

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



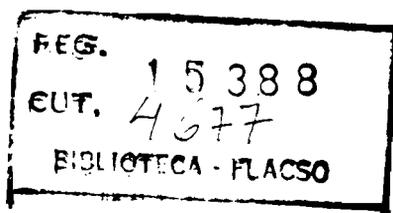
## Ciudad y Seguridad en América Latina

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

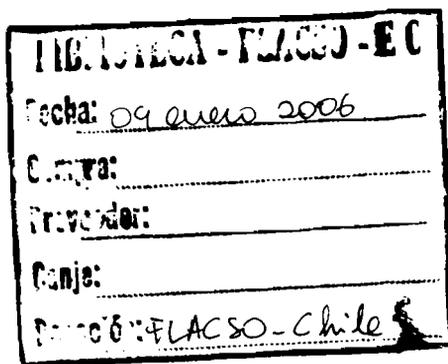
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



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

## **SECCIÓN 3**

### **HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL**

#### ***CLAVES PARA EL BUEN GOBIERNO DE LA SEGURIDAD***

Gustavo Paulsen

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

Lucía Dammert · Javiera Díaz

#### ***TÉCNICAS PARA MEJORAR EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS***

Lucía Dammert · Alejandra Lunecke

## ***CLAVES PARA EL BUEN GOBIERNO DE LA SEGURIDAD***

*¿Qué nos enseñan los casos exitosos en seguridad ciudadana a nivel local?*

Gustavo Paulsen

Si entendemos el poder como la capacidad de transformar lo existente, la potencialidad de influir en otros para realizar cambios, no cabe duda de que en nuestro continente se requiere mucho de este recurso para reducir los índices de temor y victimización que caracterizan a nuestra región como una de las más violentas del planeta.

A estas alturas, la historia de nuestro continente nos enseña que no es suficiente el poder en sí mismo, si este no se administra correctamente. El poder centralizado o el poder basado exclusivamente en el monopolio de la fuerza, en el uso discrecional de la coerción, ha sido más una causa que una solución a los problemas de seguridad que afectan a nuestros pueblos. De esta manera, el poder entendido de esta forma ha mostrado, quizás de manera terrible, sus limitaciones y debilidades.

Se requiere, por tanto, de una forma especial del ejercicio de las capacidades de influencia, asociación, adhesión, convicción y concertación de voluntades que usualmente se asocian al poder político, el más importante; pero no el único que se requiere para enfrentar un problema que ya es reconocidamente multicausal, o dicho de otra manera, aquel que parece cruzar de manera transversal nuestras instituciones y nuestra cultura.

Es por ello que las políticas públicas que emanen de nuestras administraciones estatales o sub-nacionales, en materia de seguridad ciudadana, para ser eficientes en su diseño y ejecución, deben estar dotadas de ciertas condiciones básicas, las cuales podríamos denominar "de contexto", para ofrecer garantías de éxito por parte de quienes las impulsan. La participación y la responsabilización de la sociedad civil en estas políticas pueden ser muy bienvenidas, de hecho consideramos que estas son fundamentales; pero, no se puede argumentar por ello que las instituciones estatales, en sentido amplio, limiten o incluso excusen su rol en la formación y desarrollo de políticas públicas en seguridad ciudadana.

Las experiencias recogidas en este volumen y en nuestra anterior publicación "*Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*", poseen ciertas constantes que es preciso analizar, con el objeto de precisar estas "condiciones de base" que han permitido, hasta ahora de manera excepcional en América Latina, el descenso de la criminalidad.

¿Qué tienen en común las experiencias de Diadema y Bogotá? ¿En que forma la acción pública en estas ciudades ha podido generar un determinado “estado de las cosas” que provocó un cambio significativo en las cifras objetivas y en la percepción de sus comunidades?

En estas y otras experiencias exitosas es posible distinguir una determinada manera de ejercer el poder y la autoridad. Una especial forma de comunicar las decisiones y de contrastar esas visiones con todos los actores públicos y privados. En estos casos, existen huellas de formas específicas de entender y abordar el territorio y, como consecuencia de lo anterior, podemos también reconocer formas singulares de respuesta y compromiso por parte de las poblaciones involucradas en dichas políticas públicas de seguridad ciudadana.

La experiencia recogida nos permite avizorar por lo menos tres elementos comunes a ellas y que confiamos se conviertan en estrategias educadoras para los otros gobiernos locales de la región.

