



# **Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía**

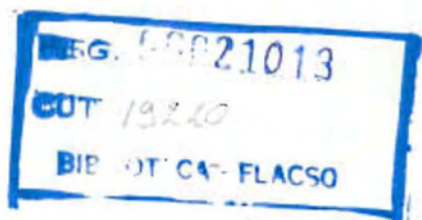
**Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras**

**FLACSO - Biblioteca**

364.4 Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía.  
S456 / Editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga. Santiago, Chile:  
FLACSO, 2007.  
280p.  
ISBN: 978-956-205-219-1

SEGURIDAD PUBLICA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SEGURIDAD CIUDADANA;  
DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	07-04-2008
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	X
Donación:	



Coordinación editorial: Carolina Contreras  
Fotografías: Claudio Doñas y otros  
Diseño de portada: Miguel Mulato  
Diagramación: Raúl Orozco  
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró  
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: septiembre, 2007  
I.S.B.N.: 978-956-205-219-1

Registro de propiedad intelectual N° 164.792

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile  
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

# ÍNDICE

Introducción <i>Lucía Dammert</i> .....	7
El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política <i>Lucía Dammert y Patricia Arias</i> .....	21
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? <i>Gustavo Beliz</i> .....	67
Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa <i>Liza Zúñiga</i> .....	135
La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local <i>Felipe Salazar</i> .....	189
Desarrollo “Paso a Paso” de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana <i>Valérie Sagant y Brigitte Demers</i> .....	213
Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos <i>Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz</i> .....	225
Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial <i>Luis Gerardo Gabaldón</i> .....	253
Sobre los autores .....	277

obstáculos, pero es un proceso del que no se puede volver atrás, pues todas las perspectivas son de avance. Así lo muestra por ejemplo el alcalde Óscar Ortiz, quien reconoce: *“la gente fue testigo y también protagonista de ese resurgimiento de la ciudad, creo que la gente jugó un papel determinante”*.

La participación se refleja en los avances y cambios producidos en distintas zonas de la ciudad —tanto áreas verdes como patrimonio histórico y zonas recreativas— que fueron recuperadas luego del terremoto. Este es un hecho destacado por la comunidad, por ejemplo señalan las ventajas de la prevención situacional: *“aunque todavía hay robos a casas, hay maras, son muy pocos los hechos que se están generando y en especial desde que el señor alcalde se puso a iluminar la zona verde, porque esa era una zona de nido de ladrones por la noche y marihuaneros y mareros que llegaban a planificar y a cometer actos delictivos, pero hoy con todas las canchas iluminadas ha disminuido grandemente”* (Directivo de Organización Ciudadana Zona Poniente). Se detecta entonces que el Municipio ha hecho muchos avances en recuperación de espacios públicos, pero falta confianza de la ciudadanía para apropiarse de ellos.

En cuanto al nivel de participación, se pueden apreciar diversas percepciones, así por ejemplo, el encargado de policía señala una baja participación debido el sentimiento de temor que provocan las pandillas. Ante este hecho han implementado la modalidad de “participación confidencial”, al menos en el ámbito policial, en el cual se entiende la participación como denuncias. Un ejemplo de esa idea es el señalado por el Sr. Manuel Cornejo, director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM): *“en noviembre del año pasado (2005), la misma gente nos dijo que en 1ª Avenida Sur había armas y se concentraba un grupo de personas que vendían y compraban los productos robados y además era la zona donde se planificaban algunas fechorías. Esa es una señal de que la gente quiere participar y de denunciar aquellos hechos delictivos que se dan en la ciudad”*.

Si bien la policía considera que el ánimo de denunciar es un buen indicador de participación, la percepción ciudadana es distinta, pues el 67% dice que no lo hace porque no sirve, mientras el 25% señala que no denuncia porque no cree en las instituciones. Una explicación generalizada puede atribuirse al acento que los medios de comunicación ponen en la delincuencia, señalándola como un tumor cuya solución es la extirpación, sin embargo este es un proceso de largo plazo. Hay un grupo importante de opiniones que apuntan a que no es posible la prevención sin una cultura de la denuncia y consideran que la misma es en sí una base para la

inclusión social, un principio sin el cual no es posible participar, pero la denuncia es uno de los ámbitos de participación (relación policía-comunidad) entre otros que deben ser complementarios.

