguridad y aún en la victimización. Esto lo hemos comprobado a través de las encuestas en los distritos de Chilca y de Nuevo Chimbote. Mientras más pequeña es la jurisdicción, mayor posibilidad de evaluar el impacto.

3. Que es indispensable manejar un enfoque de seguridad ciudadana orientado fundamentalmente a la prevención y ello ha sido aportado en gran medida por el equipo del IDL. IDL es prácticamente la única organización no gubernamental que se ha dedicado a acompañar estos procesos en el país y que, por lo tanto, también está haciendo su propio aprendizaje de las potencialidades y limitaciones de su enfoque y del sistema que algunos de sus miembros diseñaron cuando estuvieron a cargo de la política pública de seguridad ciudadana en el marco de la reforma policial. Justice Initiative ha presentando en la reunión de Naciones Unidas sobre seguridad realizada en Bangkok la tercera semana de abril, nuestra experiencia debido a la originalidad que representa a nivel internacional, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana[1].

1. United Nations 11th Congress on Crime. Thailand April 2005

4. Que al enfoque de prevención, debe añadirse uno de lucha contra la impunidad. Particularmente, en lo que se refiere al delito menor que constituye la mayor parte de los hechos delictivos en los distritos en los que trabajamos y en el país, según la única encuesta de victimización aplicada por el INEI en 1998 ya que los niveles de aprobación de los "linchamientos" son muy altos por la ineficacia e ineficiencia del sistema de justicia para amparar a las víctimas de los actos delictivos. La instalación de oficinas para los jueces de paz en las Comisarías, así como la implementación de programas de penas alternativas a la privación de la libertad en base a convenios del INPE (Instituto Nacional penitenciario), los gobiernos locales y el Poder Judicial, con la vigilancia de los vecinos organizados.

5. Que cada CODISEC debe tener una Secretaría Técnica capaz de acompañar al CODISEC y realizar el trabajo cotidiano de articulación del trabajo de los diferentes sectores que lo componen.

6. Que las municipalidades deben incrementar los montos destinados a aspectos de prevención de la criminalidad en sus presupuestos participativos y asumir el componente de seguridad ciudadana en sus Planes Concertados de Desarrollo como parte de sus compromisos en los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana. Particularmente en lo que se refiere a obras de recuperación de espacios públicos, iluminación de calles y avenidas, racionalización del transporte público y del comercio ambulatorio, así como fondos especiales concursables para impulsar micro y pequeñas empresas para jóvenes y la instalación de Casas de la Juventud en los diferentes sectores de cada distrito de acuerdo a la georeferenciación de los hechos delictivos y el mapeo de las situaciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes en cada zona.

7. Que la Policía Nacional, a pesar de contar con una importante experiencia de prevención desde 1997, tiene que priorizar su enfoque de Policía Comunitaria y no dejar exclusivamente en manos de la Oficinas de Participación Ciudadana, su aporte al CODISEC y al SINASEC en su conjunto. La Comisaría y la prevención deben ser prioridades en la reforma policial, hoy estancada.

8. Que la Secretaría Técnica del SINASEC debe tener todas las herramientas, recursos económicos y voluntad política para realizar su mandato. Una prueba de que no cuenta con recursos ni voluntad política son las innumerables demandas de las diferentes instancias del Sistema al equipo del IDL, que se ha visto desbordado por los pedidos de asesoría y capacitación provenientes de comités distritales, provinciales y regionales para acompañarlos en el diseño de sus planes de seguridad ciudadana.

9. Que el rol de la sociedad civil local organizada es fundamental, en particular, las Juntas Vecinales. El aporte de los vecinos y vecinas organizadas en la provisión regular de información resulta ser un insumo importantísimo para cualquier diseño de plan distrital, para la georeferenciación de las situaciones de riesgo, como de los

hechos delictivos. Cada institución de la comunidad brinda información al comité. En algunos casos la información es deficiente o inexistente, frente a ello se debe trabajar más finamente en el futuro qué mecanismos son los más apropiados para el acopio de información relevante que sirva para la elaboración del Plan Distrital, junto a los estudios especializados. Que, en lo que se refiere a la Juntas Vecinales, es fundamental despolitizar por completo el trabajo con las Juntas Vecinales por parte de las autoridades municipales y también independizar a las Juntas Vecinales de la Policía Nacional. Las Juntas vecinales deben ser instituciones independientes que coordinan en el CODISEC y no brazos políticos de los alcaldes o alcaldesas ni sucursales de las Comisarías de cada sector. Estos dos objetivos son centrales para fortalecer el tejido social especializado que se ha ido generando en el Perú para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana.

10. Finalmente, hemos aprendido, que es indispensable la realización de líneas de base técnicamente elaboradas como las provistas por el proyecto del IDL a los CODISEC con los que trabajamos. Nos provee de insumos para la elaboración de los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana, criterios para el monitoreo de su ejecución y medición de impacto en la percepción y victimización en la comunidad.

Este es un proceso muy inicial y mal haríamos en extraer conclusiones contundentes. Las diez que hemos destacado son producto de la evaluación de un proyecto que lleva solamente un año y ocho meses de implementación, acompañando la ejecución de una política pública que se pone en marcha por primera vez en el Perú y que requerirá de medidas y programas de mediano y largo plazo para medir su real impacto en la prevención de la delincuencia a nivel local y en el crecimiento de la percepción de seguridad de la comunidad distrital.

Cuadro 14

Municipio Armas Libre
San Martín e Ilopango - El Salvador

Institución coordinadora: Consejo Nacional de Seguridad Pública – CNSP
Principales socios: Ministerio de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Alcaldía Municipal de Ilopango y San Martín, Policía Nacional Civil, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y la Recuperación (BCPR)
Ejecución: 18 meses

Descripción:

El proyecto se enmarca en el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del CNSP. Para la ejecución del proyecto se suscribirán convenios de cooperación con las instituciones a nivel central como: CNSP, Ministerio de Gobernación, PNC y Alcaldías que garantizan el apoyo técnico y el respaldo institucional requerido para las acciones. La ejecución del proyecto en cada municipio cuenta con la participación activa de las Alcaldías de Ilopango y San Martín, así como de la Delegación policial de Soyapango.

El proyecto cuenta con seis componentes y cada uno de ellos con actividades que se describen a continuación:

1. Prohibición municipal de la portación de armas en espacios públicos:

• Asesoría técnica para la elaboración de ordenanzas municipales sobre la prohibición de armas de fuego y corte pulsante en San Martín e Ilopango.
• Realización de una movilización de opinión pública a favor de la iniciativa con la participación de líderes e instituciones.

2. Aumento de la fiscalización policial referente a las armas:

• Diseño del plan de trabajo para la intervención policial para el control de armas en concordancia con la nueva normativa municipal.
• Compra de los detectores de metales.
• Información, sensibilización y capacitación a agentes de la PNC. Información a la ciudadanía sobre las medidas de control (PNC)

3. Campaña de opinión pública en los medios de comunicación masiva y alternativo de cobertura local y nacional

• Creación de alianzas con los medios de comunicación local (radios privada, comunitaria, prensa, agencias de publicidad, empresa privada.
• Diseño y desarrollo de una campaña de información, sensibilización y movilización de los habitantes a través de los medios de comunicación masiva y alternativo.
• Evaluación del impacto de la campaña a través de sondeo de opinión antes y después de la implementación de las iniciativas.

4. Recolección de armas entregadas voluntariamente por los ciudadanos

• Asesoría técnica de BCPR para el diseño e implementación de un plan de recolección voluntaria de armas,
• Elaboración y difusión de mensajes sobre la importancia de recolectar armas de fuego, y mecanismos de para alcanzar esta meta, los cuales serán integrados a la campaña.

5. Investigación sobre el impacto del proyecto en el desarrollo humano en el ámbito municipal:

• Asesoría técnica para el diseño de la investigación sobre el impacto del proyecto en los ámbitos municipales.
• Definición de una línea base que incluye indicadores sobre el impacto de la violencia armada sobre la salud, pobreza, desarrollo, seguridad, convivencia.
• Sistematización de la experiencia
• Difusión de la sistematización del Proyecto y de los resultados de la investigación.

6. Promoción de las experiencias municipales e identificación de insumos para el análisis de la actual legislación de armas de fuego.

Realización de reuniones, conferencias y foros para promover las experiencias municipales e identificar insumos para el análisis de la actual legislación de armas de fuego.

Objetivos

General. Desarrollar una experiencia piloto de prohibición del porte de armas en dos municipios, que permita evaluar su impacto en el desarrollo humano y la pobreza y proporciones insumos para incidir en la actual legislación nacional.

Fuente: PNUD El Salvador. Más información en **www.violenciaelsalvador.org.sv**

Cuadro 15

Fortalecimiento de los mecanismos de control de armas pequeñas
El Salvador

Institución coordinadora: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD
Ejecución: 2000, finaliza 2002

Descripción

El proyecto Fortalecimiento de los mecanismos de control de armas pequeñas, se enmarca en Programa Hacia Una Sociedad Sin Violencia desarrollado por el PNUD desde 1998. Esta iniciativa buscó promover el desarme de la población civil como una condición para reducir la violencia y mejorar los niveles de desarrollo humano.

Objetivos

El proyecto se desarrolló a través de una estrategia orientada a trabajar en diferentes perspectivas:

- Generación de información que oriente las políticas públicas y las acciones para reducir y controlar las armas de fuego y su impacto en la violencia.
- Adecuación de la legislación en materia de armas, y fortalecimiento de las instituciones vinculadas con su aplicación.
- Sensibilización social y educación ciudadana a favor del desarme y la no violencia.

Resultados

Uno de los aspectos innovadores del proyecto residió en las alianzas estratégicas y los liderazgos asumidos por una diversidad de actores que van desde entidades estatales vinculadas al tema de seguridad pública, educación y salud; organizaciones no gubernamentales cuyo quehacer esta relacionado con la defensa y promoción de los derechos de la niñez y la mujer; instancias académicas, entidades culturales y de servicio a la comunidad; así como la empresa privada, artistas y medios de comunicación.

A lo largo del proyecto se llevó a cabo la investigación *Armas de fuego y violencia* (PNUD, 2002), se redactó una propuesta de reforma a la Ley de Armas y se realizó la campaña de comunicación "¡Armas, ni de juguete!", entre otras actividades.

Fuente: PNUD El Salvador. Más información en **www.violenciaelsalvador.org.sv**

SECCIÓN 3

HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL

CLAVES PARA EL BUEN GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

Gustavo Paulsen

ETAPAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS LOCALES DE SEGURIDAD A NIVEL LOCAL

Lucía Dammert · Javiera Díaz

TÉCNICAS PARA MEJORAR EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Lucía Dammert · Alejandra Lunecke

CLAVES PARA EL BUEN GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

¿Qué nos enseñan los casos exitosos en seguridad ciudadana a nivel local?

Gustavo Paulsen

Si entendemos el poder como la capacidad de transformar lo existente, la potencialidad de influir en otros para realizar cambios, no cabe duda de que en nuestro continente se requiere mucho de este recurso para reducir los índices de temor y victimización que caracterizan a nuestra región como una de las más violentas del planeta.

A estas alturas, la historia de nuestro continente nos enseña que no es suficiente el poder en si mismo, si este no se administra correctamente. El poder centralizado o el poder basado exclusivamente en el monopolio de la fuerza, en el uso discrecional de la coerción, ha sido más una causa que una solución a los problemas de seguridad que afectan a nuestros pueblos. De esta manera, el poder entendido de esta forma ha mostrado, quizás de manera terrible, sus limitaciones y debilidades.

Se requiere, por tanto, de una forma especial del ejercicio de las capacidades de influencia, asociación, adhesión, convicción y concertación de voluntades que usualmente se asocian al poder político, el más importante; pero no el único que se requiere para enfrentar un problema que ya es reconocidamente multicausal, o dicho de otra manera, aquel que parece cruzar de manera transversal nuestras instituciones y nuestra cultura.

Es por ello que las políticas públicas que emanen de nuestras administraciones estatales o sub-nacionales, en materia de seguridad ciudadana, para ser eficientes en su diseño y ejecución, deben estar dotadas de ciertas condiciones básicas, las cuales podríamos denominar "de contexto", para ofrecer garantías de éxito por parte de quienes las impulsan. La participación y la responsabilización de la sociedad civil en estas políticas pueden ser muy bienvenidas, de hecho consideramos que estas son fundamentales; pero, no se puede argumentar por ello que las instituciones estatales, en sentido amplio, limiten o incluso excusen su rol en la formación y desarrollo de políticas públicas en seguridad ciudadana.

Las experiencias recogidas en este volumen y en nuestra anterior publicación *"Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos"*, poseen ciertas constantes que es preciso analizar, con el objeto de precisar estas "condiciones de base" que han permitido, hasta ahora de manera excepcional en América Latina, el descenso de la criminalidad.

¿Qué tienen en común las experiencias de Diadema y Bogotá? ¿En que forma la acción pública en estas ciudades ha podido generar un determinado "estado de las cosas" que provocó un cambio significativo en las cifras objetivas y en la percepción de sus comunidades?

En estas y otras experiencias exitosas es posible distinguir una determinada manera de ejercer el poder y la autoridad. Una especial forma de comunicar las decisiones y de contrastar esas visiones con todos los actores públicos y privados. En estos casos, existen huellas de formas específicas de entender y abordar el territorio y, como consecuencia de lo anterior, podemos también reconocer formas singulares de respuesta y compromiso por parte de las poblaciones involucradas en dichas políticas públicas de seguridad ciudadana.

La experiencia recogida nos permite avizorar por lo menos tres elementos comunes a ellas y que confiamos se conviertan en estrategias educadoras para los otros gobiernos locales de la región.

Tabla 1. Claves para el buen gobierno de la seguridad

Liderazgo	Estrategias Integrales	Focalización Local
Gestión de Liderazgo • Significado • Atención • Confianza • Autoconocimiento	Medición	• Cercanía • Flexibilidad Institucional • Conocimiento • Fiabilidad • Exito Parcial
	Participación Ciudadana	
	Concertación en la Acción	

1. La importancia de una visión

Entendemos el liderazgo como esa capacidad de "poner" a un determinado colectivo en el futuro. Liderazgo significa la potencialidad de generar visiones compartidas, provocando estados de ánimo adecuados para la comprensión de estas visiones. El liderazgo es el disparador necesario para los cambios paradigmáticos que están inevitablemente presentes en todo proceso de transformación pública. Las entrevistas, encuestas y otros mecanismos de abordaje de la percepción ciudadana, en zonas afectadas por la violencia, muestran como esta condición es percibida mayoritariamente con una mezcla de resignación y frustración. La desconfianza que usualmente acompaña a la población se expresa en pesimismo, "Las cosas siempre han sido de este modo, no van a cambiar ahora". Sólo una visión capaz de generar adhesión y confianza permite salir de ese círculo de derrotismo que inmoviliza a la población y también a los gobernantes.

Las formas en que ese liderazgo se expresa pueden variar. En los procesos de cambio local que hemos observado generalmente hay más de una persona o institución que ejercen ese liderazgo; pero lo esencial es que compartan esa visión de lo que debe hacerse. Lo cual nos lleva a otra característica esencial de este fenómeno, liderar no es administrar. En su momento se requerirá, ya hablaremos sobre eso, altas capacidades estratégicas a la hora de gestionar un programa de seguridad ciudadana. Mas la función del liderazgo es otra, no ocuparse de cómo hacer las cosas sino, más bien, ocuparse de que cosas hay que hacer.