*Tabla 1. Claves para el buen gobierno de la seguridad*

<b>Liderazgo</b>	<b>Estrategias Integrales</b>	<b>Focalización Local</b>
Gestión de Liderazgo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Significado</li> <li>• Atención</li> <li>• Confianza</li> <li>• Autoconocimiento</li> </ul>	Medición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercanía</li> <li>• Flexibilidad Institucional</li> <li>• Conocimiento</li> <li>• Fiabilidad</li> <li>• Exito Parcial</li> </ul>
	Participación Ciudadana	
	Concertación en la Acción	

## 1. La importancia de una visión

Entendemos el liderazgo como esa capacidad de "poner" a un determinado colectivo en el futuro. Liderazgo significa la potencialidad de generar visiones compartidas, provocando estados de ánimo adecuados para la comprensión de estas visiones. El liderazgo es el disparador necesario para los cambios paradigmáticos que están inevitablemente presentes en todo proceso de transformación pública. Las entrevistas, encuestas y otros mecanismos de abordaje de la percepción ciudadana, en zonas afectadas por la violencia, muestran como esta condición es percibida mayoritariamente con una mezcla de resignación y frustración. La desconfianza que usualmente acompaña a la población se expresa en pesimismo, "Las cosas siempre han sido de este modo, no van a cambiar ahora". Sólo una visión capaz de generar adhesión y confianza permite salir de ese círculo de derrotismo que inmoviliza a la población y también a los gobernantes.

Las formas en que ese liderazgo se expresa pueden variar. En los procesos de cambio local que hemos observado generalmente hay más de una persona o institución que ejercen ese liderazgo; pero lo esencial es que compartan esa visión de lo que debe hacerse. Lo cual nos lleva a otra característica esencial de este fenómeno, liderar no es administrar. En su momento se requerirá, ya hablaremos sobre eso, altas capacidades estratégicas a la hora de gestionar un programa de seguridad ciudadana. Mas la función del liderazgo es otra, no ocuparse de cómo hacer las cosas sino, más bien, ocuparse de que cosas hay que hacer.

El liderazgo puede tener su origen en una legitimación política o no; pero tratándose de políticas de seguridad ciudadana es imprescindible que el liderazgo llegue a ese nivel. Ya lo decía Jordi Borja, al hablar de ciudad y exclusión: "no hay crisis de ciudad, ni la ciudad es generadora de graves problemas sociales, como la exclusión o la violencia. En todo caso si la ciudad no cumple...es porque hay urbanización sin ciudad. El problema es la no-ciudad, no la ciudad". Aplicado a este caso, es la ausencia de institucionalidad estatal (en sentido amplio, entendiéndolo por ejemplo, a los gobiernos locales, como parte del Estado) una de las principales causas de la violencia. El caso de Diadema muestra como gran parte de la violencia emanaba de la ausencia de autoridad, de la falta de Estado. Es probable que, como describe el informe del Instituto Fernand Braudel, haya sido la extrema politización de Diadema, la cual se tradujo con el tiempo en que "las líneas de responsabilidad política eran claras y coherentes, en contraste con la estructura política amorfa e incoherente del gran Sao Paulo" lo que generó una situación base proclive a los cambios que se produjeron en este municipio. No es casual entonces que el informe citado concluya que la etapa a la cual ha arribado Diadema se denomine de "civilización".

Del caso de Diadema es posible extraer otras conclusiones. Hay ciertas capacidades que el liderazgo debe contener para ser efectivo. Una de ellas es la **generación de confianza**. El Foro de Seguridad Pública de Diadema, parece haber sido soportado

en forma más o menos constante y fiable en el tiempo por el propio Instituto Braudel, esto debe haber generado confianza basada en la fiabilidad, entendida como una especie de predictibilidad del comportamiento, por parte de los actores públicos y privados. Durante el período estudiado, fines de los años ochenta hasta la actualidad, no parece haber ocurrido lo mismo con las autoridades políticas. Si bien, al parecer, algunos prefectos mantuvieron esa constancia en el discurso y la acción durante ese lapso, el hecho de que cambiasen con frecuencia, intercalando sus períodos Gilson Menezes, José Augusto Silva Ramos y José de Filippi, con seguridad afectó la percepción de fiabilidad que en la institución de la prefectura tenían los habitantes de Diadema. Más aún, si por ejemplo, alguno de ellos promovía ciertas conductas asociadas a la ilicitud y por tanto al "retiro del Estado", como las tomas de terrenos y los loteos irregulares. Por ello el proceso de "pacificación" en la ciudad es de avances y retrocesos, de éxitos y fracasos.