La policía por su parte trabaja con la comunidad en reuniones periódicas, pero donde la mayoría de las veces quien convoca es la policía. De cualquier manera, el proceso ha resultado positivo pues ha facilitado la comunicación y las denuncias, lo cual a su vez impacta doblemente en mejorar el trabajo policial y disminuir el sentimiento de inseguridad de la población.

Si bien se ha recuperado el valor de la participación y la consulta, de todas formas se señala que falta algo de voluntad política y personal para perpetuar el trabajo. El alcalde destaca la importancia del diagnóstico, pero también es importante la sostenibilidad de las organizaciones, que son múltiples, pero la continuidad del trabajo también depende de la capacidad de las organizaciones de legitimarse y conseguir nuevos fondos para sus actividades. En este sentido, la asociatividad entre organizaciones también es destacada, pero solo por algunos actores entrevistados, como la policía, que tiene coordinación con los proyectos sociales de la alcaldía, o como muy bien señala el director del Oratorio Salesiano, padre Lidier Martínez: *"Los resultados de estos proyectos se pueden mantener por mucho tiempo y se pueden mejorar siempre y cuando nos uniésemos todas las organizaciones políticas y no políticas como la alcaldía, los diputados, ONG, Iglesia, etc. o de cualquier otra índole. Los resultados serían muchos mejores"*. También es mencionada la necesidad de coordinación con el gobierno central, pues se le reconoce como un actor relevante, aunque este es criticado por falta de mecanismos para la solución de estos problemas.

Por otra parte, las mesas ciudadanas sectoriales son señaladas como un método positivo de participación. Son instancias ventajosas en dos sentidos: de aprendizaje por parte de las instituciones respecto de las demandas ciudadanas y como generadoras de legitimidad de las políticas implementadas ante la ciudadanía.

Todos coinciden en destacar la voluntad y ganas por sobre cualquier problema político o de recursos, pero es especialmente nombrado el papel del alcalde como líder positivo que llama a la comunidad a participar. Sin embargo, es preocupante notar que el temor y el miedo están latentes en la mayoría de los entrevistados, al señalar que este es un importante obstáculo para motivar más la participación, pues manifiestan que la gente no se atreve a denunciar o participar por temor. También la falta de tiempo es un obstáculo entre los trabajadores.

De todas formas, la percepción generalizada es que los espacios de participación existen, están abiertos y son positivos, pero la pobreza sigue siendo fuente de inseguridad y delincuencia, por ello es valorada la capacitación que puedan recibir los pobladores: *“aquí deberíamos de tener a alguien cerca como la policía, pero no tenemos a nadie, lo principal yo creo es el temor, el miedo. Hay factores que ayudan por ejemplo, nos reunimos para arreglar la zona verde porque antes era utilizada para diferentes tipos. En nuestro cantón aquí nosotros carecemos de agua potable, nos organizamos como directiva y comités y empezamos a gestionar con la alcaldía y otras ONG y nos incentivan a que nosotros estemos en capacitaciones de la organización, como ser líderes, y a partir de eso siempre hay alguna necesidad de la cual uno se preocupe y a raíz de eso se organiza la comunidad”*.

Otro aspecto relevante, que tiene directa relación con el criterio de sustentabilidad para lograr buenas prácticas, es que algunas organizaciones destacan por ser autogestionadas en el sentido de que buscan generar sus propios recursos a través de actividades como ferias, venta de productos o rifas, con lo que sustentan parte de sus actividades mientras la otra parte es financiada por la Municipalidad. Es muy importante el cambio de perspectiva respecto del control de la delincuencia que se consigue, como señala la Directiva de Organización Ciudadana Zona Norte: *“la alcaldía con la PNC se unen porque la unión hace la fuerza, pero no es meter a los jóvenes a la cárcel porque eso no es lo que se busca, porque los jóvenes se molestan más, si no que ayudarlos”*.

