

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



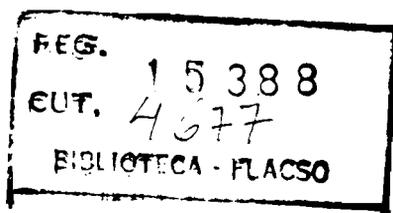
## Ciudad y Seguridad en América Latina

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

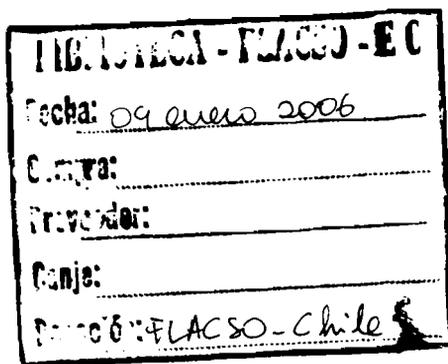
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



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

**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

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: **Jardineros 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.vivarior.org.br](http://www.vivarior.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 encabezan 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 menor 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 estatales 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. *Victimización 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), *Policía Comunitaria: avaliando a experiencia*. ILANUD (mimeo).

Ministerio del Interior de Chile, 2004. [www.seguridadciudadana.gov.cl](http://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**

***Etapas 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

***Etapas 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.

***Etapas 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.

***Etapas 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 facilitador, 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](mailto:ceidh_criminologia@arnet.com.ar)

## Cuadro 5

### Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate Sonsonate-El Salvador

**Institución coordinadora:** 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