La ciudadanía busca coherencia en sus líderes. Existen muchos ejemplos en que la percepción ciudadana no ha acompañado la opinión o las preferencias de quienes los conducen; pero, aún así los han apoyado pues les resultan fiables. Pueden percibir la orientación valórica de sus acciones.

El caso de Bogotá nos pone ante otra capacidad inherente al liderazgo. En su primer período como alcalde, Antanas Mockus, propuso un significativo programa de reformas que tenían por objeto producir un cambio en las acciones públicas; pero, por sobre todo, en las conductas ciudadanas. En un muy amplio campo de alternativas, que iban desde el comportamiento de los automovilistas hasta el uso de los espacios públicos, pasando por el apoyo a ciertas minorías en conflicto con la justicia y el trabajo respetuoso pero decidido con la estructura de la policía, Mockus inició una campaña por cambiar los hábitos de la población. Tenía clara su visión, era muy competente en la **gestión del significado**, la cual pudo compartir con un alto número de dirigentes y colaboradores; pero estaba consciente de que aquello no bastaba, debía ir más allá, debía saber comunicar esta visión, debía gestionar también la atención de la ciudadanía. Probablemente no haya otro dirigente político latinoamericano tan preparado para esta **gestión de la atención** como Antanas Mockus. Matemático y filósofo, profesor universitario, llegó a ser rector de la universidad Nacional de Colombia. Desde ese cargo se vuelve una celebridad nacional por su estilo atípico, acciones polémicas como ir a su despacho en bicicleta, tomarse los genitales frente a una multitud en Manizales y sobre todo por bajarse los pantalones para mostrar las nalgas en presencia de un auditorio ruidoso que le impedía hacer una alocución. Por este hecho debe abandonar la rectoría universitaria; permitiéndole postularse como alcalde de Bogotá, con una campaña de muy bajo costo, habida cuenta su capacidad de comunicar una visión. Una pedagogía, como diría él.

En el ejercicio de su cargo, Mockus establece un fuerte lazo con la ciudadanía por medio de una eficaz gestión de las comunicaciones, explica de manera fácil y alegórica, los planteamientos de su política de seguridad, mediante mecanismos

reconocibles para todos, establece prioridades, señala acciones e indicadores para ejecutarlas. Su primera propuesta se denomina "cultura ciudadana" un vasto plan de cambio conductual y, dentro de ella, establece el área de seguridad y convivencia, con una serie de medidas que rápidamente fueron dando fruto, como la que se denominó "La hora Zanahoria" Norma de cultura ciudadana, en la que se valora la vida humana y se auto-controla la hora, la cantidad de alcohol ingerido en las fiestas de fin de semana y se toma la decisión de no conducir ebrio. En términos generales la "hora zanahoria" restringe la hora en la que legalmente deben cerrar los establecimientos de rumba y expendio de licor.

Mockus nos enseña que es imprescindible comunicar las visiones de cambio. El lo hizo de una manera un poco peregrina; pero acompañada de una efectividad asombrosa: entre los muchos indicadores de ese éxito, quizás el más elocuente sea que en menos de diez años Bogotá pasó de 80 a 28 homicidios por cada cien mil habitantes.

Pero, la experiencia citada nos ha de servir también para conocer la cuarta capacidad que debe acompañar el liderazgo. No todos los políticos son Antanas Mockus, ni todas las ciudades son como Bogotá. El líder debe advertir, tanto sus propias capacidades como sus limitaciones, sólo el **autoconocimiento**, personal e institucional, le permitirá comunicar con eficacia y ser fiable para lograr sus objetivos. Tener claridad sobre sus recursos, sobre el ámbito de acción o influencia específica al cual es capaz de llegar resulta indispensable para realizar políticas proactivas, que son aquellas que rinden frutos, pues están conscientes de hasta donde pueden llegar. Con frecuencia, querer hacerlo todo en seguridad ciudadana es tan peligroso como querer hacer nada.

