

FLACSO - Biblioteca

## **Ciudad y Seguridad en América Latina**

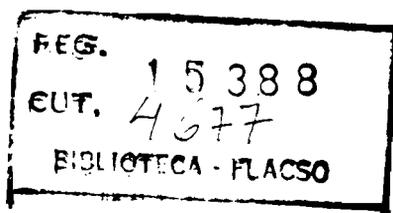
## Ciudad y Seguridad en América Latina

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 N° 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.

363.1  
C498.c

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

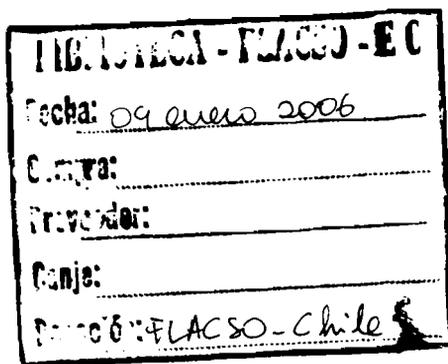
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 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**

<b>· PRESENTACIÓN</b>	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
<b>· INTRODUCCIÓN</b>	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
<b>· SECCIÓN 1:</b>	15
<b>ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
<b>· SECCIÓN 2:</b>	107
<b>EXPERIENCIAS LOCALES</b>	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
<b>· SECCIÓN 3:</b>	187
<b>HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL</b>	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
<b>· SOBRE LOS AUTORES</b>	241

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
<b>Cuadro 2.</b> Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
<b>Cuadro 3.</b> Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
<b>Cuadro 4.</b> Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
<b>Cuadro 5.</b> Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
<b>Cuadro 6.</b> Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
<b>Cuadro 7.</b> Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
<b>Cuadro 8.</b> Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
<b>Cuadro 9.</b> Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
<b>Cuadro 10.</b> Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
<b>Cuadro 11.</b> Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
<b>Cuadro 12.</b> De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
<b>Cuadro 13.</b> Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
<b>Cuadro 14.</b> Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
<b>Cuadro 15.</b> Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
<b>Cuadro 16.</b> Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
<b>Cuadro 17.</b> Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

## ***ETAPAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS LOCALES DE SEGURIDAD A NIVEL LOCAL***

Lucía Dammert · Javiera Díaz

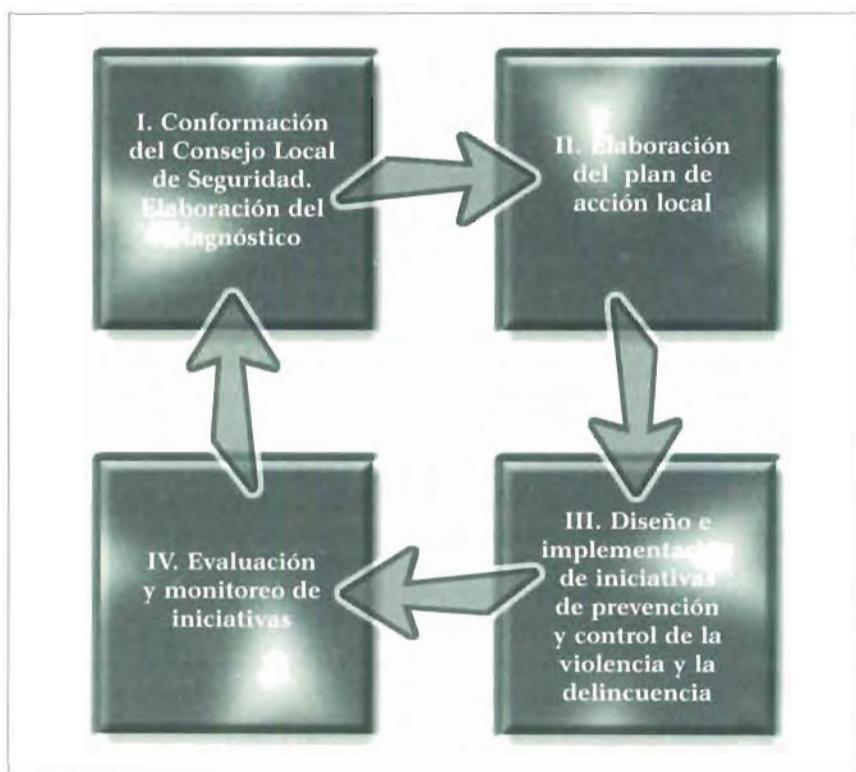
El abordaje de la seguridad ciudadana a nivel local requiere del cumplimiento de una serie de etapas para la eficiencia y efectividad de las iniciativas en desarrollo. De esta forma, los programas de prevención de la violencia y la delincuencia deben tener cuatro elementos centrales: Asociación, Planificación, 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**