La mayoría de las instituciones locales trabajan en proyectos de prevención de la delincuencia, de ahí que es posible afirmar que las prácticas de prevención comunitaria que se están observando en el municipio de Santa Tecla no contemplan una concepción correctiva de la delincuencia, sino más bien preventiva. A nivel de catastro de las organizaciones que están ejecutando proyectos de prevención comunitaria del delito, la mayoría de ellos hacen prevención secundaria, puesto que los mismos se están orientando a la realización de programas de tratamiento para la población en riesgo. Cabe destacar también que un buen porcentaje de ellos se orientan al trabajo de prevención primaria puesto que en sus programas hacen un esfuerzo por evitar que potenciales delincuentes la ejerzan, al generarles condiciones laborales y socioculturales que inhiben la participación de las personas en las actividades delictivas. En este tipo de proyectos la inclusión social es lo que más se destaca. En el caso de Santa Tecla se encontraron tres tipos de participación: la que enfatiza la participación del colectivo en una cercana relación con el ente policial, la que se centra

en la organización comunitaria como el principio y fin de la prevención misma y la que destaca los espacios públicos como elemento fundamental de la prevención comunitaria.

En el sondeo de opinión pública, realizado a los ciudadanos de Santa Tecla, hay una notoria tendencia a apostar al fomento de la organización comunitaria, pero sin dejar de lado que la participación activa de los cuerpos policiales es central para una adecuada prevención de la delincuencia, lo cual queda claro cuando al preguntárseles la nota que le darían a las instituciones en materia de seguridad y reducción de la delincuencia le otorgan a la Alcaldía y al CAM las calificaciones más altas. Lo anterior es más notorio en cuanto más bajo sea el nivel económico y académico del entrevistado, lo cual se explica en buena medida por las limitantes que tienen las personas de estos estratos de pagar su propia vigilancia privada.

Entre las prácticas destacadas de Santa Tecla se encuentra el **Observatorio Municipal del Delito**, un proyecto de carácter institucional sobre gestión de conocimiento y recopilación de información acerca de la delincuencia en la comuna. Es un proyecto que destaca especialmente por la asociación que hay detrás de él, pues para la construcción del Observatorio se hizo necesaria la realización de un taller con diversos organismos, sectores y actores a fin de intercambiar experiencias exitosas de esta índole en otras ciudades. La creación misma del observatorio está sustentada en varias instituciones: la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (IACPV), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo y el Centro del Observatorio de Enfermedades de Toronto.

Uno de los productos innovadores del proyecto fue que dio paso a la creación de dos mesas de trabajo, una técnica y la otra de análisis. La primera está encargada de la recopilación, clasificación y sistematización de toda la información referida a la violencia en el municipio, mientras la segunda se encarga de construir las estrategias para reducir los índices de inseguridad. En este punto nuevamente se destaca la asociación, pues una de las principales fortalezas de las mesas es que están compuestas por diversas instituciones, clubes sociales y mesas sectoriales del municipio: alcaldía, gobernación, mesas de valores, mesa de seguridad, Policía Nacional Civil, medicina legal, juzgados, fiscalía, procuraduría, fuerza armada, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

En otro ámbito se encuentra el **Plan de Tranquilidad Ciudadana** llevado a cabo por el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla. Se trata de un proyecto del tipo relación policía-comunidad, pues en este Plan el CAM creó la Unidad de Servicios a la Comunidad con el objetivo de atender las necesidades de la población, pero fundamentalmente ponerse a disposición para la recepción de denuncias con un mecanismo más cercano a la gente. A partir de este Plan el CAM aumentó su cobertura, saliendo de los inmuebles municipales para realizar también vigilancia y patrullajes preventivos. No es necesariamente un proyecto que calce con el criterio de innovación, pero sí es importante en cuanto se le otorgó un matiz distinto al CAM y permitió fortalecer la relación *Policía Nacional Civil-CAM-Municipio-Comunidad*, esto porque trabajan en conjunto en zonas particularmente vulnerables a la delincuencia, como clubes nocturnos, centros de prostitución y otras zonas comerciales. También incorpora patrullajes con los grupos de Tarea Antipandillas. Por sus características —centradas en el accionar policial— no es un proyecto que contemple la formación de líderes comunitarios, pero sí ha otorgado capacitación a los funcionarios del CAM para desarrollar sus nuevas tareas en forma coordinada con otras instituciones y la comunidad.