El liderazgo puede tener su origen en una legitimación política o no; pero tratándose de políticas de seguridad ciudadana es imprescindible que el liderazgo llegue a ese nivel. Ya lo decía Jordi Borja, al hablar de ciudad y exclusión: "no hay crisis de ciudad, ni la ciudad es generadora de graves problemas sociales, como la exclusión o la violencia. En todo caso si la ciudad no cumple…es porque hay urbanización sin ciudad. El problema es la no-ciudad, no la ciudad". Aplicado a este caso, es la ausencia de institucionalidad estatal (en sentido amplio, entendiendo por ejemplo, a los gobiernos locales, como parte del Estado) una de las principales causas de la violencia. El caso de Diadema muestra como gran parte de la violencia emanaba de la ausencia de autoridad, de la falta de Estado. Es probable que, como describe el informe del Instituto Fernand Braudel, haya sido la extrema politización de Diadema, la cual se tradujo con el tiempo en que "las líneas de responsabilidad política eran claras y coherentes, en contraste con la estructura política amorfa e incoherente del gran Sao Paulo" lo que generó una situación base proclive a los cambios que se produjeron en este municipio. No es casual entonces que el informe citado concluya que la etapa a la cual ha arribado Diadema se denomine de "civilización".

Del caso de Diadema es posible extraer otras conclusiones. Hay ciertas capacidades que el liderazgo debe contener para ser efectivo. Una de ellas es la **generación de confianza**. El Foro de Seguridad Pública de Diadema, parece haber sido soportado

en forma más o menos constante y fiable en el tiempo por el propio Instituto Braudel, esto debe haber generado confianza basada en la fiabilidad, entendida como una especie de predictibilidad del comportamiento, por parte de los actores públicos y privados. Durante el período estudiado, fines de los años ochenta hasta la actualidad, no parece haber ocurrido lo mismo con las autoridades políticas. Si bien, al parecer, algunos prefectos mantuvieron esa constancia en el discurso y la acción durante ese lapso, el hecho de que cambiasen con frecuencia, intercalando sus períodos Gilson Menezez, José Augusto Silva Ramos y José de Filippi, con seguridad afectó la percepción de fiabilidad que en la institución de la prefectura tenían los habitantes de Diadema. Más aún, si por ejemplo, alguno de ellos promovía ciertas conductas asociadas a la ilicitud y por tanto al "retiro del Estado", como las tomas de terrenos y los loteos irregulares. Por ello el proceso de "pacificación" en la ciudad es de avances y retrocesos, de éxitos y fracasos.

La ciudadanía busca coherencia en sus líderes. Existen muchos ejemplos en que la percepción ciudadana no ha acompañado la opinión o las preferencias de quienes los conducen; pero, aún así los han apoyado pues les resultan fiables. Pueden percibir la orientación valórica de sus acciones.

El caso de Bogotá nos pone ante otra capacidad inherente al liderazgo. En su primer período como alcalde, Antanas Mockus, propuso un significativo programa de reformas que tenían por objeto producir un cambio en las acciones públicas; pero, por sobre todo, en las conductas ciudadanas. En un muy amplio campo de alternativas, que iban desde el comportamiento de los automovilistas hasta el uso de los espacios públicos, pasando por el apoyo a ciertas minorías en conflicto con la justicia y el trabajo respetuoso pero decidido con la estructura de la policía, Mockus inició una campaña por cambiar los hábitos de la población. Tenía clara su visión, era muy competente en la **gestión del significado,** la cual pudo compartir con un alto número de dirigentes y colaboradores; pero estaba consciente de que aquello no bastaba, debía ir más allá, debía saber comunicar esta visión, debía gestionar también la atención de la ciudadanía. Probablemente no haya otro dirigente político latinoamericano tan preparado para esta **gestión de la atención** como Antanas Mockus. Matemático y filosofo, profesor universitario, llegó a ser rector de la universidad Nacional de Colombia. Desde ese cargo se vuelve una celebridad nacional por su estilo atípico, acciones polémicas como ir a su despacho en bicicleta, tomarse los genitales frente a una multitud en Manizales y sobre todo por bajarse los pantalones para mostrar las nalgas en presencia de un auditorio ruidoso que le impedía hacer una alocución. Por este hecho debe abandonar la rectoría universitaria; permitiéndole postularse como alcalde de Bogotá, con una campaña de muy bajo costo, habida cuenta su capacidad de comunicar una visión. Una pedagogía, como diría él.

En el ejercicio de su cargo, Mockus establece un fuerte lazo con la ciudadanía por medio de una eficaz gestión de las comunicaciones, explica de manera fácil y alegórica, los planteamientos de su política de seguridad, mediante mecanismos

reconocibles para todos, establece prioridades, señala acciones e indicadores para ejecutarlas. Su primera propuesta se denomina "cultura ciudadana" un vasto plan de cambio conductual y, dentro de ella, establece el área de seguridad y convivencia, con una serie de medidas que rápidamente fueron dando fruto, como la que se denominó "La hora Zanahoria" Norma de cultura ciudadana, en la que se valora la vida humana y se auto-controla la hora, la cantidad de alcohol ingerido en las fiestas de fin de semana y se toma la decisión de no conducir ebrio. En términos generales la "hora zanahoria" restringe la hora en la que legalmente deben cerrar los establecimientos de rumba y expendio de licor.

Mockus nos enseña que es imprescindible comunicar las visones de cambio. El lo hizo de una manera un poco peregrina; pero acompañada de una efectividad asombrosa: entre los muchos indicadores de ese éxito, quizás el más elocuente sea que en menos de diez años Bogotá pasó de 80 a 28 homicidios por cada cien mil habitantes.

Pero, la experiencia citada nos ha de servir también para conocer la cuarta capacidad que debe acompañar el liderazgo. No todos los políticos son Antanas Mockus, ni todas las ciudades son como Bogotá. El líder debe advertir, tanto sus propias capacidades como sus limitaciones, sólo el **autoconocimiento**, personal e institucional, le permitirá comunicar con eficacia y ser fiable para lograr sus objetivos. Tener claridad sobre sus recursos, sobre el ámbito de acción o influencia específica al cual es capaz de llegar resulta indispensable para realizar políticas proactivas, que son aquellas que rinden frutos, pues están conscientes de hasta donde pueden llegar. Con frecuencia, querer hacerlo todo en seguridad ciudadana es tan peligroso como querer hacer nada.

2. Conocer y ocupar el territorio.

Toda política pública requiere una estrategia. Dado el carácter multicausal del delito y la violencia preferimos hablar de **estrategias integrales**. Así como la naturaleza de los problemas sociales no admiten distinciones sectoriales, la delincuencia y el delito sólo pueden ser abordados eficazmente cuando el Estado lo hace de manera integral. Como vemos en el caso de Diadema y Bogotá; pero también en Medellín y Caracas, las acciones que han incidido en el mejoramiento de los indicadores de seguridad, han tenido que ver con ámbitos muy diversos los cuales, sectorialmente abordados, podrían decir relación con transito, educación, salud, deporte, diseño urbano, desarrollo productivo, etc. La visión completa o integral, es indispensable para entender y penetrar el fenómeno de la violencia.

Desde este punto de vista, proponemos tres ámbitos de acción estratégicos que hemos observado en las buenas practicas en Seguridad ciudadana a que hemos tenido acceso.

El primero de ellos dice relación con el conocimiento del territorio que será

objeto de la acción. Nos agrada utilizar la palabra **medición,** pues alude casi a un fenómeno físico o matemático "comparar una cantidad con su respectiva unidad, con el fin de averiguar cuantas veces la segunda está contenida en la primera". Los datos duros y puros. Preferimos esta expresión a la palabra diagnóstico, que como veremos en el próximo capítulo es una etapa indispensable para el desarrollo de iniciativas de seguridad en lo local. Lo hacemos así, entre otras razones, pues en esta última expresión parece haber ya un elemento de juzgamiento, un juicio sobre la realidad, un elemento subjetivo que esperamos reducir al máximo en esta etapa de visualización del territorio.

En cierto sentido esta es una etapa anterior al recorrido material sobre el espacio físico, es una interpretación del territorio, es un mapa, en lo posible un muy buen mapa, pero no el territorio en si. A la manera del comandante que se apresta a una batalla de conquista, observa el valle a ocupar desde un lugar alto, recibe informes de inteligencia sobre las características del terreno, sus espesuras y llanos, sus ríos y otros accidentes; pero hasta que no inicie su avanzada no "conocerá" a ciencia cierta lo que le espera.

Pero, ¿Por qué no lanzarse de inmediato a la planificación estratégica, incluyendo los respectivos diagnósticos participativos, las coordinaciones sectoriales y las alianzas público-privadas? Porque la vida social, así como las políticas públicas no son estáticas, antes de la intervención ya hay actores jugando en el ruedo; por cierto está la policía, la cual cualquiera sea su estructura orgánica y su dependencia, suelen tener fuertes y férreas culturas internas; están, también, los funcionarios públicos, cada uno en un frente de batalla distinto, las organizaciones sociales, los delincuentes más o menos organizados, está la economía local con sus particularidades y demandas, etc. Una compleja filigrana que es preferible conocer, antes de que esta se forme su propia opinión del actor interviniente, para que este pueda elaborar su "visión" con tranquilidad y autonomía, antes de tener que gestionar dicha visión. Que es esto, si no un programa de Gobierno. La pre-estrategia que se formula cuando aún no se está en el poder, o cuando aún no se tiene la autoridad. Con posterioridad, en la batalla, podrán realizarse rectificaciones y cambios; pero es poco probable que se pueda contar con el tiempo, la tranquilidad y sobre todo la visión global e integradora que da el observar el territorio desde lejos.

Dicho de otro modo, en el ámbito social existe un "principio de incertidumbre" tanto o más relevante que el establecido para la física cuántica. El observador, cualquiera que este sea; pero sobre todo si es una "administración" produce cambios en el observado.

Con lo anterior no queremos decir que no deban realizarse diagnósticos, todo lo contrario. Estos serán indispensables a su debido tiempo. Pero, un enfoque que pone su acento en el liderazgo estratégico ha de saber muy bien la diferencia entre la visión integral, la aproximación general, el bosque, y la posterior observación de

detalle, la sintonía fina, el árbol. En cierto modo, el juicio estratégico definitivo se formará en el contraste de estas dos visiones.

Ahora, si la pregunta es que medir, la respuesta es todo lo posible. Información primaria y secundaria, cuantitativa y cualitativa. Por cierto los datos de victimización y percepción, pero, también la información demográfica, educacional, de salud, económica, vivienda, etc. El Alcalde de Asunción, Enrique Riera, logró significativos avances en la disminución de muertes por actos de violencia y accidentes de tránsito mediante la modificación en los protocolos estadísticos en los servicios de salud, permitiéndole, de paso, obtener importantes fundamentos públicos para promover una, en principio, impopular restricción a las ventas de licores.

El segundo ámbito de desarrollo de una estrategia integral dice relación con la **participación de la población**. Como dijimos, el objetivo del liderazgo estratégico, es obtener la adhesión ciudadana a un plan de cambios. La envergadura del problema a tratar, lo que supone una gran intensidad de los cambios a lograr, justifican la participación de la comunidad en la medida que esta permite la responsabilización ciudadana y colaboración en la estrategia de la que serán coautores. El tema ha sido ampliamente tratado por Dammert (2004) particularmente en lo que dice relación con el vínculo entre la policía y la ciudadanía en el contexto latinoamericano. Por ello, sólo nos interesa enfatizar aquí, de que manera la participación ciudadana no sólo no es incompatible con el liderazgo político y las estrategias integrales de abordaje social de la inseguridad, sino que, por el contrario constituye un elemento primordial para su ejercicio adecuado. Esto, siguiendo a Friedmann y Llorens (2000), en razón de dos elementos, uno positivo y otro negativo: la ciudadanización y los obstáculos para la participación ciudadana eficaz a nivel local.

Las sociedades modernas están sometidas a nuevas amenazas, asociadas al individualismo y la descomposición social que trae consigo la sociedad de consumo globalizada. "El sistema político depende de la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse con la cosa pública, lo que implica la identificación del ciudadano con su comunidad. El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella". Se requieren transformaciones en nuestras formas habituales de incorporar a los ciudadanos en las decisiones públicas, desde el punto de vista de ellos "significa asumir el desafío de pasar de una conciencia de los derechos a una conciencia de los deberes y responsabilidades". Promover el desarrollo humano en el mundo actual requiere de una "ciudadanía activa".

Por otro lado, en el ámbito local, aquel que consideramos más idóneo para el diseño y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana, existen riesgos estructurales para el desarrollo de esa ciudadanía activada por los mecanismos de participación. Por ello un planteamiento estratégico integral debe saber eludir y enfrentar con sinceridad esos obstáculos. Estamos hablando de fenómenos como

"el circulo de pre-decisores" aquellos que preparan las decisiones ciudadanas (Gobierno local informal); y, el "poder no visible" la "no toma de decisiones, de acuerdo a esta perspectiva, el verdadero poder se ejerce no tanto en la toma de decisiones propiamente tales, sino restringiendo el debate a aquellos asuntos o áreas que los sectores que detentan el poder consideran seguros o inocuos, en los que la estabilidad del sistema que los beneficia no está en juego".

Por lo tanto, una autentica política de participación debe ampliar el área decisional, logrando la exclusión de intereses ajenos. Un ejemplo aleccionador sobre este tipo de políticas lo constituye el programa de "descentralización de Montevideo", iniciado en la década de los noventa por Tabaré Vásquez y continuado por Mariano Arana. Los ciudadanos participan en un grado importante en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas que los involucran, partiendo por el presupuesto de obras y continuando con la generalidad de las acciones sociales. De manera similar, Porto Alegre y muchas otras ciudades brasileñas han compartido los beneficios de las políticas de presupuesto participativo y sus impactos en la activación ciudadana.

El tercer ámbito de desarrollo de una estrategia integral para abordar la seguridad ciudadana en el nivel local, dice relación con lo que denominamos "**concertación en la acción**", constatada la multicausalidad del delito resulta evidente que este debe ser abordado de manera concertada por los agentes públicos y también, como veíamos, por los representantes y actores relevantes de la sociedad civil. Sin embargo, esto parece más fácil de declarar que de practicar, particularmente en lo que dice relación con los actores públicos, los representantes de "La Administración".

La complejidad de las burocracias modernas, la tendencia a la especialización, y los fenómenos culturales que acompañan a las organizaciones, más aún si estas son de gran tamaño, suponen fuertes obstáculos a la concertación y coordinación en el territorio. Las dependencias múltiples de los servicios y agencias públicas, la centralización o descentralización de las policías, los conflictos horizontales o verticales, impiden, las más de las veces, el concierto que necesariamente debe darse en el territorio para abordar problemáticas que sólo son sectoriales en el diseño de las instituciones; pero que son siempre integrales en la realidad social.