<b>Actores vecinales, ONGs</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercanos a la población civil</li> <li>• Más sensibles a las necesidades locales</li> <li>• Incorporan a colaboradores que de otro modo serían excluidos</li> <li>• Maximizan la participación</li> <li>• Pueden participar en la ejecución del proyecto</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso insuficiente al gobierno local y estatal/provincial</li> <li>• Poder y acceso limitado a los recursos</li> <li>• Requieren un esfuerzo adicional para obtener el apoyo del personal directivo, generalmente no son remunerados</li> <li>• Poco personal disponible que se dedique a tiempo completo</li> <li>• Dificultad para influir en los diferentes servicios de la policía estatal/nacional</li> <li>• Pueden ser manejados por favoritismos políticos</li> </ul>
<b>Autoridades y actores municipales y metropolitanos</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La prevención de la delincuencia se puede ajustar a la prestación y planificación del gobierno local</li> <li>• Pueden organizar la entrega de proyectos a nivel local</li> <li>• Tienen información sobre las necesidades locales mediante representantes electos</li> <li>• Tiene acceso al personal directivo</li> <li>• Pueden ajustar los proyectos a un número manejable de áreas de control</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los vínculos con los departamentos estatales/provinciales y personal directivo pueden ser débiles</li> <li>• La capacidad de la agenda de los servicios de la policía puede ser difícil</li> <li>• El acceso al proceso político estatal/provincial es menos fácil</li> </ul>
<b>Autoridades y actores estatales y provinciales</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen acceso a los departamentos estatales/provinciales</li> <li>• Tienen acceso a la estructura estatal/provincial</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso limitado a los procesos políticos locales</li> <li>• Acceso limitado a las presentaciones del gobierno local</li> <li>• La selección de proyectos podría no reflejar las prioridades de la comunidad local afectada</li> </ul>

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*

<b>Temática/Problema</b>	<b>Contenido/Iniciativas</b>
<b>Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de capacitación y aumento de destrezas para aumentar la capacidad de reducción de la delincuencia y la violencia</li> </ul>
<b>Planificación Urbana y Espacios Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Crear regulaciones compatibles con los objetivos propuestos</li> <li>• Determinar la existencia de áreas de terreno desocupadas/subutilizadas identificando usos adecuados</li> <li>• Contribuir a la planificación, aplicación y administración de estrategias locales que incluyan directrices de planificación/diseño</li> <li>• Evaluar la iluminación donde los niveles de violaciones/delitos callejeros sean altos</li> <li>• Mejoramiento de los entornos físicos (readecuación)</li> </ul>
<b>Comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordar las perspectivas sesgadas de la delincuencia y la victimización</li> <li>• Evaluar la necesidad de comercializar la vida nocturna en las áreas desiertas de la ciudad, para proporcionar mayor seguridad</li> </ul>
<b>Servicios de Emergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la necesidad de entregar y/o mejorar la orientación de emergencia e información a las víctimas</li> <li>• 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</li> </ul>
<b>Desarrollo Económico Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos para programas de creación de empleos para grupos en riesgo</li> <li>• Apoyo a programas de inicio de negocios para los grupos en riesgo</li> </ul>
<b>Fiscalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la necesidad de enfrentar la corrupción y negocio de vehículos robados</li> <li>• Evaluar el cumplimiento de ordenanzas locales, por ejemplo de venta de alcohol.</li> </ul>

Temática/Problema	Contenido/Iniciativas
<b>Transporte, caminos, etc.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Reconocer los problemas relacionados con las rutas de transporte rápido</li> <li>• Diseñar intercambios modales de transporte con principios de CPTED</li> <li>• Detección de las condiciones que posibilitan los robos de vehículos en ciertas zonas</li> </ul>
<b>Parques y Espacios Públicos Abiertos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones, como atajos (por ejemplo iluminación, diseño de paisaje y mantenimiento, etc.)</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas o de bajo costo</li> </ul>
<b>Deportes, cultura y recreación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas dirigidos a los jóvenes y niños</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de proyectos comunitarios que aborden la violencia</li> <li>• Evaluar la calidad y uso de instalaciones deportivas/recreativas</li> </ul>
<b>Bienestar Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de educación para padres</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de destrezas vitales para adolescentes</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de apoyo para niños con necesidades especiales</li> </ul>

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<sup>1</sup>.

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 (límites 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.**