Por último, cabe destacar un proyecto focalizado en la comunidad, que no pretende diagnosticar ni ejercer control, sino que apunta directamente a la prevención social. Se trata del proyecto **Pro-Jóvenes de El Salvador**, nacido de un convenio entre el Gobierno de El Salvador y la Unión Europea y donde participan tanto instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Su objetivo es reducir la delincuencia juvenil y mejorar la calidad de vida y el acceso a oportunidades de este grupo en particular, por lo tanto cumplía con el criterio de inclusión. Al inicio el proyecto estaba enfocado en 3 componentes: organización comunitaria, deportes y cultura. Ello a semejanza del Consejo de Seguridad Pública (del gobierno central) que lo ejecutaría, pero luego fue llevado al ámbito municipal donde se ha enmarcado en 5 componentes enfocados en una estrategia integral de las dimensiones del desarrollo personal y social de la juventud, estos son:

- 1) **Organización Comunitaria y Municipal:** orientado al fortalecimiento de la organización comunitaria, la dotación de infraestructura social, la mejora del entorno urbano y medioambiental.
- 2) **Desarrollo Integral de las Familias:** busca fortalecer el núcleo familiar, fomentando la creación de un espacio de confianza, afecto, respeto y solidaridad que permita el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en óptima condición para construir su proyecto de vida.



- 3) Educación Integral: el objetivo es mejorar la oferta educativa de los centros escolares mediante la aplicación de un enfoque integral que permita poner en práctica metodologías de prevención de la violencia, con la participación de estudiantes, profesores y familiares y mejora en los equipamientos.
- 4) Formación Laboral y Empleo: está enfocado a disminuir el desempleo juvenil, particularmente quienes están en riesgo social, ofreciendo capacitación orientada a incrementar las oportunidades de empleo y autoempleo.
- 5) Rehabilitación y Reinserción: la finalidad es generar y apoyar programas de rehabilitación para jóvenes drogodependientes, reinserción social para pandilleros y deportados y sustentar iniciativas de apoyo a jóvenes en conflicto con la ley.

### Chile: San Joaquín<sup>5</sup>

La comuna de San Joaquín está ubicada en la zona sur de la Región Metropolitana de Santiago. Fue creada el año 1987 a partir de la división administrativa de otra comuna (San Miguel). Inicialmente se conformó a partir de emplazamientos ligados a industrias tradicionales y de asentamientos provenientes de radicaciones de campamentos surgidos en la zona céntrica de la ciudad. Otras poblaciones tuvieron su origen en "tomas ilegales de terreno" o de loteos de particulares. La comuna tiene una población de 97.625 habitantes, según el último censo realizado el año 2002. Población que presenta un decrecimiento respecto del censo anterior (1992) de 14,4%, debido al proceso de envejecimiento de la población, en contraste con la significativa disminución de la población joven (menor de 29 años). Según la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) la población pobre de la comuna disminuyó de 15,7% a 14,1% (2000-2003), cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional 18,7%, aunque es mayor al regional (13,1%).

En el ámbito de la delincuencia la comuna es parte, desde el 2004, del programa "Comuna Segura" del gobierno central. Se instaló en el marco del departamento de Seguridad Humana e inició su labor con el desarrollo de un diagnóstico comunal de seguridad y la creación de un Consejo

---

<sup>5</sup> Del municipio de San Joaquín, liderado por el alcalde Sergio Echeverría, agradecemos el trabajo de coordinación de Isolda Zamorano, directora ejecutiva del Centro de Desarrollo Urbano "Nuevo San Joaquín", Lorena Figueroa y Liliana Manzano.

Comunal de Seguridad Ciudadana. El alcalde declara que uno de los ejes de su gestión es la seguridad ciudadana y otro es la participación de la comunidad. Ambos temas convergen en el citado programa, pero además en iniciativas impulsadas por el propio municipio, como el esfuerzo por iluminar las calles y recuperar los espacios públicos que permiten el encuentro de la comunidad: *"la participación es una forma de involucrar a la comunidad para resolver los problemas porque no existe ningún alcalde que tenga una varita mágica para resolver todo porque los recursos son escasos... si nosotros no incentivamos la participación de la comunidad no vamos a poder resolver ciertos problemas básicos..."* (Sergio Echeverría, alcalde de San Joaquín).

### **Panorama de la delincuencia**

De acuerdo a los datos oficiales del Ministerio del Interior de Chile (2006), las tasas de denuncias por delitos de mayor connotación de la Comuna de San Joaquín entre los años 1999 y 2001 se encuentran por debajo del nivel de denuncias del país y de la Región Metropolitana, no apreciándose una tendencia de incremento. Pero la situación cambió y se aprecia un alza entre el 2002 y el 2005.