Los programa de vivienda, educación, alimentación infantil, empleo, por ejemplo, se desarrollan en distintos aparatos burocráticos, de distinto nivel y autonomía. Con frecuencia, en el ámbito local estos "sectores" sólo tienen delegaciones con escasas facultades, si es que las tienen. Responden, por lo demás, a la necesidad de ejecutar vastas políticas, con frecuencia de alcance nacional, sometidos a mecanismos de control de gestión que evalúan su desempeño sobre la base de indicadores también sectoriales y, por lo tanto, parciales.

Las acciones de prevención social del delito, las situacionales e incluso la acción

coercitiva directa, se ven entonces enjauladas, restringidas y separadas por esta maraña burocrática estatal. Las dificultades inherentes a la concertación público-privada, no son nada al contrastarlas con las dificultades que nuestros propios Estados ponen a la coordinación público- público. Y, sin embargo, esta concertación es indispensable para el éxito de las políticas públicas en seguridad ciudadana.

Por ello el adecuado uso del liderazgo estratégico debe incorporar no sólo un diseño para la población objetivo de sus acciones, sino que debe considerar una importante cantidad de recursos para concertar a los agentes públicos en su "Visión" en el territorio y "ocupar" ese territorio, en el sentido de ejecutar sus políticas y programa de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final.

En este sentido, la Constitución Colombiana de 1991, logró un considerable avance, estableciendo que las autoridades locales, los alcaldes, son los jefes policiales en sus respectivas jurisdicciones. Pero, mientras eso no ocurra en otros países, esta colaboración y trabajo conjunto deben promoverse apelando a métodos paralegales, los que tienen la virtud de ser innovadores y se construyen sobre la adhesión voluntaria de los que los impulsan y practican.

3. Jugar de local

Las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a nuestras poblaciones. En un continente azotado por índices crecientes de criminalidad y violencia, las únicas experiencias exitosas en la disminución de estos indicadores se han producido bajo el alero de gobiernos comunales. Llámeseles prefecturas, alcaldías o intendencias, las instancias subnacionales del Estado, parecen tener las condiciones necesarias para enfrentar la mayoría de las causas de los delitos y la violencia. Pero, todavía son una minoría. Todavía no justifican plenamente el rol que les asignamos.

Confiamos en los gobiernos locales porque han demostrado un éxito parcial y por que son la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, más flexible en la aplicación de sus políticas y quien conoce más detalladamente el territorio que administra.

Las experiencias exitosas de disminución del delito se han producido en ciudades grandes y pequeñas, decididamente urbanas y en pequeños pueblos rurales, en lugares donde la policía depende o es parte de los municipios y en otros donde son estructuras nacionales o regionales sin ninguna coordinación formal con la autoridad local. ¿Cuál es, entonces, la envergadura territorial y política ideal para la correcta política pública en seguridad ciudadana? ¿De que manera debe organizarse la administración para este fin? ¿Cuál es la forma ideal de organizar y estructurar territorialmente a las policías? La experiencia recogida no nos permite dar una respuesta única y completa a estas preguntas. Por el momento sabemos que

las instancias locales ofrecen oportunidades singulares y experiencias relevantes. Las ventajas que hemos anotado refuerzan esta idea; pero no hay todavía una respuesta definitiva.

Debemos agregar que en la mayoría de los casos, la descentralización, la zonificación, en áreas aún más pequeñas que la del municipio, donde las características de cercanía, conocimiento y confiabilidad se dan de manera aún más evidente, en donde además es posible de manera más optima el trabajo integral, han demostrado mayores niveles de éxito en la disminución de la violencia y en la adhesión y corresponsabilización ciudadana.

Quedan, por tanto, tareas importantes por realizar, tanto desde el punto de vista de la investigación como, sobre todo, el desafío para las autoridades locales de acoger cada vez con mayor eficiencia y eficacia la demanda de seguridad de sus comunidades.

Bibliografía

Bennis, W. (1990) *Como llegar a ser lider.* Ed. Norma. Bogotá

Borja, J. (2004) *Espacio público y espacio político*. En: Dammert, L. (edit). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos.* Valparaíso.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal.* Universidad Nacional de Quilmes.

Dammert, L. (2004) *Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿de que participación hablamos?* En: Dammert, L. (edit). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos.* Valparaíso

Friedmann, R. y Llorens, M. (2000). *Ciudadanía y Empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local.* Cuaderno de Análisis Número 4: *Estado, Política y Sociedad.* Universidad Central de Chile. Santiago.

ETAPAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS LOCALES DE SEGURIDAD A NIVEL LOCAL

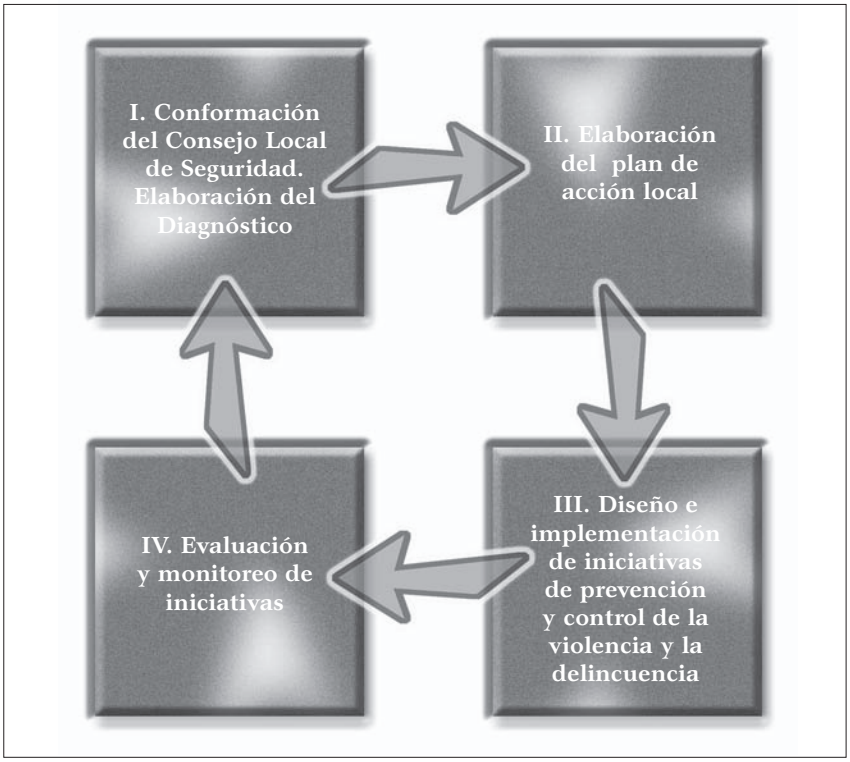
Lucía Dammert · Javiera Díaz

El abordaje de la seguridad ciudadana a nivel local requiere del cumplimiento de una serie de etapas para la eficiencia y efectividad de las iniciativas en desarrollo. De esta forma, los programas de prevención de la violencia y la delincuencia deben tener cuatro elementos centrales: Asociación, Planificación, Focalización y Evaluación.

Las cuatro etapas descritas en el *gráfico 1* muestran el proceso por el que se consolida una estrategia local de seguridad ciudadana. En cada una se enfatiza la presencia de diferentes actores que mediante diversas asociaciones pueden establecer canales de interacción. Un ejemplo de esto son las iniciativas de colaboración entre representantes de las instituciones policiales y la ciudadanía. Asimismo, la planificación de las iniciativas, actividades y procesos de evaluación de las mismas requiere de una planificación rigurosa que tome en cuenta las potencialidades y los obstaculizadores de una problemática multidimensional como la violencia.

Adicionalmente se releva la necesidad de focalizar las iniciativas en desarrollo a nivel territorial y en relación a los individuos a los que se pretende impactar con las mismas. Sin duda el gobierno local tiene niveles importantes de cercanía con los problemas de la ciudadanía, pero de igual forma, se deben identificar los problemas y sus posibles soluciones a nivel sectorial o barrial.

Gráfico 1. Etapas de la estrategia de prevención de la violencia y la delincuencia a nivel local



Fuente: Elaboración propia, 2005.

I. Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y elaboración de Diagnósticos

El primer paso para abordar la problemática de seguridad ciudadana a nivel local es la constitución de un Consejo Local de Seguridad Ciudadana en el que participen los distintos actores involucrados en la temática. En dicha instancia es indispensable la presencia de la autoridad de gobierno local, representantes de las policías, organizaciones comunitarias y de las distintas instituciones y organizaciones que trabajen en prevención del delito y la violencia. Este organismo es fundamental ya que permite la coordinación de los distintos actores institucionales y comunitarios, para asesorar y guiar el proceso de planificación (diagnósticos) y ejecución de iniciativas (planes de acción) aplicables en las distintas áreas relacionadas con la prevención y control.

Estos consejos permiten avanzar en los procesos de descentralización de las estructuras del gobierno local de modo que los ciudadanos puedan participar en la implementación del plan de acción a través del Consejo. Esta descentralización debería permitir procesos de coordinación intersectorial entre los departamentos de la administración municipal, así como una mejor vinculación con la comunidad.

Consejo de Seguridad Ciudadana: Objetivo principal

Asesorar y guiar el proceso de planificación de planes, programas o acciones que puedan aplicarse en las distintas áreas relacionadas con el tema del control y la prevención de la violencia y la delincuencia.

Cabe destacar que este Consejo no es una instancia formal para la reunión de las distintas instituciones, por el contrario debe conformarse en un espacio privilegiado para la participación, el debate y la toma de decisión sobre cuáles son las acciones y prácticas que son necesarias emprender para mejorar la seguridad de cada barrio y sector de la ciudad. El hecho que el consejo convoque a distintos actores a nivel local aporta importantes beneficios, pero también conlleva dificultades de gestión, especialmente por las distintas visiones, tareas y responsabilidades de cada actor. Sin duda esta heterogeneidad involucra complejidades que se resumen a continuación.

Tabla 1. Fortalezas y debilidades de los diferentes actores

Actores vecinales, ONGs	
Fortalezas	• Cercanos a la población civil • Más sensibles a las necesidades locales • Incorporan a colaboradores que de otro modo serían excluidos • Maximizan la participación • Pueden participar en la ejecución del proyecto
Debilidades	• Acceso insuficiente al gobierno local y estatal/provincial • Poder y acceso limitado a los recursos • Requieren un esfuerzo adicional para obtener el apoyo del personal directivo, generalmente no son remunerados • Poco personal disponible que se dedique a tiempo completo • Dificultad para influir en los diferentes servicios de la policía estatal/nacional • Pueden ser manejados por favoritismos políticos
Autoridades y actores municipales y metropolitanos	
Fortalezas	• La prevención de la delincuencia se puede ajustar a la prestación y planificación del gobierno local • Pueden organizar la entrega de proyectos a nivel local • Tienen información sobre las necesidades locales mediante representantes electos • Tiene acceso al personal directivo • Pueden ajustar los proyectos a un número manejable de áreas de control
Debilidades	• Los vínculos con los departamentos estatales/provinciales y personal directivo pueden ser débiles • La capacidad de la agenda de los servicios de la policía puede ser difícil • El acceso al proceso político estatal/provincial en menos fácil
Autoridades y actores estatales y provinciales	
Fortalezas	• Tienen acceso a los departamentos estatales/provinciales • Tienen acceso a la estructura estatal/provincial
Debilidades	• Acceso limitado a los procesos políticos locales • Acceso limitado a las presentaciones del gobierno local • La selección de proyectos podría no reflejar las prioridades de la comunidad local afectada

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, 2003.

En este sentido, dicho consejo debe ser el órgano local que convoca a las instituciones y a la ciudadanía en general a participar activamente en el abordaje de las distintas problemáticas de seguridad que afectan a cada localidad. Se vuelve fundamental entonces su liderazgo tanto para asegurar como para mantener la participación comunitaria. También se considera relevante que dichas instancias tomen un rol activo en el proceso de diagnóstico de la seguridad local en tanto existe en ellos una representación de los diversos actores locales, lo cual además puede favorecer el apoyo político y social a las iniciativas y planes implementados. Entre las temáticas que pueden ser abordadas en este organismo se encuentran:

Tabla 2. Temáticas pertinentes dentro de los consejos

Temática/Problema	Contenido/Iniciativas
Recursos Humanos	• Necesidad de capacitación y aumento de destrezas para aumentar la capacidad de reducción de la delincuencia y la violencia
Planificación Urbana y Espacios Públicos	• Diseño y aplicación de la Prevención de la delincuencia y la violencia por medio de directrices de Diseño Ambiental (CPTED, Crime Prevention Through Eviromental Design) en la planificación urbana • Crear regulaciones compatibles con los objetivos propuestos • Determinar la existencia de áreas de terreno desocupadas/subutilizadas identificando usos adecuados • Contribuir a la planificación, aplicación y administración de estrategias locales que incluyan directrices de planificación/diseño • Evaluar la iluminación donde los niveles de violaciones/delitos callejeros sean altos • Mejoramiento de los entornos físicos (readecuación)
Comercialización	• Abordar las perspectivas sesgadas de la delincuencia y la victimización • Evaluar la necesidad de comercializar la vida nocturna en las áreas desiertas de la ciudad, para proporcionar mayor seguridad
Servicios de Emergencia	• Evaluar la necesidad de entregar y/o mejorar la orientación de emergencia e información a las víctimas • Generar una base de datos proveniente de servicios de salud y atención a víctimas de delitos para mejorar la calidad de la atención y orientarla a la prevención
Desarrollo Económico Local	• Incentivos para programas de creación de empleos para grupos en riesgo • Apoyo a programas de inicio de negocios para los grupos en riesgo
Fiscalización	• Evaluar la necesidad de enfrentar la corrupción y negocio de vehículos robados • Evaluar el cumplimiento de ordenanzas locales, por ejemplo de venta de alcohol.

Temática/Problema	Contenido/Iniciativas
Transporte, caminos, etc.	• Mejorar la ubicación de los refugios de las paradas de autobuses y la seguridad de las personas que viajan en horas avanzadas de la noche desde el trabajo hasta el domicilio • Reconocer los problemas relacionados con las rutas de transporte rápido • Diseñar intercambios modales de transporte con principios de CPTED • Detección de las condiciones que posibilitan los robos de vehículos en ciertas zonas
Parques y Espacios Públicos Abiertos	• Evaluar la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones, como atajos (por ejemplo iluminación, diseño de paisaje y mantenimiento, etc.)
Vivienda	• Establecer los requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas o de bajo costo
Deportes, cultura y recreación	• Evaluar la existencia y resultados de programas dirigidos a los jóvenes y niños • Evaluar la existencia y resultados de proyectos comunitarios que aborden la violencia • Evaluar la calidad y uso de instalaciones deportivas/recreativas
Bienestar Social	• Evaluar la existencia y resultados de programas de educación para padres • Evaluar la existencia y resultados de programas de destrezas vitales para adolescentes • Evaluar la existencia y resultados de programas de apoyo para niños con necesidades especiales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial, 2003

La principal herramienta para el diseño e implementación de políticas eficientes y eficaces en la disminución de la delincuencia y la violencia en un territorio específico es el diagnóstico local de seguridad ciudadana. En este sentido, existe consenso sobre la necesidad de un diagnóstico detallado que permita la identificación de las temáticas, los factores protectores y de riesgo, en el ámbito de la seguridad, así como los espacios y población donde focalizar las acciones.