## 2. Conocer y ocupar el territorio.

Toda política pública requiere una estrategia. Dado el carácter multicausal del delito y la violencia preferimos hablar de **estrategias integrales**. Así como la naturaleza de los problemas sociales no admiten distinciones sectoriales, la delincuencia y el delito sólo pueden ser abordados eficazmente cuando el Estado lo hace de manera integral. Como vemos en el caso de Diadema y Bogotá; pero también en Medellín y Caracas, las acciones que han incidido en el mejoramiento de los indicadores de seguridad, han tenido que ver con ámbitos muy diversos los cuales, sectorialmente abordados, podrían decir relación con tránsito, educación, salud, deporte, diseño urbano, desarrollo productivo, etc. La visión completa o integral, es indispensable para entender y penetrar el fenómeno de la violencia.

Desde este punto de vista, proponemos tres ámbitos de acción estratégicos que hemos observado en las buenas prácticas en Seguridad ciudadana a que hemos tenido acceso.

El primero de ellos dice relación con el conocimiento del territorio que será

objeto de la acción. Nos agrada utilizar la palabra **medición**, pues alude casi a un fenómeno físico o matemático “comparar una cantidad con su respectiva unidad, con el fin de averiguar cuantas veces la segunda está contenida en la primera”. Los datos duros y puros. Preferimos esta expresión a la palabra diagnóstico, que como veremos en el próximo capítulo es una etapa indispensable para el desarrollo de iniciativas de seguridad en lo local. Lo hacemos así, entre otras razones, pues en esta última expresión parece haber ya un elemento de juzgamiento, un juicio sobre la realidad, un elemento subjetivo que esperamos reducir al máximo en esta etapa de visualización del territorio.

En cierto sentido esta es una etapa anterior al recorrido material sobre el espacio físico, es una interpretación del territorio, es un mapa, en lo posible un muy buen mapa, pero no el territorio en si. A la manera del comandante que se apresta a una batalla de conquista, observa el valle a ocupar desde un lugar alto, recibe informes de inteligencia sobre las características del terreno, sus espesuras y llanos, sus ríos y otros accidentes; pero hasta que no inicie su avanzada no “conocerá” a ciencia cierta lo que le espera.

Pero, ¿Por qué no lanzarse de inmediato a la planificación estratégica, incluyendo los respectivos diagnósticos participativos, las coordinaciones sectoriales y las alianzas público-privadas? Porque la vida social, así como las políticas públicas no son estáticas, antes de la intervención ya hay actores jugando en el ruedo; por cierto está la policía, la cual cualquiera sea su estructura orgánica y su dependencia, suelen tener fuertes y férreas culturas internas; están, también, los funcionarios públicos, cada uno en un frente de batalla distinto, las organizaciones sociales, los delinquentes más o menos organizados, está la economía local con sus particularidades y demandas, etc. Una compleja filigrana que es preferible conocer, antes de que esta se forme su propia opinión del actor interviniente, para que este pueda elaborar su “visión” con tranquilidad y autonomía, antes de tener que gestionar dicha visión. Que es esto, si no un programa de Gobierno. La pre-estrategia que se formula cuando aún no se está en el poder, o cuando aún no se tiene la autoridad. Con posterioridad, en la batalla, podrán realizarse rectificaciones y cambios; pero es poco probable que se pueda contar con el tiempo, la tranquilidad y sobre todo la visión global e integradora que da el observar el territorio desde lejos.

Dicho de otro modo, en el ámbito social existe un “principio de incertidumbre” tanto o más relevante que el establecido para la física cuántica. El observador, cualquiera que este sea; pero sobre todo si es una “administración” produce cambios en el observado.

Con lo anterior no queremos decir que no deban realizarse diagnósticos, todo lo contrario. Estos serán indispensables a su debido tiempo. Pero, un enfoque que pone su acento en el liderazgo estratégico ha de saber muy bien la diferencia entre la visión integral, la aproximación general, el bosque, y la posterior observación de

detalle, la sintonía fina, el árbol. En cierto modo, el juicio estratégico definitivo se formará en el contraste de estas dos visiones.

Ahora, si la pregunta es que medir, la respuesta es todo lo posible. Información primaria y secundaria, cuantitativa y cualitativa. Por cierto los datos de victimización y percepción, pero, también la información demográfica, educacional, de salud, económica, vivienda, etc. El Alcalde de Asunción, Enrique Riera, logró significativos avances en la disminución de muertes por actos de violencia y accidentes de tránsito mediante la modificación en los protocolos estadísticos en los servicios de salud, permitiéndole, de paso, obtener importantes fundamentos públicos para promover una, en principio, impopular restricción a las ventas de licores.