**Tabla Nº 1: Tasas de denuncias por delitos de mayor connotacion social\***

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**
Nacional	1.298,4	1.427,4	1.693,4	1.870,3	2.245,9	2.482,3	2.501,9	1.205,2
R. Metropolitana	1.548,1	1.726,5	2.113,4	2.079,8	2.472,2	2.607,4	2.681,0	1.298,1
San Joaquín	1.221,8	1.196,4	1.173,7	2.108,3	2.693,5	2.879,0	2.828,2	1.410,7

Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile 2006.

\* Incluye delitos contra la propiedad (robo con fuerza y hurto) y los delitos contra las personas (robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, lesiones, homicidio y violación). Tasas cada cien mil habitantes.

\*\* Los datos corresponden al primer semestre de 2006.

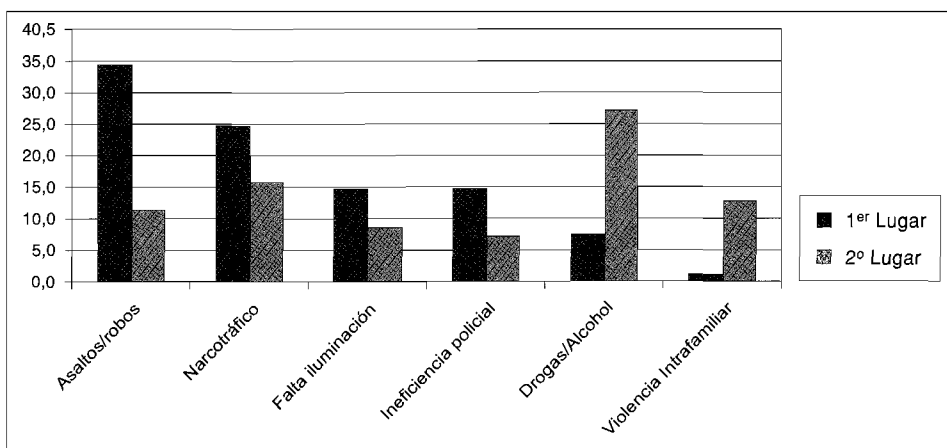
Como se aprecia en la tabla anterior, el delito de más presencia en la comuna es el robo con fuerza (robo de objetos del interior de un vehículo, domicilio o local comercial al cual se ingresa por la fuerza). Las denuncias por este delito tienden al incremento desde el 2001 al 2005, lo que responde a las tendencias del país y sobre todo de la RM. Pese a lo anterior, el problema más preocupante en la comuna, según estos datos, debiera ser el robo con violencia e intimidación. Esto debido al fuerte

incremento mostrado entre el 2001 y 2003, situación que se contuvo y disminuyó hacia el 2005, sin embargo, pese a la baja, entre el 2004 y 2005 las tasas de denuncias siguieron estando muy por encima del nivel nacional y regional (RM). Las lesiones y la violencia intrafamiliar también presentan altas tasas y tendencias al alza entre 2001 y 2004, con una pequeña baja en 2005. Además, es relevante considerar que presentan niveles mayores a los de la RM, aunque sean similares a los nacionales.

De la encuesta realizada en la comuna se desprende que el problema prioritario de seguridad para los vecinos son los asaltos y robos, además del narco o microtráfico de drogas, ambos suman más del 50% de las respuestas. En segundo lugar de prioridad emergen la drogadicción y/o alcoholismo, los cuales suelen ser reconocidos como posibles causas de los robos y asaltos; además, la violencia intrafamiliar es reconocida por todos como un tema que debe ser tratado.