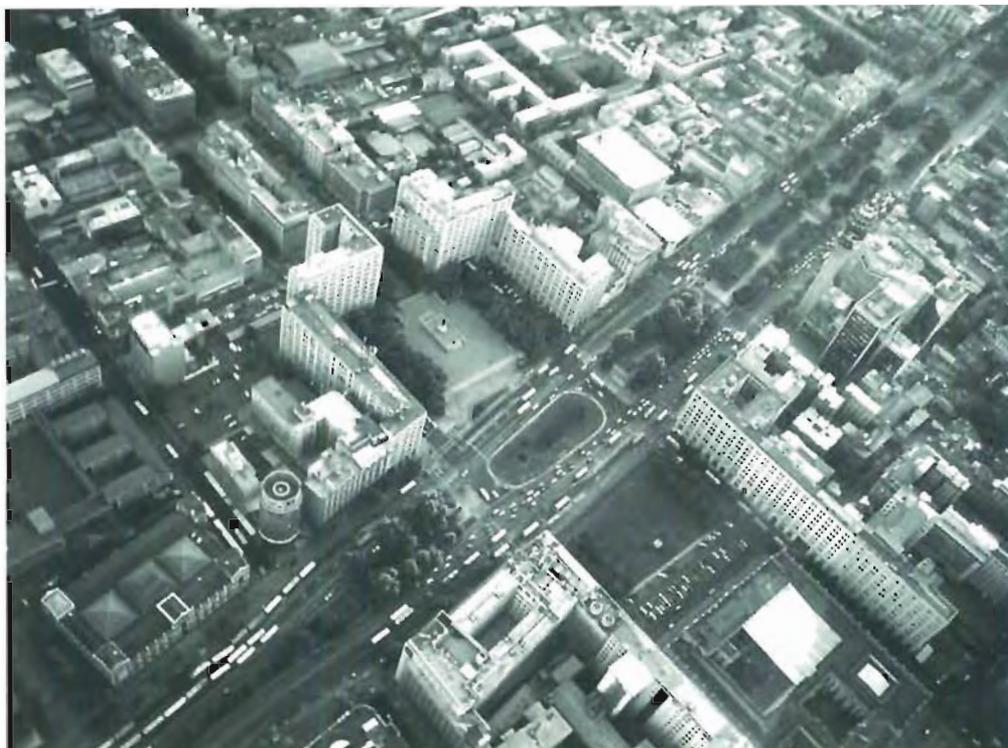
**6. Agrupaciones intersectoriales existentes relacionadas con el tema de seguridad ciudadana:** temas que abordan y actividades desarrolladas.

**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
<b>3. Factores protectores y de riesgo para la seguridad ciudadana a nivel local:</b>	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.
<b>a. Factores Sociales:</b>	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 aquellos factores que afectan a la población juvenil.
<b>b. Factores Situacionales:</b>	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.
<b>c. Factores Institucionales:</b>	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*

<b>Tema priorizado</b>	<b>Justificación</b>
<b>Infraestructura y dotación Policial</b>	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.
<b>Coordinación en seguridad ciudadana</b>	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.
<b>Robo con Intimidación y violencia</b>	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.
<b>Drogas (tráfico y consumo)</b>	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.
<b>Robo con Fuerza</b>	Alta tasa de denuncias en sectores de mayores ingresos en la localidad e importantes incrementos en los últimos años
<b>Lesiones</b>	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.
<b>Violencia Intrafamiliar (VIF)</b>	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 <i>Ejemplo: Coordinación interinstitucional</i>
2. Producto	Identificación del producto esperado a partir de la acción implementada <i>Ejemplo: Coordinación en el abordaje de los problemas de seguridad local</i>
3. Acción	Iniciativa a implementar a nivel local <i>Ejemplo: Creación del Consejo Local de seguridad ciudadana y fomento de la asistencia de sus miembros</i>
4. Plazo	Tiempo estimado para la implementación de la acción y/o la periodicidad de la misma <i>Ejemplo: plazo para la creación del consejo: 3 meses. Periodicidad en la que sesionará el consejo: trimestral</i>

Índice	Contenido
5. Indicador	Indicadores que permitirán evaluar el proceso de implementación y resultados de la acción  <i>Ejemplo: N° Reuniones realizadas, N° de Asistentes a las reuniones</i>
6. Resultados esperables	Resultados que se esperan de la aplicación de la acción  <i>Ejemplo: Definición e implementación de iniciativas de coordinación intersectorial focalizadas</i>
7. Requisitos para verificación	Requisitos necesarios e indispensables para verificar la implementación de la acción y sus resultados  <i>Ejemplo: Reuniones del Consejo local de seguridad ciudadana.</i>
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  <i>Ejemplo: Actas de reuniones del Consejo y documentos elaborados en dicha instancia</i>
9. Responsable	Entidad, ya sea una persona, institución u organización, que se hará responsable de la implementación de la acción.  <i>Ejemplo: Gobierno Local</i>

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

	<b>Acción</b>	<b>Indicador</b>	<b>Medio de verificación</b>
<b>Objetivo/ Resultado esperado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña en escuela para reducir la victimización de menores en delitos de robo y hurto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir en 40% los incidentes delictuales de robo y hurto perpetrados a menores de edad, en plazo de 1 año.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadísticas policiales</li> <li>• Registro de establecimientos educacionales</li> <li>• Registro de encuesta de victimización aplicada a menores de establecimientos educacionales</li> </ul>
<b>Actividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnosticar la situación de victimización de jóvenes menores</li> <li>• Curso de capacitación para profesores y jóvenes</li> <li>• Campaña de difusión de buenas prácticas realizada por los jóvenes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de profesores, apoderados y jóvenes en las actividades planificadas</li> <li>• Profesores y jóvenes capacitados en prevención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico</li> <li>• Informes de los delitos que se desea prevenir</li> <li>• Archivo del material de buenas prácticas elaborado y difundido.</li> </ul>
<b>Aporte/ Presupues- to</b>	Municipio y centros de padres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de las acciones y actividades planificadas</li> <li>• Asistencia a las reuniones del proyecto por parte de representantes del municipio y de centros de padres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro del financiamiento aportado</li> <li>• Registro del uso de financiamiento</li> </ul>

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 amplíe 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.