No obstante la importancia de dicho proceso diagnóstico, la experiencia local en la elaboración de los mismos conlleva una serie de limitaciones. Por un lado, los diagnósticos incluyen información a nivel agregado que no permite la identificación de las áreas que presentan mayor incidencia en la delincuencia. En segundo lugar, consideran información que si bien permite caracterizar la localidad, comuna

o provincia, ayuda sólo tangencialmente a la definición de una estrategia de seguridad. En tercer término, incluyen información emanada de fuentes oficiales lo cual limita la participación de la visión ciudadana sobre los problemas y posibles soluciones. Finalmente, contemplan información de períodos cortos por lo que se debilita la posibilidad de análisis de tendencias.

Si bien la mayor parte de los procesos diagnósticos se enfrentan a estas limitaciones, muchas de ellas pueden ser superadas a través de un diseño metodológico mixto: cuantitativo y cualitativo. Dicha metodología considera como un elemento fundamental complementar la información estadística con la percepción de la comunidad, logrando una visión más profunda y contextualizada de la realidad delictual de cada territorio[1].

Dentro de las temáticas pertinente a incluir en el diagnóstico se mencionan:

1. Problemas urgentes a nivel local.
a. Dónde específicamente se focalizan (lugar o grupo de riesgo).
b. Posibles causas de esos problemas.

2. Delitos preocupantes y/o los que han aumentado a nivel local.
a. Lugares en que se concentran.
b. Efecto de estos delitos sobre la población.
c. Existencia de traspaso de delitos de una localidad a otra (limites territoriales).

3. Sensación de temor en la población: temor a un tipo de delito o hecho en particular, o con relación a la seguridad en general.

4. Definición de responsabilidades entre los diversos actores participantes en el consejo.

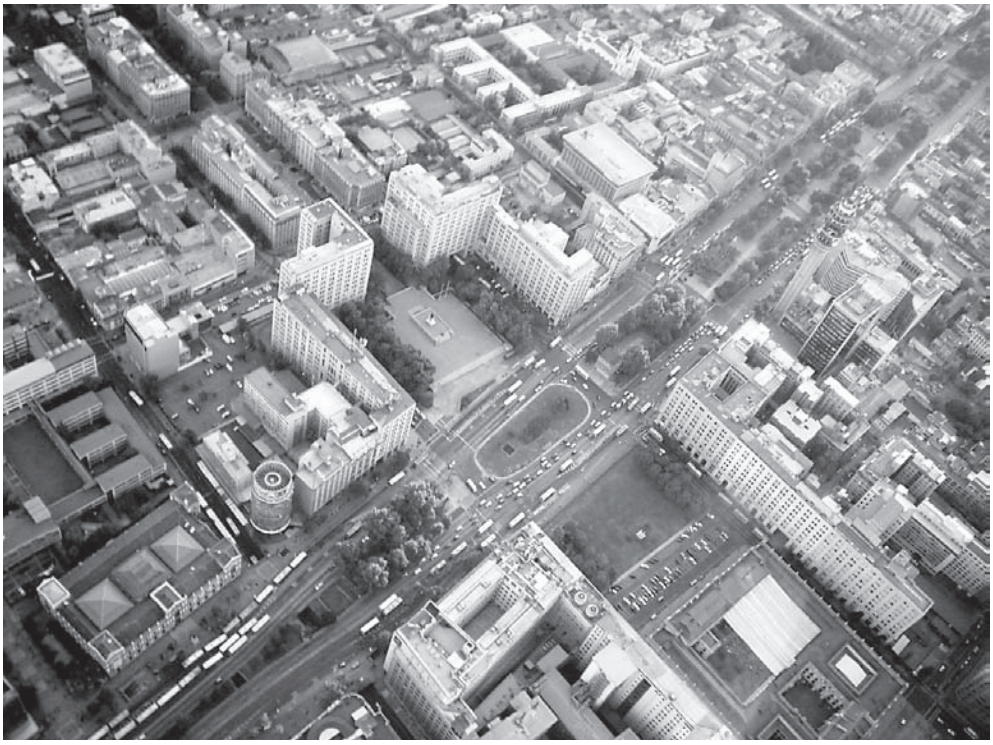
5. Iniciativas impulsadas a nivel local con relación a la problemática de seguridad ciudadana.

6. Agrupaciones intersectoriales existentes relacionadas con el tema de seguridad ciudadana: temas que abordan y actividades desarrolladas.

7. Coordinación interinstitucional en el tema de seguridad ciudadana (autoridades locales, policías, profesionales, técnicos, dirigentes sociales, autoridades gubernamentales, entre otros).

8. Comunidad y Seguridad Ciudadana
a. Organizaciones: calidad y cantidad.
b. Actividades que realizan.

9. Oferta de Seguridad: Privada y Pública.



A partir de todo lo anterior se desprenden temas indispensables de ser abordados en los diagnósticos:

Tabla 3. Índice temático: diagnósticos de seguridad ciudadana a nivel local

Temática	Contenido
1. Descripción general	Caracterización local de acuerdo a indicadores demográficos y sociales generales, los que permiten dar cuenta del contexto en el que se presentan las problemáticas delictuales.
2. Descripción y análisis de la realidad delictual y del temor	Descripción, a partir de las estadísticas y entrevistas, de los delitos más importantes en cada territorio, y los que han tenido mayores incrementos en los últimos años. Además se debe analizar cómo estos delitos han aumentado la sensación de inseguridad de la población, pesquisando la existencia de otros temas influyentes en el temor de la población no directamente asociados a los delitos y la violencia.

Temática	Contenido
3. Factores protectores y de riesgo para la seguridad ciudadana a nivel local:	Análisis de los diversos factores que podrían estar influyendo en la seguridad local, como factores protectores o de riesgo. Los que se refieren a recursos o primeros mecanismos que posee la comunidad para la prevención del delito y de la violencia; mientras que los segundos son elementos deficitarios y/o propiciadores de conductas violentas o ilícitas.
a. Factores Sociales:	Dentro de estos factores se incluyen el ingreso autónomo del hogar, el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza, el desempleo y la inactividad, indicadores educacionales, de participación y de consumo de drogas, entre otros. Considerando en forma particular aquello factores que afectan a la población juvenil.
b. Factores Situacionales:	En el análisis de los factores situacionales el énfasis está puesto en el acceso y calidad de los espacios públicos, considerando el importante efecto que tienen en la percepción de seguridad de la población.
c. Factores Institucionales:	En estos factores se describen los recursos financieros con que cuentan gobiernos locales, y cómo estos recursos son utilizados en el ámbito de la seguridad ciudadana. Además se considera relevante dar cuenta de la institucionalidad existente en el tema y las iniciativas que se han desarrollado para enfrentar los problemas de seguridad.

Fuente: Elaboración propia en base a diagnósticos Provinciales, 2004

II. Planes de acción local

Una vez concluida la etapa de diagnóstico, el Consejo debe iniciar un proceso de debate y priorización de las problemáticas de seguridad con los actores locales relevantes y con la comunidad en general. Este proceso constituye la base para la elaboración del Plan de Acción Local de Seguridad Ciudadana.

Los planes de seguridad constituyen el objetivo último del proceso de análisis de los problemas de una localidad, iniciado con el acercamiento a terreno y la elaboración de los diagnósticos, siendo un aporte fundamental para el abordaje de los problemas de seguridad, así como para el desarrollo y el debate de las políticas públicas en el tema. Este plan debe tener carácter estratégico y abordar

los problemas y necesidades a un nivel sistémico y con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Mientras moviliza recursos locales y crea sinergias, debe combinar los esfuerzos de las diferentes partes interesadas para el logro de las metas comunes.

Los planes son fundamentales como herramienta de trabajo por cuanto permiten fijar marcos conceptuales, prioridades y objetivos comunes; permiten coordinar y aunar el trabajo de diversos actores involucrados en la temática; y facilitan que estos mismos actores se fijen tareas, metas y plazos haciéndose responsables de la labor que les compete en las posibles soluciones de los problemas locales.

Adicionalmente, como herramienta política los planes pueden ayudar a definir y legitimar la agenda pública (local) en el tema, siempre y cuando éstos sean construidos con participación ampliada y no desde las cúpulas del gobierno local. Además, pueden permitir readecuar las políticas o programas gubernamentales existentes a nivel nacional o internacional al contexto local y a los problemas o condiciones particulares que se presentan en cada contexto.

De igual forma, al definir prioridades, responsabilidades, metas y plazos, los planes posibilitan el desarrollo de evaluaciones permanentes de las acciones emprendidas; pudiendo examinar en el proceso las áreas específicas en las que se presentan errores o dificultades, y en el largo plazo conocer el impacto que han tenido las iniciativas. Esto, a su vez, permite mejorar las herramientas y tareas implementadas para dar una mejor respuesta a los problemas.

Para concretar la elaboración de planes de acción y otorgarles legitimidad es recomendable involucrar a diversos actores a nivel local, utilizando como estrategia las herramientas elaboradas, es decir:

1. Presentar los resultados del diagnóstico.

2. Establecer en conjunto los problemas prioritarios de seguridad a nivel local.

3. Discutir las acciones y estrategias pertinentes para abordar los problemas prioritarios.

4. Establecer los productos esperados para cada acción, los requisitos para su cumplimiento y verificación.

5. Establecer los plazos de ejecución.

6. Identificar a los actores responsables de la ejecución y/o gestión de las acciones y productos esperados.

A partir de los resultados arrojados por el Diagnóstico de Seguridad Ciudadana local es posible analizar las problemáticas de seguridad que afectan al territorio y priorizarlas en base a la información disponible.

Tabla 4. Priorización y análisis de temáticas

Tema priorizado	Justificación
Infraestructura y dotación Policial	Grandes distancias dentro de la Provincia y escasa dotación (1.000 habitantes por cada oficial de policía de terreno aprox. y alrededor de 12.200 habitantes por funcionario de Investigaciones aprox.) limitan el trabajo de ambas policías.
Coordinación en seguridad ciudadana	Importantes y sostenidos incrementos en tasa de denuncias de delitos violentos, falta de coordinación entre las autoridades locales, y con representantes de la sociedad civil.
Robo con Intimidación y violencia	Alta tasa de denuncias en robo con violencia e intimidación e incrementos sostenidos en los últimos años, principalmente en las zonas de comercio de la localidad y con uso de armas.
Drogas (tráfico y consumo)	Aumento de detenidos por drogas y agudización de la problemática de drogas según datos de instituciones encargadas de la temática y percepción de la comunidad.
Robo con Fuerza	Alta tasa de denuncias en sectores de mayores ingresos en la localidad e importantes incrementos en los últimos años
Lesiones	Alta tasa de denuncias e incrementos de la misma, alta tasa de detenidos en toda la localidad, asociado al consumo de alcohol y drogas, situación corroborada por funcionarios de salud y educación.
Violencia Intrafamiliar (VIF)	Altas tasas de denuncias y significativos incrementos en los últimos años. Ausencia de un centro especializado de prevención y atención a víctimas de VIF.

Tema priorizado	Justificación
Temor	Aumento de la sensación de inseguridad en la población, asociada al consumo y microtráfico de drogas en espacios públicos, especialmente en el centro de la localidad y algunas poblaciones de la periferia.

Fuente: Elaboración propia en base a planes Provinciales, 2004.

Luego de discutir y analizar las problemáticas, es posible comenzar a diseñar acciones específicas para afrontarlas, es decir generar un Plan de Acción en el cual participen activamente las autoridades, los actores sociales claves y la sociedad civil.

Tabla 5. Plan de Acción en Seguridad Ciudadana

Índice	Contenido
1. Tema Priorizado	Temática relevada durante el proceso de discusión y análisis de la realidad local *Ejemplo: Coordinación interinstitucional*
2. Producto	Identificación del producto esperado a partir de la acción implementada *Ejemplo: Coordinación en el abordaje de los problemas de seguridad local*
3. Acción	Iniciativa a implementar a nivel local *Ejemplo: Creación del Consejo Local de seguridad ciudadana y fomento de la asistencia de sus miembros*
4. Plazo	Tiempo estimado para la implementación de la acción y/o la periodicidad de la misma *Ejemplo: plazo para la creación del consejo: 3 meses. Periodicidad en la que sesionará el consejo: trimestral*

Índice	Contenido
5. Indicador	Indicadores que permitirán evaluar el proceso de implementación y resultados de la acción *Ejemplo: N° Reuniones realizadas, N° de Asistentes a las reuniones*
6. Resultados esperables	Resultados que se esperan de la aplicación de la acción *Ejemplo: Definición e implementación de iniciativas de coordinación intersectorial focalizadas*
7.Requisitos para verificación	Requisitos necesarios e indispensables para verificar la implementación de la acción y sus resultados *Ejemplo: Reuniones del Consejo local de seguridad ciudadana.*
8. Medios de verificación	Medios a través de los cuales se llevará a cabo la verificación de la implementación de la acción y sus resultados *Ejemplo: Actas de reuniones del Consejo y documentos elaborados en dicha instancia*
9. Responsable	Entidad, ya sea una persona, institución u organización, que se hará responsable de la implementación de la acción. *Ejemplo: Gobierno Local*

Fuente: Elaboración propia en base a planes Provinciales, 2004.

Todo lo anterior deja en evidencia la necesidad de un proceso de consolidación de la cooperación y asociación entre instituciones, ya que la identificación de problemas, el diseño de alternativas de acción y la toma de decisiones en este proceso son el resultado de acuerdos de los diversos miembros del Consejo.

Finalmente, la instalación del Consejo y la elaboración del plan de acción manifiestan una serie de desafíos para el gobierno local ya que le imponen la tarea de capacitar a sus recursos humanos en la labor de enfrentar una problemática de forma conjunta. De esta forma, la seguridad puede convertirse en uno de los temas que permita debilitar las existentes barreras intersectoriales e incentivar el intercambio de experiencias y la capacitación de funcionarios de la administración municipal en el abordaje de la seguridad.

III. Implementación y ejecución de las iniciativas

Para la adecuada realización del Plan de Acción, se torna vital llevar a cabo en forma coordinada las actividades programadas de acuerdo con los objetivos y metas fijadas. En este sentido es fundamental establecer sistemas adecuados de gestión y monitoreo para cada una de las acciones planificadas, manteniendo canales de comunicación con la comunidad que permitan corregir deficiencias durante la ejecución.

En esta etapa, al igual que en las anteriores, cumple un rol primordial el Consejo Local de Seguridad Ciudadana, como ente encargado de monitorear la implementación de las iniciativas dentro de los plazos previstos, teniendo una comunicación directa con los organismos responsables del cumplimiento de cada iniciativa.

IV. Evaluación

Es esencial evaluar las distintas acciones y estrategias implementadas para poder determinar si se han cumplido los objetivos y metas, y si es necesario continuar una iniciativa o cambiarla. Al mismo tiempo la evaluación permite verificar el óptimo uso del presupuesto disponible, todas cuestiones fundamentales para dar continuidad a los planes generados y resultados obtenidos.