El segundo ámbito de desarrollo de una estrategia integral dice relación con la **participación de la población**. Como dijimos, el objetivo del liderazgo estratégico, es obtener la adhesión ciudadana a un plan de cambios. La envergadura del problema a tratar, lo que supone una gran intensidad de los cambios a lograr, justifican la participación de la comunidad en la medida que esta permite la responsabilización ciudadana y colaboración en la estrategia de la que serán coautores. El tema ha sido ampliamente tratado por Dammert (2004) particularmente en lo que dice relación con el vínculo entre la policía y la ciudadanía en el contexto latinoamericano. Por ello, sólo nos interesa enfatizar aquí, de que manera la participación ciudadana no sólo no es incompatible con el liderazgo político y las estrategias integrales de abordaje social de la inseguridad, sino que, por el contrario constituye un elemento primordial para su ejercicio adecuado. Esto, siguiendo a Friedmann y Llorens (2000), en razón de dos elementos, uno positivo y otro negativo: la ciudadanización y los obstáculos para la participación ciudadana eficaz a nivel local.

Las sociedades modernas están sometidas a nuevas amenazas, asociadas al individualismo y la descomposición social que trae consigo la sociedad de consumo globalizada. "El sistema político depende de la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse con la cosa pública, lo que implica la identificación del ciudadano con su comunidad. El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella". Se requieren transformaciones en nuestras formas habituales de incorporar a los ciudadanos en las decisiones públicas, desde el punto de vista de ellos "significa asumir el desafío de pasar de una conciencia de los derechos a una conciencia de los deberes y responsabilidades". Promover el desarrollo humano en el mundo actual requiere de una "ciudadanía activa".

Por otro lado, en el ámbito local, aquel que consideramos más idóneo para el diseño y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana, existen riesgos estructurales para el desarrollo de esa ciudadanía activada por los mecanismos de participación. Por ello un planteamiento estratégico integral debe saber eludir y enfrentar con sinceridad esos obstáculos. Estamos hablando de fenómenos como

"el círculo de pre-decisiones" aquellos que preparan las decisiones ciudadanas (Gobierno local informal); y, el "poder no visible" la "no toma de decisiones, de acuerdo a esta perspectiva, el verdadero poder se ejerce no tanto en la toma de decisiones propiamente tales, sino restringiendo el debate a aquellos asuntos o áreas que los sectores que detentan el poder consideran seguros o inocuos, en los que la estabilidad del sistema que los beneficia no está en juego".

Por lo tanto, una auténtica política de participación debe ampliar el área decisional, logrando la exclusión de intereses ajenos. Un ejemplo aleccionador sobre este tipo de políticas lo constituye el programa de "descentralización de Montevideo", iniciado en la década de los noventa por Tabaré Vázquez y continuado por Mariano Arana. Los ciudadanos participan en un grado importante en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas que los involucran, partiendo por el presupuesto de obras y continuando con la generalidad de las acciones sociales. De manera similar, Porto Alegre y muchas otras ciudades brasileñas han compartido los beneficios de las políticas de presupuesto participativo y sus impactos en la activación ciudadana.

El tercer ámbito de desarrollo de una estrategia integral para abordar la seguridad ciudadana en el nivel local, dice relación con lo que denominamos "**concertación en la acción**", constatada la multicausalidad del delito resulta evidente que este debe ser abordado de manera concertada por los agentes públicos y también, como veíamos, por los representantes y actores relevantes de la sociedad civil. Sin embargo, esto parece más fácil de declarar que de practicar, particularmente en lo que dice relación con los actores públicos, los representantes de "La Administración".

La complejidad de las burocracias modernas, la tendencia a la especialización, y los fenómenos culturales que acompañan a las organizaciones, más aún si estas son de gran tamaño, suponen fuertes obstáculos a la concertación y coordinación en el territorio. Las dependencias múltiples de los servicios y agencias públicas, la centralización o descentralización de las policías, los conflictos horizontales o verticales, impiden, las más de las veces, el concierto que necesariamente debe darse en el territorio para abordar problemáticas que sólo son sectoriales en el diseño de las instituciones; pero que son siempre integrales en la realidad social.