Para realizar una correcta evaluación ya sea de proceso, resultado o impacto de un determinado plan o programa, es necesario construir indicadores adecuados a la naturaleza de la estrategia implementada, en este sentido se debe planificar la evaluación desde el inicio. Dado que se busca poder comparar el estado de situación inicial con aquel que se obtiene después de implementada una acción, lo cual implica poseer un informe de referencia coherente con la realidad local y aceptado por los distintos actores locales, en este sentido es clave la discusión y aceptación, por parte de la comunidad en general, de los resultados del diagnóstico.

De acuerdo al Manual para Municipios del Banco Mundial (2003) el seguimiento y la evaluación son necesarias para poder:

- *Estimar si la estrategia ha cumplido con sus objetivos*
- *Determinar el costo de la iniciativa*
- *Medir algún beneficio de los costos*
- *Evaluar si han cambiado las percepciones del público*

- *Adaptar la estrategia según la información de lo que funciona*

- *Comprender mejor los problemas producidos y los motivos por los cuales han impedido la ejecución*

- *Comprender los resultados negativos que podría haber tenido la estrategia (la mudanza de la delincuencia por ejemplo)*

- *Lograr un entendimiento de las prácticas óptimas o exitosas*

- *Aplicar todas estas lecciones en la elaboración de la estrategia*

Así, una pertinente evaluación necesita la previa definición de objetivos, metas y fines claros, tanto generales como específicos, debiendo indicarse cómo se medirá el cumplimiento de tales objetivos. A continuación se presenta un esquema modelo para la realización de una propuesta de seguimiento y evaluación.

En síntesis, el abordaje de las problemáticas locales de seguridad ciudadana es un proceso complejo que debe ser planificado, monitoreado y evaluado de forma permanente.

Tabla 6. Esquema de evaluación

	Acción	Indicador	Medio de verificación
Objetivo/ Resultado esperado	• Campaña en escuela para reducir la victimización de menores en delitos de robo y hurto	• Reducir en 40% los incidentes delictuales de robo y hurto perpetrados a menores de edad, en plazo de 1 año.	• Estadísticas policiales • Registro de establecimientos educacionales • Registro de encuesta de victimización aplicada a menores de establecimientos educacionales
Actividades	• Diagnosticar la situación de victimización de jóvenes menores • Curso de capacitación para profesores y jóvenes • Campaña de difusión de buenas prácticas realizada por los jóvenes	• Participación de profesores, apoderados y jóvenes en las actividades planificadas • Profesores y jóvenes capacitados en prevención	• Diagnóstico • Informes de los delitos que se desea prevenir • Archivo del material de buenas prácticas elaborado y difundido.
Aporte/ Presupuesto	Municipio y centros de padres	• Ejecución de las acciones y actividades planificadas • Asistencia a las reuniones del proyecto por parte de representantes del municipio y de centros de padres	• Registro del financiamiento aportado • Registro del uso de financiamiento

Fuente: Elaboración propia, 2005

Referencias

Banco Mundial (2003), ***Guía didáctica para municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina.*** Washington DC.

Gobernaciones Semi-Rurales de la R.M (2004). ***"Diagnósticos y Planes de Seguridad Nivel Local".*** Documentos elaborados por Dammert, L. Díaz; J, Iribarne; J., Manzano; L. y Piña,;J.P. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Público, Universidad de Chile.

Cuadro 16

Descentralización en Montevideo: Intendencia municipal de Montevideo
Montevideo - Uruguay

Institución coordinadora: Ayuntamiento de Montevideo
Ejecución: desde 1990 y se ha ejecutado durante 10 años

Descripción

La experiencia está enfocada desde el punto de vista de la participación. La idea es transformar la relación que existe entre el estado y la sociedad, creando un nuevo espacio público donde se debatan los temas de crucial importancia para la calidad de vida. El proceso se desarrolla a tres niveles que difieren conceptualmente, aunque están interrelacionados: descentralización administrativa o deconcentración, descentralización política y descentralización social. Su viabilidad está íntimamente ligada a la manera en que se interrelacionen los actores, esto es: la sociedad civil en toda su diversidad, los empleados municipales y el gobierno municipal.

Objetivo

La política de descentralización participativa promovida por el *Ayuntamiento de Montevideo* tiene como principal objetivo la democratización social, y por tanto la participación de la pluralidad de actores en el diseño, construcción y control de las políticas públicas. El proyecto busca acercar la actual experiencia del gobierno al entorno en el que los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana y animarles a participar en la toma de decisiones y en la redistribución social del poder, con el fin de alcanzar una gestión responsable y eficiente, que permita mejorar la calidad de vida de la población.

Resultados

El proceso comenzó en 1990 y se ha desarrollado durante diez años. Su principal logro ha sido la construcción gradual de un entorno local de gobierno en cada una de las 18 zonas en que se divide Montevideo. En estas zonas interactúa un organismo social de participación, un organismo de representación política y un servicio descentralizado municipal, cada uno de ellos claramente individualizados y compartiendo un área común donde sus recursos se ven maximizados. La comunidad local ha ido participando gradualmente en la definición del presupuesto municipal, estableciendo sus prioridades con respecto a los problemas y a las inversiones necesarias. Se ha implicado en los procesos de planeamiento estratégico y en los Proyectos de Desarrollo Zonales. El gobierno municipal está poniendo en práctica una política de cooperación y de generación de acuerdos que forje nuevas uniones entre el Estado y la sociedad civil. Se están desarrollando políticas sociales apropiadas para las zonas económicamente más débiles, siguiendo una estrategia que incluye la oferta de servicios y, al mismo tiempo, incorporando a los usuarios a la gestión de estos servicios, de manera que no sean meros receptores del servicio, sino protagonistas de éste. Después de diez años, la permanencia del proceso de descentralización, actualmente 18 Juntas Vecinales y 18 Concejos Locales están en funcionamiento. El Organismo para la Participación Comunitaria, el Organismo para la Descentralización Política y el Centro Comunitario Zonal se han convertido en verdaderos puntos de referencia para las comunidades locales. Los Centros Comunitarios Zonales (18 en total) han alcanzado el rango de servicios, están mejor organizados y tienen más recursos humanos, materiales y económicos. Existe una importante política de formación dirigida a mejorar la calidad de los servicios. Los éxitos obtenidos por el Plan Estratégico de Montevideo se extendieron para formular los Planes de Desarrollo Zonales.

En el presente existen 18 zonas divididas en subzonas y en unidades base, con el fin de constituir un Pleno de Trabajos de Zona que analizaría la situación y definiría objetivos. Para ello, un equipo local trabaja en coordinación con el nivel central. La participación de la población en la elaboración del presupuesto se institucionalizó. Los métodos utilizados han mejorado, hay un proceso de circulación de información, de análisis y de formación de una lista de prioridades a nivel local, en interacción con el gobierno departamental que se ocupa de la negociación y de la gestión de acuerdos, la monitorización y el control. La monitorización está parcialmente computerizada y nos estamos moviendo hacia un sistema integrado de control de la gestión desde el área descentralizada. Los ciudadanos han instituido una nueva forma de relación, siguiendo una estrategia de cooperación y de compromisos, estrechamente basada en la práctica. Implica a actores de los sectores tanto públicos como privados, a nivel nacional y departamental, al igual que a la Universidad de la República y a las organizaciones internacionales. Esto hace que las acciones municipales sean más efectivas, que se aprovechen mejor los recursos, que se amplifique la repercusión y que mejoren las relaciones entre los miembros.

Las áreas en que se ha aplicado esta fórmula son las áreas social, ambiental, cultural y los espacios públicos. Esto ha tomado la forma de acuerdos, colaboraciones y la concesión de obras públicas. Las políticas sociales directas han sido en algunos casos totalmente innovadoras, y en otros casos se han mejorado los servicios o su cobertura. La gran lección a extraer de esta experiencia de la ciudad de Montevideo es ver cómo se potencian los recursos cuando se abren los campos de participación y de cooperación. La acción se enriquece con el conocimiento existente en la comunidad, el progreso se realiza desde la sociedad civil y se favorece la gobernabilidad.

A pesar de que aún quedan muchas demandas, se ha dado un paso en la educación civil. A medida que la población se familiariza con los problemas de la gestión municipal tiene acceso a la información que anteriormente permanecía oculta con los asuntos de Estado y adquiere, con el tiempo, la capacidad de analizar, evaluar y dar prioridad a los problemas. Así pueden llegar a la formulación de planes de acción, que se refieren a la totalidad del departamento y que contemplan diversidad de necesidades y prioridades. El proceso de toma de decisiones necesita tener en cuenta intereses que están en conflicto, enfrentarse a sus diferencias y encontrar soluciones que contemplen todos los factores, tanto a nivel local comunitario como a nivel departamental. Otra importante lección es que esta forma de dirigir los problemas públicos, obliga a los miembros del gobierno a buscar continuamente el respaldo de la comunidad, en el ir y venir de la vida diaria, con el fin de forjar puentes de unión entre la realidad percibida a nivel local y la realidad percibida desde la globalidad de la ciudad. La descentralización exige un gran esfuerzo para cambiar la organización, la cultura institucional y la resistencia al cambio y al desarrollo de organismos descentralizados y oficinas no centralizadas. Una visión integrada de la realidad que refleje las demandas de los actores en el territorio, llevó al diseño de respuestas integradas, que eliminaron la estructura compartimentada con que funcionaban las Unidades Centrales Especializadas. Ya que ni los actores municipales, incluyendo el gobierno, ni los actores sociales civiles tenían la formación necesaria para responder a la complejidad del proceso, la formación continuada se convirtió en un factor decisivo para el proyecto.

No hay duda de que los recursos municipales se asignan donde son más necesarios. Al tomar las decisiones desde el ámbito del día a día, las necesidades sociales se presentan con mayor claridad y el destino de los recursos tiende a ser cada vez más justo. Sin embargo, la forma de tomar decisiones y las relaciones entre los actores son complejas y es difícil armonizar el programa social y el político. Alcanzar esto sin restringir la participación es un reto pendiente. Existe un esfuerzo constante para mejorar la gestión en el tiempo necesario para transformar la burocracia y desarrollar la descentralización. Al mismo tiempo, se debe evitar la "descentralización de la descentralización", de manera que los problemas que el proyecto busca resolver no se reproduzcan en las áreas periféricas.

Cuadro 17

Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana
Chile

Descripción

El ejercicio de localizar los fenómenos y hechos en el espacio es una de las bases para una comprensión más integral y sistemática de la realidad y del territorio. Los sistemas de información geográfica constituyen una herramienta de gran utilidad para disponer datos en el espacio de una forma ordenada, simulada y controlada.

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son herramientas cuyo objetivo es gestionar la información territorial almacenando, procesando y tratando información espacial de distintas facetas de la actividad del ser humano sobre la tierra, o bien de las características físicas de ella. Los SIG se basan en la superposición de capas de información que permiten el análisis y modelamiento de los fenómenos territoriales, y cuya representación considera elementos como puntos, líneas o polígonos, con la potencialidad de contar con distintas escalas de visualización y las bases de datos a ellas asociadas.

Su aplicación en el ámbito de la Seguridad Ciudadana

La capacidad de representar distintas variables de forma ordenada y simplificada en los SIG ha sido utilizada ampliamente en el tema de la seguridad ciudadana. Las principales asociaciones con los sistemas de información geográfica han estado en:

- Ubicación precisa de acontecimientos delictuales.
- Identificación de patrones de distribución delictuales.
- Identificación de movilidad delictual.
- Comprensión y análisis de distintas formas e implicancias del accionar delictual.
- Identificación y ubicación de otras variables contextuales.
- La capacidad de contar oportunamente con la información.

Los datos delictuales y su ubicación territorial

Las denuncias o reportes, detenciones o procedimientos efectuados a los organismos policiales son las principales fuentes de datos para las representaciones del delito. La ubicación precisa de los lugares donde ocurren los delitos, o bien donde se realizan las detenciones o procedimientos (por medio de la dirección) sirven como llave para la generación de mapas del crimen.

Es necesario destacar que existen otras fuentes de información (no puntuales, como el caso de los delitos) que son utilizadas en el ámbito de la seguridad ciudadana y que pueden ser representadas por medio de SIGs, como por ejemplo encuestas de percepción de seguridad, de temor, de victimización, etc.

Las formas de representar los delitos en el territorio

La ubicación espacial de cada uno de los acontecimientos delictuales registrados en un determinado territorio sirve como base para la representación de la actividad del delito. Sin embargo, esta información puede tornarse inmanejable al considerar períodos de tiempo de importancia, o bien escalas de representación más pequeñas, por la cantidad de puntos que pueden graficarse. La abstracción de tal cantidad de información territorial se puede basar en tres tipos de representación:

• Graficación de frecuencias: representación cartográfica que muestra dónde y en qué cantidad se registran los delitos.
• Mapeo de densidades instantáneas (hot spots): modelo matemático que a partir de la distribución de los puntos (delitos) en el territorio genera una representación de la distribución diferencial de éste. En otras palabras, a partir de la forma como se distribuyen los delitos se da a cada punto del territorio un valor en la variable.
• Flujos: modelo de representación de la forma como se desplaza el delito. Si bien no es una aplicación directa de los Sistemas de Información Geográfica, es un producto que es posible de obtener de la disponibilidad de los datos en el territorio.

Principales aplicaciones

La principal potencialidad de la utilización de esta herramienta está en la facultad de focalizar a las escalas más precisas la información delictual. Esto adquiere una relevante importancia en el contexto que todas las administraciones locales y gobiernos se desenvuelven, este es una cantidad limitada de recursos en el marco de una gran cantidad de necesidades. Los SIG se transforman en una herramienta más para la racionalización y evaluación de cómo poder invertir de la mejor forma los recursos a través de la focalización territorial.

Las principales aplicaciones de los SIG en el marco de la seguridad ciudadana se pueden resumir en los siguientes puntos:

• Potenciación del análisis a partir de las distintas fuentes de información y herramientas de análisis.
• Información como eje de focalización de recursos y esfuerzos en pro del diseño de estrategias de intervención adecuadas.
• Información como herramienta de medición de evaluación e impacto de las acciones emprendidas.
• Apoyo permanente a programas de prevención del delito (intervenciones en sectores focalizados).
• Determinación de puntos conflictivos a partir de la determinación de áreas de alta densidad delictual (hot spots).
• Apoyo permanente a los organismos encargados del control de la delincuencia (policías).
• Utilización de la información territorial en la prevención del delito en cuanto esta herramienta se transforma en un medio de conocimiento y comprensión del delito para las instituciones encargadas del tema, así como de la sociedad en su conjunto.

Consideraciones finales

Todas las representaciones territoriales que se puedan hacer a partir de una herramienta cuantitativa como los SIG, así como los análisis, conclusiones; y hasta las políticas; dependen absolutamente de la calidad del dato. En otros términos, contar con un dato fidedigno, sistematizado y oportuno se torna central a la hora de contar con una herramienta efectiva y eficaz en el control y prevención del delito.
Por otro lado, la creación de conocimiento como medio para dialogar con la comunidad sobre la base de la realidad conocida a partir de este tipo de herramientas —como los sistemas de información geográfica—, se puede constituir en un medio de generar seguridad.
Lo anterior toma suma relevancia al considerar que el problema de la seguridad ciudadana es una moneda de dos caras, que no necesariamente están íntimamente relacionadas. Una cara dice relación con el nivel e impacto real de los delitos en la sociedad; y la otra, con la sensación de temor e inseguridad que esta genera.

Fuente: Rodrigo Espina, encargado de los sistemas de información geográfica de la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Interior, Chile.

TÉCNICAS PARA MEJORAR EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Lucía Dammert · Alejandra Lunecke

Para la elaboración del diagnóstico de seguridad a nivel local es indispensable la recolección de información clave, siendo una de las tareas primordiales de cualquier estrategia de intervención en la materia. En general se observa que la mayoría de los gobiernos locales en América Latina genera información valiosa en la temática pero dispersa y poco sistemática. En este sentido, se releva la necesidad de incentivar mayor rigurosidad en el conocimiento de las problemáticas que afectan a una localidad, sector o barrio de manera de que se facilite el control de su intensidad y magnitud a lo largo del tiempo.

El objetivo de esta sección es brindar una breve reseña de las principales herramientas, métodos y técnicas que pueden utilizarse con este propósito. Así como enfatizar la necesidad de consolidar espacios al interior de los gobiernos locales que sistematicen, organicen y analicen la información relevada.

En este marco, la elaboración de un diagnóstico de la seguridad en un determinado municipio debería considerar y abordar dos tipos de análisis de información:

• Análisis técnico realizado por especialistas (locales o externos al municipio) que contribuyan a las tareas desarrolladas por el Consejo, la definición de objetivos y la implementación de iniciativas.

• Análisis comunitario de un diagnóstico que incluya intercambio de experiencias, definición de prioridades y análisis de propuestas de solución.

Ambas perspectivas de análisis cuentan con herramientas de recolección de información, cuyo manejo y utilización permiten orientar el trabajo a nivel local desde el conocimiento profundo de la realidad que sea desea intervenir, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, tal como revisaremos a continuación.

I. Herramientas para el análisis técnico

El trabajo con información confiable es uno de los requisitos fundamentales para conseguir impactos positivos de las políticas locales de seguridad. La información recolectada muchas veces proviene de fuentes externas al gobierno local debido a su complejidad o a las barreras que, en algunos casos, emergen de la forma en que se organiza dicho gobierno. Situación que pone en evidencia la necesidad de

formar un equipo técnico local que pueda recolectar dicha información y realizar evaluaciones periódicas de las condiciones actuales y de la evolución de las mismas en el futuro.

Esta información recolectada por equipos técnicos debe ser vertida como insumo de trabajo en los Consejos Comunales, lo cual garantiza su análisis desde diferentes perspectivas, orientándose hacia la práctica y permitiendo una rápida comprensión de la misma.

Elaboración de una línea de base

Es importante definir un momento de inicio de las actividades que permita medir las condiciones de cada situación o problema con anterioridad a la intervención u acción, pues aquello permite el análisis longitudinal. Es decir que en cada año o período se pueda analizar una determinada problemática de acuerdo a la comparación con años previos y con la llamada línea de base o fase inicial.

Esta información es vital para realizar análisis comparados con otras realidades locales del país e incluso a nivel internacional. De igual manera permite la realización de evaluaciones sobre los cambios producidos por las iniciativas desarrolladas de acuerdo al plan de acción local.

Dependiendo de cada problema o situación observada, la línea de base contará con información específica y fuentes diversas que deberán, por ende, ser consultadas de forma periódica.

Los diagnósticos de seguridad ciudadana pueden incluir una amplia variedad de información. Esta amplitud puede convertirse en un problema ya que se torna dificultoso identificar aquella que es verdaderamente prioritaria para los fines perseguidos. En la *tabla 1* se presenta un breve resumen de aquellas áreas que se consideran imprescindibles a la hora de generar un diagnóstico local. Si bien existe información complementaria que permite aumentar la cualidad del mismo, como por ejemplo la referente al uso de los espacios públicos, en muchos gobiernos locales se debe partir por tomar la decisión de sistematizar ciertas áreas en forma prioritaria, las cuales por su importancia y calidad de información que otorgan, en la mayoría de los casos, se corresponden con las que se describen a continuación.

Tabla 1. Tipo de información necesaria para diagnósticos de seguridad local

Tipo de información	Herramienta	Facilitador	Problema
Denuncias	Sistematización de información oficial de las instituciones policiales	La información de denuncias permite caracterizar el fenómeno criminal denunciado, sus manifestaciones y condiciones	La cifra negra del delito, es decir el porcentaje de delitos que no se denuncian
	Sistemas de Información Geográfica	Definen la geografía del delito: las áreas, horarios y tipos de ocurrencia de delitos	Alto costo para su desarrollo
Victimización	Encuestas de victimización	Permite conocer el fenómeno con mayor detalle y complejidad	Los diseños muestrales en muchas ocasiones son limitados.
	Sistemas de Información Geográfica	Definen la geografía de la victimización: las áreas, horarios y tipos de ocurrencia de delitos	Alto costo para su desarrollo
	Mapas Perceptuales	Permiten identificar las zonas críticas con información "vivida"	Limitada participación de la ciudadanía
Temor	Encuestas de victimización	Permite conocer el fenómeno con mayor detalle y complejidad	Los diseños muestrales en muchas ocasiones son limitados
	Información cualitativa	Relevar información sobre temas vinculados con el temor	Limitada capacidad de generalización
Participación	Información cualitativa	Relevar información sobre temas como confianza en instituciones, participación, entre otros	Limitada capacidad de generalización

Fuente. Elaboración propia, 2005.

Metodológicamente, la recolección de información es un paso de crucial importancia para la investigación en cualquier área. Situación que se hace manifiesta al constatar que la manera en que se accede a la información influye en la calidad de ésta, por lo que, a posteriori, la toma de decisiones prácticas que se efectúa a partir de la recopilación de información es dependiente de la información disponibles para ello y ciertamente de otros factores menos controlables (aspectos institucionales, políticos, etc.), por lo tanto, es necesario y primordial asegurar la confiabilidad del proceso de levantamiento de información.

La variedad de técnicas para abordar la recopilación de información es muy extensa, muchas veces es posible utilizar herramientas ya probadas y estandarizadas –encuestas o cuestionarios– otras veces habrá que recurrir a instrumentos de confección más particular, que requieren no sólo de una preparación adecuada, sino de mucha creatividad. En concreto se puede decir que cualquier evento es propicio para recoger información, todo depende de la técnica con la que se aborde y lo que se quiera indagar.

El tipo de información considerada puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo. En este sentido, existen herramientas útiles para la recolección de información que resultan especialmente pertinentes en el contexto de la investigación sobre seguridad. Un aspecto relevante es que la información cuantitativa (encuestas, cifras oficiales de denuncias, entre otros) debe ser sistematizada de forma periódica, lo que además de otorgar información actualizada permite el análisis de las tendencias, cambios y fluctuaciones, todo lo cual debe ser realizado por un equipo técnicamente sólido que sea capaz de identificar y/o predecir los posibles patrones de comportamiento que se pueden desarrollar en el futuro.

Si bien es cierto el análisis cuantitativo es muy relevante dentro del abordaje de la temática de seguridad, debe considerarse que a nivel local la recolección de información tiene un carácter especialmente cualitativo que debe ser relevado debido a la cercanía con la población, al conocimiento de los vecinos de su situación y la constante capacidad que existe para desarrollar estas herramientas.

Por lo anterior, a continuación se presentan las principales técnicas de recolección de información cualitativa dentro del análisis técnico definido previamente.

Tabla 2. Cuadro resumen de técnicas cualitativas de recolección de información técnica

Técnica	Tipo de Información
Entrevistas	Permite la identificación de percepciones, historias de vida y situaciones que se desarrollan en el barrio en relación a determinados grupos sociales.
Observación participante	Esta técnica para recolectar información consiste básicamente en insertarse en la vida normal de la comunidad y participar como uno más de ella, obteniendo una visión desde dentro de ella.
Análisis fotográfico	La fotografía es utilizada como instrumento de observación y como instrumento educativo. Es decir, para hacer inventarios rápidos, confeccionar mapas, documentar acontecimientos.
Discursograma	Consiste en agrupar un número de personas dispuestas a conversar sobre la realidad del vecindario (pueden estar divididas según cómo lo defina la persona que dirija esta técnica) y se trabaja en torno a una mesa grande en la cual está dispuesto un mapa del sector, con el mínimo de información referencial necesaria (quizás sólo el nombre de las calles).
Grupo Focal y Grupo de discusión	Realización de conversación con grupos de vecinos sobre temas específicos que tienden a reproducir la percepción general de la población.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Si bien es poco común hablar de muestras cuando se definen técnicas cualitativas, este es un paso absolutamente necesario. No obstante, en este tipo de técnicas o estudios no se trata de seleccionar un segmento de la comunidad que represente al resto (no es una muestra probabilística), sino más bien de denominar, a partir de sus característica, a los sujetos informantes y la manera en que se aplican los instrumentos.

En este sentido hay varios tipos de muestras que son igualmente válidas, dependiendo del tipo de estudio. Lo importante en este ámbito es dejar en claro **cuál** es la muestra y **por qué** se definió, puesto que esto otorga un marco a la información que se recoge y permite entender la magnitud de los resultados.

Definido el tema que se quiere estudiar (esto es las preguntas y objetivos que se fijan como guía de la investigación), es necesario acotar el estudio en diversas dimensiones, por ejemplo:

- *geográfica*
- *etaria (edad)*
- *género*
- *roles*
- *segmentación socio-económica*
- *horaria*

La idea es que un estudio –sobre todo de carácter cualitativo– no es mejor por abarcar un mayor número de informantes, sino por abarcarlos mejor. Formalmente, se trabaja con muestras no probabilísticas, a veces dirigidas. Lo que no es un problema porque los datos que se obtienen no pretenden ser expandibles a un "universo", sino que restringidos a los propios informantes.

A veces la muestra se estructura en torno a "sujetos voluntarios", otras veces a informantes expertos (o calificados). Otra posibilidad es tratar con "sujetos-tipo", es decir, estándar con respecto a una variable o más variables definida previamente, los cuales son elegidos normalmente al azar. Son comunes las muestras por cuotas, cuando son varios los tipos de representantes de ciertos eventos (adultos, niños, hombres y mujeres, entre otros). Sólo después de configurada la muestra se puede acceder a las técnicas, que se deben seleccionar de acuerdo a los fines de la investigación.

Las Entrevistas

La entrevista puede definirse, de manera preliminar, como un proceso comunicativo por el cual un investigador solicita una información de un actor que se ha seleccionado previamente como informante, ya que en la experiencia de ese interlocutor se haya la información que se busca rescatar. Sin embargo, la relación que se busca o que se construye en la instancia dada por la entrevista –en muchos casos– no apela a la singularidad o individualidad del informante, es decir no necesariamente se apela a la información que puede brindar un individuo en cuanto tal, sino lo que puede aportar en cuanto a partir de su experiencia en un cierto tiempo, espacio, función, posición, etc. En este sentido, cuando el informante habla desde sí, no habla como un individuo aislado y único, sino un sujeto parte de una historia colectiva.

Es uno de los métodos más frecuentes. Pues aporta una amplia gama de información, la cual puede ir desde el conocimiento de hecho específicos, opiniones, conocimiento de una temática o simple acercamiento a la realidad o percepción de ella en un determinado territorio, entre otros. En este sentido, la entrevistas pueden ir desde una simple conversación informal –que por cierto, presenta mayores limitaciones metodológicas- hasta llegar a largas sesiones sistemáticas –que son más dirigidas y que ofrecen mayor especificidad en la

calidad y cantidad de información posible de recolectar– lo cual debe ser definido de acuerdo a la particularidad de la investigación, a la calidad de los informantes y a la posibilidad de complementariedad con otras técnicas.

Es recomendable utilizar diversos y variados informantes frente a un mismo hecho, esto permite corroborar la información y conocer perspectivas complementarias. Sin embargo, debe considerarse que la aplicación de está técnica es costosa y un poco lenta, por lo que la definición de los informantes también debe ser selectiva. Es por esto que las entrevistas pueden ser complementarias a otras técnicas, puesto que es una manera de abordar los temas en profundidad, mientras que con otras técnicas puede abarcarse la generalidad.

Tabla 3. Clasificación de las entrevistas según estructuración de las preguntas

1. Conversación: coloquial, no hay preguntas preestablecidas, sirve para indagar de manera preliminar sobre la información.

2. Profundidad: no hay preguntas, sino temas a conversar, se trabaja en sesiones reiterativas y profundizando una sobre otra.

3. Semi - estructurada: contiene algunas preguntas y algunos temas. Es el tipo más usado porque otorga fiabilidad y flexibilidad.

4. Estructurada: hay preguntas preestablecidas. También es bastante usada y entrega bastante información, pero no contempla tener nuevos hallazgos.

5. Encuestas: preguntas cerradas, con respuesta preestablecida. Tienen un tratamiento especial, puesto que su diseño y construcción es muy complejo

Requisitos para la selección de las preguntas:

• Deben seguir un orden lógico. En caso de querer reconstruir eventos, es conveniente seguir un orden cronológico desde los datos contextuales, los factores que provocaron el incidente, pasando por el incidente mismo (conviene definir etapas y actores, cambios, etc.), y las consecuencias que produjo.

• Pero además seguir un orden lógico de complejidad, esto es las preguntas más generales y simples al comienzo y tomando mayor especificidad a medida que avanza la entrevista.

• Las preguntas deben ser claras y comprensibles para los entrevistados (si es necesario, hay que adaptar el lenguaje)

• Deben referirse sólo a un aspecto o relación lógica (Un ejemplo de una pregunta que abarca dos aspectos puede ser: ¿acostumbra a ver televisión y escuchar radio?)

• Las preguntas abiertas no deben incluir la respuesta, sólo las de verificación.

• Tratar de no hacer referencia a experiencias personales, o a instituciones o personajes que puedan influenciar la respuesta.

Hay diferentes tipos de preguntas y estas se definen de acuerdo al tipo de entrevista que se desee desarrollar, para hacer un panorama general de estas categorías, a continuación se muestran algunas:

• **Indagatorias:** generales y abiertas para reconocer la importancia de ciertos aspectos, en los entrevistados, que se quiera investigar.

• **Contraste:** son preguntas que repiten la temática a través de la pauta, que buscan comprobar si hay concordancia o no en las respuestas dadas. Están formuladas de manera diferente y no seguidas.

• **Verificación:** son afirmativas o negativas, sirven para que el entrevistado reafirme su posición sobre lo que ya expresó, y para comprobar que el entrevistador comprende el mensaje expresado.

• **Profundidad:** son preguntas que apelan a la profundidad del tema o a aspectos más íntimos de la persona que se entrevista, en general se espera un respuesta de larga duración.

• **Proyectivas:** ponen al entrevistado en una situación hipotética, que lo hace responder que es lo que se pensaría, sentiría, etc.

• **Descriptivas:** se solicita al entrevistado que especifique ciertos aspectos en detalle, que llene un panorama antes mencionado.

La Observación

Esta técnica para recolectar información consiste específicamente en insertarse en la vida normal de la comunidad y participar como uno más de ella, obteniendo una visión desde dentro. La observación "directa o sistemática" se caracteriza por la predeterminación de unidades o categorías de observación en términos de comportamientos que pueden entonces verificarse o cualificarse en el terreno.