Los programas de vivienda, educación, alimentación infantil, empleo, por ejemplo, se desarrollan en distintos aparatos burocráticos, de distinto nivel y autonomía. Con frecuencia, en el ámbito local estos "sectores" sólo tienen delegaciones con escasas facultades, si es que las tienen. Responden, por lo demás, a la necesidad de ejecutar vastas políticas, con frecuencia de alcance nacional, sometidos a mecanismos de control de gestión que evalúan su desempeño sobre la base de indicadores también sectoriales y, por lo tanto, parciales.

Las acciones de prevención social del delito, las situacionales e incluso la acción

coercitiva directa, se ven entonces enjauladas, restringidas y separadas por esta maraña burocrática estatal. Las dificultades inherentes a la concertación público-privada, no son nada al contrastarlas con las dificultades que nuestros propios Estados ponen a la coordinación público-público. Y, sin embargo, esta concertación es indispensable para el éxito de las políticas públicas en seguridad ciudadana.

Por ello el adecuado uso del liderazgo estratégico debe incorporar no sólo un diseño para la población objetivo de sus acciones, sino que debe considerar una importante cantidad de recursos para concertar a los agentes públicos en su "Visión" en el territorio y "ocupar" ese territorio, en el sentido de ejecutar sus políticas y programa de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final.

En este sentido, la Constitución Colombiana de 1991, logró un considerable avance, estableciendo que las autoridades locales, los alcaldes, son los jefes policiales en sus respectivas jurisdicciones. Pero, mientras eso no ocurra en otros países, esta colaboración y trabajo conjunto deben promoverse apelando a métodos paralegales, los que tienen la virtud de ser innovadores y se construyen sobre la adhesión voluntaria de los que los impulsan y practican.

### 3. Jugar de local

Las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a nuestras poblaciones. En un continente azotado por índices crecientes de criminalidad y violencia, las únicas experiencias exitosas en la disminución de estos indicadores se han producido bajo el alero de gobiernos comunales. Llámeseles prefecturas, alcaldías o intendencias, las instancias subnacionales del Estado, parecen tener las condiciones necesarias para enfrentar la mayoría de las causas de los delitos y la violencia. Pero, todavía son una minoría. Todavía no justifican plenamente el rol que les asignamos.

Confiamos en los gobiernos locales porque han demostrado un éxito parcial y por que son la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, más flexible en la aplicación de sus políticas y quien conoce más detalladamente el territorio que administra.

Las experiencias exitosas de disminución del delito se han producido en ciudades grandes y pequeñas, decididamente urbanas y en pequeños pueblos rurales, en lugares donde la policía depende o es parte de los municipios y en otros donde son estructuras nacionales o regionales sin ninguna coordinación formal con la autoridad local. ¿Cuál es, entonces, la envergadura territorial y política ideal para la correcta política pública en seguridad ciudadana? ¿De que manera debe organizarse la administración para este fin? ¿Cuál es la forma ideal de organizar y estructurar territorialmente a las policías? La experiencia recogida no nos permite dar una respuesta única y completa a estas preguntas. Por el momento sabemos que

las instancias locales ofrecen oportunidades singulares y experiencias relevantes. Las ventajas que hemos anotado refuerzan esta idea; pero no hay todavía una respuesta definitiva.

Debemos agregar que en la mayoría de los casos, la descentralización, la zonificación, en áreas aún más pequeñas que la del municipio, donde las características de cercanía, conocimiento y confiabilidad se dan de manera aún más evidente, en donde además es posible de manera más óptima el trabajo integral, han demostrado mayores niveles de éxito en la disminución de la violencia y en la adhesión y corresponsabilización ciudadana.

Quedan, por tanto, tareas importantes por realizar, tanto desde el punto de vista de la investigación como, sobre todo, el desafío para las autoridades locales de acoger cada vez con mayor eficiencia y eficacia la demanda de seguridad de sus comunidades.

## **Bibliografía**

Bennis, W. (1990) *Como llegar a ser líder*. Ed. Norma. Bogotá

Borja, J. (2004) *Espacio público y espacio político*. En: Dammert, L. (edit). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes.

Dammert, L. (2004) *Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿de qué participación hablamos?* En: Dammert, L. (edit). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso

Friedmann, R. y Llorens, M. (2000). *Ciudadanía y Empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local*. Cuaderno de Análisis Número 4: *Estado, Política y Sociedad*. Universidad Central de Chile. Santiago.