Las observaciones pueden diferir, o no, de las definiciones y comunicaciones entregadas de manera discursiva en las entrevistas. De esta manera, el rescate de

esta información es muy importante para ver de qué manera se lleva a cabo el trabajo del Consejo, las temáticas tratadas en la ocasión observada, las dinámicas entre los diferentes actores sociales, entre otros. En este sentido esta técnica, además de ser un aporte en sí por la cercanía con la realidad que proporciona, se presenta como un mecanismo de verificación y corrección de lo que puede ser rescatado por medio de las entrevistas.

No obstante, es importante tener claridad respecto de algunas de las limitaciones que posee esta técnica:

• Requiere de un tiempo prolongado para tener resultados de calidad.

• Siempre es selectiva respecto de ciertos hechos priorizados frente a otros.

• Siempre es singular y única (no se repiten las situaciones), por lo tanto, no permite la generalización.

La fotografía

La fotografía es utilizada como instrumento de observación y como instrumento educativo. Es decir, para hacer inventarios rápidos, confeccionar mapas y documentar acontecimientos.

Ésta puede ser utilizada además como apoyo de otras técnicas de recolección de información como son las llamadas "Fotos Hablantes" utilizadas en test proyectivos o entrevistas. Consisten en una combinación de lo tratado convencionalmente como entrevista, pero que en vez de preguntas, o temas a tratar, presentan fotografías al entrevistado, o imágenes referentes al tema que se consulta, de manera que sirva de estímulo a la entrega de información. Esta técnica es muy pertinente en el abordaje de la temática de seguridad, pero deben tenerse es consideración ciertos aspectos importantes:

• Requiere de la confección de un buen material fotográfico con anterioridad.

• Debe tenerse cautela en presentar fotos figurativas, donde no aparezcan rostros reconocibles o situaciones conocidas, para no generar estigmatización.

• Es necesario trabajar siempre con el mismo "set" de imágenes y en el mismo orden.

• En el caso de los test, la situación es similar, pero la imagen generalmente se utiliza como apoyo en las preguntas que ya tienen las respuestas prefijadas (estructuradas y de respuesta cerrada).

Discursogramas

Los discursogramas constituyen una fusión de técnicas bastante interesante y útil. Han sido utilizados en estudios de barrios donde han mostrado su eficacia para la identificación no sólo de aquellos lugares peligrosos o conflictivos, sino aquellos lugares de tránsito frecuente, reunión, espacios de sentido identitarios, entre otros.

Es una técnica que fusiona los focus group, los mapas preceptúales y otras técnicas afines. Consiste en agrupar un número de personas dispuestas a conversar sobre la realidad del vecindario (pueden estar divididas según cómo lo defina la persona que dirija esta técnica) y se trabaja en torno a una mesa grande en la cual está dispuesto un mapa del sector, con el mínimo de información referencial necesaria.

Sobre el mapa se marcan aquellos aspectos importantes que se van desprendiendo de la conversación guiada por el investigador, en torno a los temas predefinidos. La idea de esta técnica es que posteriormente se pueden integrar los diferentes discursogramas y ver las recurrencias o divergencias en las apreciaciones de los diferentes grupos de informantes.

Esta técnica, emparentada con el sistema estadístico de información SIG (sistema de información geográfica), cubre aspectos cualitativos de la investigación que el sistema estadístico deja pasar o discrimina. Puede utilizarse con diversos fines, en diversos momentos de la implementación de un plan de seguridad local y eventualmente puede remplazar las marchas exploratorias cuando estas presenten un peligro –o una sensación de peligro- para la comunidad.

Una aplicación concreta de los discursogramas puede ser la elaboración de mapas perceptuales de seguridad, en los cuales se incorporan aspectos como la distribución geográfica de los miembros de la comunidad, los límites de las propiedades, la localización de las viviendas y otros lugares frecuentados por los habitantes.

Grupos Focales y Grupo de discusión

En el caso que las entrevistas no puedan dar cuenta de una realidad más amplia, o que lo que interese sea el discurso colectivo, por sobre las apreciaciones personales, entran a jugar un rol preponderante otras técnicas de investigación que indagan sobre la opinión grupal respecto a ciertos temas o la construcción social de un discurso, la postura colectiva frente a determinadas situaciones.

En éste ámbito aparecen los grupos focales (focus group) y los grupos de discusión, que generalmente tienden a considerarse de manera homogénea, sin embargo

presentan diferencias sutiles, tanto en su concepción como en sus productos. Aquí se abordará brevemente dicha relación y la correspondiente diferencia.

La diferencia fundamental radica en la dinámica que -se espera- se produzca en el grupo versus el rol desempañado por el investigador. En el caso de los grupos focales se da la situación de una "entrevista grupal", donde el habla es personal y la escucha es grupal. En este caso el investigador tiene un rol más directivo y determinante en los ritmos de respuesta que puedan dar los informantes. Lo que importa no es la dinámica de grupo, sino la respuesta ("la opinión") de cada uno de los informantes que ha sido influida -y a veces promovida- por la de los otros.

Por el contrario, en el grupo de discusión la intervención del investigador debe tender a ser nula o sólo inicial, puesto que se espera que la dinámica de los informantes se convierta en una conversación fluida, donde la información se produce "en ese momento", pero de manera grupal. En esta técnica, importa por sobre todo el "discurso grupal", es decir, el debate, la interacción, los acuerdos, las discrepancias, etc.

A partir de esta aclaración se desprenden diferentes aspectos referentes a la preparación y utilización de estas técnicas.

Tabla 4. Esquema de preparación y utilización de las técnicas de recolección de información colectiva

Preparación inicial:

Grupo focal. Se preparará una selección de temas (muchas veces preguntas concretas) que interesa tratar y que el investigador guiará para que se aborden en su totalidad. Puede acompañarse de alguna motivación inicial, que introduzca a los participantes en el tema específico que interesa.

Grupo de discusión. Se enfatiza mayormente en la motivación inicial, y se determina un gran tema sobre el que se quiere hablar (aquí desaparecen las preguntas específicas).

Registro de la información:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. En ambos casos, el habla se registra en una grabación que permite posteriormente revisar los contenidos y producir el análisis. Sobre esto hay que tomar las precauciones necesarias, que dicen relación con que –a diferencia de las entrevistas- el sonido es muchas veces superpuesto entre las personas, los espacios son más amplios, etc., lo que dificulta el registro de calidad aceptable. En este sentido, es necesario procurar un buen medio de grabación (a veces conviene apoyarse con un micrófono especial), y un lugar especialmente acondicionado o que tenga características de tener poco "eco", no ser interrumpido, etc.

Motivación para asistencia a las sesiones:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. En ambas técnicas se presenta la dificultad concreta de la "producción" de las sesiones, en la medida que es difícil conseguir la asistencia segura de los informantes, y conseguir todos los elementos necesarios. En esta línea, es conveniente poder ofrecer las comodidades mínimas a quienes participen (café y galletas, movilización, entre otros.), pero nunca algo a cambio que comprometa su participación.

Conformación de los grupos:

Grupo Focal y Grupo de Discusión. La conformación interna de los grupos debe ser determinada por el investigador según los criterios que se manejen en la investigación y la naturaleza de los temas; así es posible separar a los informantes por edad, sexo, antigüedad, roles, grupos de pertenencia, etc. Al mismo tiempo, ésta puede surgir de la aplicación de otras técnicas como los diálogos ciudadanos, las marchas exploratorias, entre otras. Sin embargo es bueno ir variando "la carpeta" de informantes, puesto que con el tiempo se repiten las opiniones (saturación por contenido), potenciando el sesgo en la investigación. La repetición de informantes puede darse en contextos específicos como la evaluación, donde el mismo grupo participa de dos sesiones, una al comienzo de la implementación de una actividad (proyecto, plan o programa) y otra al finalizar, de manera de comparar los resultados.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

II. Herramientas para el análisis y evaluación participativa

Además de las técnicas de recolección mencionadas previamente, el Consejo Local de Seguridad Ciudadana puede relevar información valiosa a través de la participación de la comunidad. Esta ampliación de las fuentes tiene el potencial de:

• Generar una discusión profunda entre los grupos comunitarios y entre la comunidad y los técnicos / expertos;

• Entregar una perspectiva más amplia a la identificación de temas y problemas;

• Proveer una base de información que permite tomar decisiones bajo criterios específicos, elaborar iniciativas y acciones que consideren las necesidades, intereses y preferencias de toda la población;

• Informar, sensibilizar y educar a la sociedad, motivándola para trabajar en favor de la convivencia, la tolerancia y la cultura ciudadana;

• Desarrollar diagnóstico que cuentan con un mayor consenso ciudadano sobre los problemas y las formas de disminuir su magnitud.

Sin duda estos métodos implican investigar las opiniones de la comunidad y de los usuarios de los servicios. Es necesario por tanto que las conversaciones estén dirigidas hacia aquellos problemas/temas que fueron definidos como centrales o prioritarios en la agenda local, para evitar la generalización de la conversación.

Estos métodos permiten la toma de decisiones participativa entre los responsables de la gestión y la ciudadanía. Este es un tema que trasciende el ámbito del trabajo en seguridad, pero que se ajusta muy bien a los modelos que se buscan implementar en esta área de trabajo. Sin embargo, el sentido de la realización de estas técnicas puede ser ampliada, es decir, pueden ser además de un mecanismo de recolección de información, un mecanismo de toma de decisiones, de selección de iniciativas, de evaluación, entre otros.

La participación

Ésta puede generarse a partir de encuentros de trabajo de la comunidad o asambleas de demanda a la autoridad. Sin duda, las jornadas de trabajo implican asumir procedimientos que hagan viable el cumplimiento de los objetivos planteados. Por otro lado, la asamblea tiende a obstaculizar el desarrollo del trabajo por objetivos, por lo que es necesario optar por pequeños grupos de trabajo, cuyo número no exceda en lo posible las 15 o 20 personas.

El restringir la convocatoria no significa establecer mecanismos arbitrarios de participación. Por el contrario, busca adecuarse a las formas de representación

natural de las comunidades, es decir, las organizaciones sociales y sus dirigentes. Con independencia del análisis que se puede hacer acerca de la crisis de la participación social y de la representatividad efectiva de las organizaciones sociales, éstas representan aquella parte de la población que se activa para impulsar iniciativas de carácter colectivo, con capacidades y motivación para hacerlo.

Las organizaciones sociales que funcionan en la comuna son innumerables, y muchas de ellas ni siquiera tienen existencia legal. Una parte de las organizaciones tienen como razón de ser representar territorialmente a los vecinos (juntas de vecinos y uniones comunales), otras en cambio, tienen como eje de su acción el desarrollo de actividades de interés particular para un grupo específico (clubes deportivos, agrupaciones juveniles, etc.).

Se requiere un trabajo coordinado entre diversas instancias del gobierno local para identificar el mecanismo preciso con el que se realice la invitación la cual debe dejar establecido el objetivo y contenido de los encuentros.

Etapas de los métodos participativos.

Presentación de los participantes: Lo relevante en este punto es que los participantes sepan de los demás (al menos sus nombres y organizaciones que representan). Es importante llevar registro de los asistentes a cada jornada. Es importante que el Secretario Técnico o el responsable de la jornada de inicio a las presentaciones, especialmente considerando que es el participante externo de la misma.

Explicación de la jornada: De la misma forma como se puede haber explicado a los dirigentes vecinales que participaron de las primeras reuniones informativas, se debe explicar a los participantes la **logística de la reunión**. Se debe explicar cómo se trabajará (modalidad de grupos y plenario) y fijar un tiempo estimado de duración de la actividad, el cual no debería exceder las dos horas de duración por sesión (de ser necesario deberá realizarse una segunda sesión).

Identificación de los problemas/temas de Seguridad: Un primer paso es llegar a determinar cuáles son las situaciones/problemas principales de una comunidad, lo que no es un objetivo fácil de cumplir; son varias las cuestiones que pueden dificultar la generación de la información puesto que los participantes se acercan al tema de la "seguridad ciudadana" desde sus propios preconceptos. Algunos llegan a intuir una asociación del tema al conjunto de ámbitos de la vida humana, otros entenderán la seguridad ciudadana desde una perspectiva restrictiva, asociada únicamente al control del delito o a la expresión criminógena del fenómeno (relacionada especialmente con los delitos contra la propiedad). Cada situación problema se puede entender como un sistema complejo en que interactúan una serie de factores. Así, puede que distintos dirigentes reconozcan

la misma situación problema pero se centren en manifestaciones diferentes de la misma.

Análisis de los problemas identificados: Luego de que los participantes han identificado las situaciones más problemáticas de su sector, es necesario un despeje de cada una de ellas; este despeje se hace mediante su análisis colectivo.

Una precaución importante es que lo que se define como problema realmente lo sea, y no se trate de un planteamiento de demanda; por ejemplo, no sería acertado hablar del problema "mejorar las relaciones en el barrio", sería necesario sondear cuál es la situación de fondo que lleva al planteamiento, como la "incomunicación entre los vecinos" o "frecuentes conflictos verbales y físicos entre los vecinos"; es decir, el análisis debe permitir llegar a verbalizar adecuadamente el problema en cuestión. De igual modo, un problema que fue entendido en la parte inicial en términos muy generales y vagos (como por ejemplo, "problema de inseguridad", "delincuencia", "drogas", etc.) deberá ser precisado, hasta llegar al nivel de manifestación más concreto.

El análisis puede hacerse sobre los siguientes contenidos básicos:

• **Formas de manifestación del problema:** debe responderse a la pregunta de ¿Cómo se expresa el problema?, ¿por qué decimos que hay un problema X?. La idea es describir claramente la situación que molesta o preocupa a la comunidad.

• **Población afectada por el problema:** Es importante precisar quiénes se ven afectados directamente por la situación descrita; ¿afecta a todo el barrio o sólo a una parte de éste?. Si es posible debe haber una estimación del número de personas que se verían afectadas.

• **Efectos del problema:** El ejercicio debe permitir adentrarse en la manifestación subjetiva del problema; es decir, en la forma cómo la situación enunciada afecta a los sujetos (por ejemplo, sensación de temor, menor interacción, desconfianza, etc.).

• **Causas del problema:** resulta interesante y útil conocer la atribución de causalidades que hace la comunidad a las situaciones/problemas descritas. En general, las comunidades son capaces de identificar con mucha intuición los factores comprometidos, sin embargo, es importante que se estimule la reflexión, de tal forma que los participantes amplíen su análisis a factores inicialmente no considerados. Así, el análisis de una determinada situación perfectamente puede llevar a identificar factores asociados a tres categorías distintas de causas: las de origen social (sea individual, familiar, o barrial), las relacionadas con determinadas características del entorno físico, o las vinculadas a institucionalidad (por ejemplo, tipo de relación con la policía, papel de las autoridades, etc.).

• **Historia del problema:** Interesa conocer hace cuánto tiempo se manifiesta el problema. Al mismo tiempo es relevante conocer si la comunidad ha intentado soluciones de la situación descrita y cuáles son los motivos para no hacerlo (por ejemplo, temor a represalias, falta de apoyo, etc.).

• **Localización:** Es muy importante que respecto de los problemas que se identifique se pueda determinar el lugar preciso donde se presenta la situación. Para ello puede ser importante el empleo de técnicas de mapeo, o sea, que la comunidad identifique en el plano de su sector los puntos en que determinado problema se hace visible. Hay problemas en los que no es posible definir un lugar específico por tener manifestación extendida en la población, tal es por ejemplo el caso del maltrato infantil o la violencia intrafamiliar: los participantes pueden constatar su existencia y expresar su preocupación, pero es claro que no hay "un sector" específico donde se dé.

• **Priorización:** Consiste en acordar un orden de priorización de las situaciones/problemas descritas. Llegar a determinar qué problema es más importante que otro aparece facilitado por el ejercicio de análisis, pero no deja de ser una tarea dificultosa, que aconseja en muchos casos una sesión especial para trabajarlo. Son múltiples los factores que confluyen en la toma de decisiones: la sensibilidad con tal o cual problema, el interés por atraer recursos a un determinado ámbito de influencia, el interés de la organización, entre otros.

En ese contexto los esfuerzos deben orientarse a generar consensos entre los participantes más que a solucionar las diferencias con una votación, especialmente si se trata de decidir cuál es el problema principal. Puede facilitar la misión si los participantes hacen el ejercicio de priorización de acuerdo a criterios similares. En tal sentido, se proponen algunos criterios:

• **Gravedad:** La gravedad de una situación puede ser analizada a partir de las consecuencias que tiene para quienes la sufren. Así por ejemplo, la violencia física (agresión sexual, violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, etc.) puede marcar seriamente la vida misma de las víctimas.

• **Magnitud:** Se refiere a la cantidad de personas afectadas por el problema.

• **Posibilidades de ser abordados:** hay una serie de problemas relacionados con la seguridad ciudadana en que la intervención desde lo local puede tener resultados menores, como por ejemplo, la cesantía, que depende de una estructura productiva sobre la que la influencia desde el nivel comunal es escasa o dificultosa.

Tomando en cuenta los elementos mencionados previamente, se pueden utilizar diversos métodos para viabilizar la participación de la comunidad en la elaboración de diagnósticos locales de seguridad. La *tabla 4* resume algunos de ellos, los que seguidamente son brevemente descritos.

Tabla 5. Resumen de métodos para evaluación participativa de la seguridad a nivel local.

Método	Explicación
Asambleas Comunitarias	Se trata de eventos públicos, que pueden ser realizados en un territorio específico (barrio, junta de vecino, localidad) o abierto a todo tipo de participantes.
Diálogos Comunitarios	Reuniones de vecinos para priorizar problemas y posibles soluciones.
Muestra o Feria de seguridad	Consiste en la habilitación de un lugar físico donde se presenta información al público a través de diferentes medios y formatos, y se implementan medios para recoger la respuesta de la comunidad.
Marchas exploratorias	Visitas instructivas y organizadas a terreno.
Talleres	Eventos con grupos definidos de participantes, que permiten discutir un tema y profundizar en su conocimiento.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Asambleas Comunitarias

La realización de asambleas para recavar información es igualmente aplicable, pero tienen una connotación mucho más restringida. Las asambleas se prestan para formular demandas por parte de la comunidad, un aspecto que obstaculiza la recolección de información. Además en las dinámicas de grupos grandes, se pierde mucha información útil, por las limitaciones de registro.

En términos sintéticos, las asambleas tienen su utilidad cuando se está indagando, de manera preliminar, sobre los temas gruesos que la comunidad define como prioritarios. Ese es su contexto de validez en cuanto método para recoger información. En general, se puede decir que considerar este tipo de información es más útil en términos políticos que en términos metodológicos, aunque ambas esferas se juntan al prever posibilidades de éxito (aspecto metodológico) a una iniciativa que surge de las necesidades de la comunidad y que está de acuerdo con sus intereses (aspecto político).

Sin embargo, un aspecto poco desarrollado de las asambleas, es que pueden ser útiles para devolver información a la comunidad. Un aspecto que se ha dejado de lado y que parece conveniente desarrollar en vista de las dificultades de difusión que tienen las iniciativas que buscan fomentar la seguridad.

Diálogos comunitarios

Los diálogos ciudadanos pueden ser entendidos como la ejecución de autodiagnósticos comunitarios en materia de Seguridad Ciudadana. Esto parte de la perspectiva que cualquier diagnóstico debe contemplar –sino necesariamente basarse en ellos- la percepción y opinión de los propios implicados, otorgándoles un carácter metodológico de expertos o informantes clave, puesto que es la comunidad la que sabe de manera más fehaciente los problemas que le aquejan, y muchas veces también maneja las posibles soluciones.

Estos implican desarrollar encuentros de trabajo de, y con, la comunidad. El riesgo que estas se transformen en instancias de demanda es algo cierto, y pese a que la situación se preste para ello, el manejo de la situación debe asegurar que se pueda avanzar más allá. En este sentido, se recomienda el trabajo con grupos no superiores a 20 personas.

Muestras o ferias

La preparación de un espacio físico emblemático del barrio para la presentación de información sobre la temática al público en general es una tarea vital en seguridad. Este método involucra a población diversa y amplia que en general no tiende a participar en reuniones estructuradas. Por ende, se debe incorporar la utilización de medios y formatos diferentes (paneles, fotos, videos, teatro, mimos, talleres para niños, adolescentes y adultos, etc.). De igual forma se pueden desarrollar iniciativas vinculadas como la presentación del plan de acción local.

Es importante contar con la presencia permanente de autoridades de gobierno que puedan responder a las inquietudes de la población, así como con mecanismos de inscripción de aquellos interesados en participar en iniciativas concretas.

Marchas exploratorias

Las marchas exploratorias constituyen un mecanismo por el cual la comunidad es activa en definir su territorio desde diversos puntos de vista analíticos. En concreto, se constituyen grupos que luego de ser preparados mediante el tratamiento del tema de seguridad, salen por el vecindario a reconocer los sitios de inseguridad, seguridad, conflicto, peligros, etc.

El objetivo de este instrumento es rescatar la percepción subjetiva que tenga la comunidad respecto de su entorno. En este sentido, se podrá suponer, que como en cualquier técnica, es necesario representar a la comunidad en todos sus espectros, si se quiere tener una imagen completa de las percepciones de los actores.

En el recorrido se identificarán los espacios, lugares o situaciones que contengan significado relativo a la seguridad, los cuales se conversan y analizan mientras se produce el desplazamiento. Además se puede complementar esto con la aplicación

de un pequeño cuestionario (posiblemente orientado a encontrar soluciones a los problemas).

La idea que subyace a esta técnica es que las personas que viven en un determina espacio conocen las dinámicas más comunes, los detalles más íntimos, y las situaciones más sutiles de su propio entorno, es esto lo que los convierte en informantes calificados. Por lo que sus apreciaciones tienen un valor insustituible. A su vez es necesario remarcar que mucha de la información puede estar marcada por la "sensación" de inseguridad, y por otro tipo de apreciaciones (celos, disputas, rencillas, envidias, etc.) que el investigador debe saber apartar de la información útil.

Esta técnica no puede trabajarse en grupos muy numerosos, puesto que dificulta la recepción de información y se generan conversaciones paralelas que son muy difíciles de captar.

Además, en determinadas condiciones, es necesario garantizar la seguridad o el anonimato e incluso proteger a quienes participen, puesto que se exponen a ser considerados "informantes", lo que acarrea un problema de convivencia considerable.

Talleres

Son reuniones preparadas con grupos específicos de participantes con un objetivo específico (formación, debate, realización de iniciativas, evaluación, entre otros). Para obtener un resultado adecuado, es necesario partir de la explicitación de los objetivos y posibles resultados del taller así como los pasos a seguir en el corto y mediano plazo. La presencia de diversos talleres puede generar un sentido de angustia ciudadana frente al debate permanente de problemas sin poder vislumbrar su solución.

Los observatorios locales de seguridad

Sin lugar a dudas la recolección de información es uno de los elementos vitales para el diseño de iniciativas eficaces y eficientes en la disminución de la violencia y la criminalidad a nivel local. Sin embargo cabe acotar que dicha información debe ser administrada, procesada y sobretodo consolidada en bases de datos longitudinales que permitan análisis comparados en el tiempo así como el monitoreo de los impactos de dichas iniciativas.

Dicho espacio de intercambio, recopilación, análisis y difusión de información sistemática y actualizada del comportamiento del delito, violencia intrafamiliar y de género, busca convertirla en una herramienta para mejorar la seguridad, a través de acciones que faciliten el establecimiento de políticas públicas e intervenciones que controlen la violencia y promocionen la seguridad ciudadana.

Así los llamados Observatorios son un núcleo de estudios y divulgación desarrollados en algunos gobiernos locales en la Región. Lamentablemente, esta práctica no es aún común en todos los gobiernos locales, sino más bien una excepción. Es importante destacar que no se propone que dichos gobiernos se conviertan en universidades paralelas sino por el contrario, que sean agentes generadores de información de calidad que permita incluso la asociación con instituciones académicas. Estas últimas podrán desarrollar análisis que fundamenten la toma de decisiones y la evaluación de las iniciativas en conjunto con un gobierno local fortalecido, conocedor de la realidad local y con personal calificado para dicho análisis.

SOBRE LOS AUTORES

Hugo Acero: Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Fue Asesor Presidencial de Paz y de Seguridad Nacional en Colombia entre 1993 - 1995. Ha sido Consejero de Seguridad de Bogotá y Subsecretario de Seguridad de Bogotá entre los años 1995 y 2003. Actualmente es Coordinador del Programa Departamento y Municipios Seguros, Consultor PNUD y Asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia.

Maryluci de Araújo: Psicóloga, Post graduada en Psicología de la Salud, especialización en Psicología Social. Articuladora Comunitaria, especialización en Gestión Pública. Fue Coordinadora y Asesora del Programa de Salud Mental-Ayuntamiento Municipal de Tiara entre 1995 y 2000 (tres gestiones consecutivas de gobierno municipal). Actualmente es Coordinadora de Proyectos sociales para el Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial en el municipio de Tiara.

Lucía Dammert: Socióloga y Master en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Pittsburgh. Se ha especializado en el análisis de la temática de seguridad ciudadana en América Latina, principalmente en el área de prevención de la violencia y la criminalidad, participación comunitaria, gobierno local y políticas públicas en la materia. Actualmente es Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

Javiera Díaz: Psicóloga de la Universidad Diego Portales y Diploma en Diseño de Políticas Públicas para la reducción de la delincuencia en el Estado de Derecho. Ha trabajado en investigación en seguridad ciudadana y sistema penitenciario en Chile. Actualmente es investigadora asistente del programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

Norman Gall: Formado en New York y con más de cuatro décadas de experiencia en investigación y publicaciones en América Latina, posee una extensa experiencia de campo en las comunidades urbanas de la periferia en Santo Domingo, Caracas, México, Lima, La Paz, Santiago, Buenos Aires y Fortaleza, así como la Grande São Paulo. Ha sido consultor de diferentes organismos internacionales como la Corporación de Exxon (1979), el Banco Mundial (1984-85; 1989-90), y las Naciones Unidas (1985), contando además con numerosas publicaciones. Ha sido Director Ejecutivo del Instituto Fernand Braudel desde 1897 hasta la actualidad y editor de Braudel Papers.

Alejandra Lunecke: Licenciada en Historia y Cientista Política. Se ha especializado en temas de violencia, participación social, seguridad ciudadana y evaluación de políticas públicas. Actualmente es Coordinadora de Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile.

Bruno Paes: Periodista del periódico El Estado de São Paulo. Formado en economía por la Universidad de São Paulo (USP), en periodismo por la Pontificia Universidad Católica (PUC/SP), Máster en Ciencia Política por la USP y Doctorando en Política por la USP. Actualmente es Investigador del Instituto Fernand Braudel.

Gustavo Paulsen: Abogado, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades. Actualmente se desempeña como Coordinador del proyecto Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URB-AL de la Comisión Europea y la Municipalidad de Valparaíso. Es profesor de Legislación Cultural del Magíster en Gestión Cultural del CELADEC de la Universidad de Playa Ancha y Consejero Regional del Gobierno de la Región de Valparaíso.

Gabriel Prado: Presidente de la Asociación Civil Warma. Miembro del Instituto para la Seguridad Ciudadana (ISC) y Coordinador del Proyecto Piloto de Comités Distritales de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal.

Macarena Rau: Arquitecto Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Magíster de Arquitectura Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es la Directora de ICA Latinoamérica. Es la primera arquitecto entrenada en CPTED en Latinoamérica. Desde el año 2003 trabaja como consultora del Banco Mundial aplicando CPTED en Brasil, específicamente en Recife, en Tegucigalpa, Honduras y en San Salvador, El Salvador. Desde el año 2003 es nombrada Directora ICA (International CPTED Association) para Latinoamérica. Actualmente es la presidenta de la Corporación CPTED-Chile.

José María Rico: Doctor en Derecho (Universidad de Granada, España), licenciado en derecho y diplomado en criminología (Universidad de París, Francia), profesor honorario del Departamento de Criminología de la Universidad de Montreal (Canadá) y consultor de los principales organismos internacionales involucrados en la problemática. Tiene publicados más de 20 libros y monografías y unos 60 artículos sobre temas relacionados con la administración de justicia penal, la policía y la seguridad ciudadana.

Susana Villarán: Primera Defensora de la Policía Nacional del Perú. Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Directora del proyecto Piloto de Comités de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal.

URB-AL Y LA RED 14

URB-AL es un programa de cooperación descentralizado de la Comisión Europea, que busca soluciones concertadas a los desafíos que presentan las ciudades europeas y latinoamericanas. La Red 14: **"Seguridad Ciudadana en la Ciudad"**, localizada en Valparaíso, impulsa procesos asociativos entre las ciudades participantes y fomenta la reflexión sistemática sobre los impactos generados en cada comunidad a partir de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. Así como aunar el conocimiento empírico generado por las prácticas realizadas a nivel local, fortaleciendo así las capacidades de gestión de las entidades locales, mediante la difusión, aplicación e intercambios de las buenas prácticas en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Red 14 - Seguridad Ciudadana en la Ciudad
Blanco 1663, Of. 1002
Valparaíso - Chile
red14@urbalvalparaiso.cl
www.urbalvalparaiso.cl

Colaboran en este volumen:

Hugo Acero: Asesor y Coordinador del Programa Departamentos y Municipios Seguros liderado por la Policía Nacional de Colombia.

Lucía Dammert: Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

Maryluci De Araújo Faria: Investigadora del Instituto Fernand Braudel, Brasil.

Javiera Díaz: Investigadora Asistente. Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

Norman Gall: Director Ejecutivo del Instituto Fernand Braudel, Brasil.

Alejandra Lunecke: Coordinadora del Programa de Seguridad Urbana. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Bruno Paes Manso: Investigador del Instituto Fernand Braudel, Brasil.

Gabriel Prado: Investigador Instituto de Defensa Legal, Perú.

Gustavo Paulsen: Coordinador de la Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URBAL.

Macarena Rau: Directora de la Asociación Internacional de CPTED para América Latina (ICA).

José María Rico: Consultor Internacional.

Susana Villarán de la Puente: Directora del proyecto Piloto de Comités de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal, Perú.

Ilustre Municipalidad de Valparaíso

URB-AL
EUROPEAID
OFICINA DE COOPERACIÓN