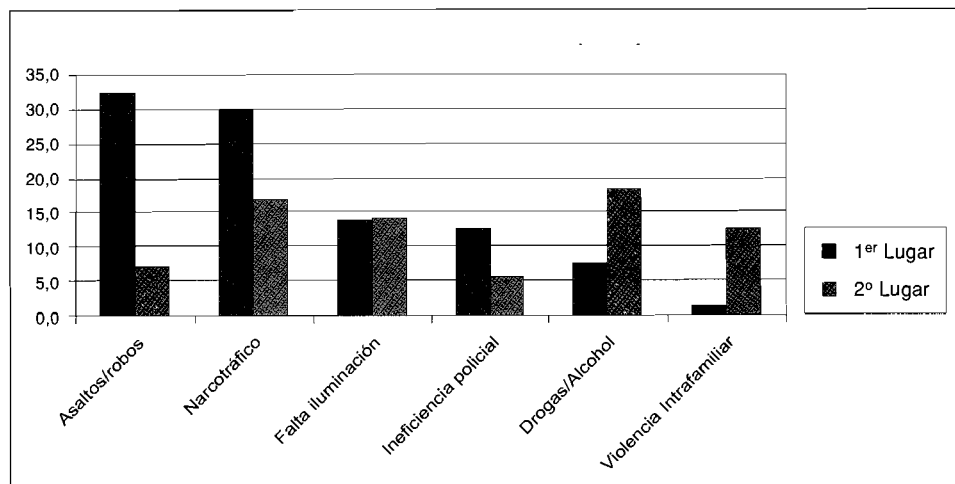
Según los vecinos de San Joaquín, la primera causa de estos problemas delictuales es el desempleo, la inestabilidad laboral y/o los bajos sueldos percibidos, seguidamente estarían la desigualdad y la pobreza, la mala calidad de la educación y/o la falta de oportunidades educativas; todas ellas pueden considerarse como causas estructurales que requieren de políticas públicas sociales más que de seguridad, que deben ser desarrolladas por esfuerzos compartidos (gobierno central y municipal) y deben comprender estrategias que también sean de largo plazo.

**Gráfico N° 3: Problemas prioritarios de la comuna (2006)**



Fuente: Encuesta comunal, 2006.

Gráfico N° 4: Problemas prioritarios del barrio (2006)



Fuente: Encuesta comunal, 2006.

### **Percepción sobre participación**

Las entrevistas y *focus group* realizados con actores claves (autoridades, funcionarios municipales y dirigentes) y con vecinos de San Joaquín, permiten establecer la existencia de un discurso más o menos consensuado respecto de una escasa participación por parte de la comunidad. Las causas de dicha situación son diferentes o presentan matices según los ámbitos específicos de participación de que se trate y puede estar asociada a la falta de compromiso por parte de los pobladores hacia problemas o temas que involucran al colectivo, reconociéndose el predominio de una lógica individualista en la resolución de conflictos, tal como se desprende de las siguientes declaraciones:

“No les gustará yo creo, porque son flojos, son cómodos, les gusta estar más sentado viendo tele, y por miedo que también le digan que son sapo...” (dirigente Red Ole).

“Porque es muy poca gente que participa, es muy poca la gente que participa, no sé si será por ignorancia, porque no saben, o porque no quieren, pero son muchas la gente que no participa” (pobladores de La Legua Emergencia).

“...la gente descansa en los dirigentes, son los dirigentes los que generan los proyectos, los que tienen el discurso, la gente los sigue

como por mérito... son pocas las organizaciones que tienen una participación activa donde la gente reflexiona, donde hay asambleas..." (secretario técnico de Comuna Segura).

De ahí que la participación en la comuna tenga un carácter cíclico, es decir, hay períodos (años o meses) en que la participación es muy alta y otros en que es muy baja. Hecho que se ejemplifica con el Presupuesto Participativo de la Municipalidad que en sus inicios tuvo una muy alta participación, pero que hoy ha quedado reducido a algunas organizaciones:

"...los fondos concursables se han transformado en una instancia para la competitividad entre organizaciones y para el incremento del patrimonio de las organizaciones" (secretario técnico de Comuna Segura).

A nivel de las organizaciones sociales, las causas de la baja participación se encuentran en la falta de solidaridad entre las organizaciones y en el accionar autoritario de algunos dirigentes, lo cual produce un desencantamiento en los miembros de las organizaciones y disminuye la representatividad de las bases, al sentir estos últimos que sus opiniones no son escuchadas. En este nivel también se observan problemas vinculados a la falta de recursos económicos de las organizaciones de base, recursos que, generados por la autogestión, les permitan alcanzar el impacto deseado y subsistir en el tiempo sin depender de la asistencia institucional. Esta falta de recursos, en alguna medida, se debe a la misma falta de participación produciéndose un círculo vicioso: "pocos socios, bajos aportes, sin recursos se hacen menos acciones, se convoca menos y baja aún más la participación". Para un grupo importante de dirigentes este déficit se soluciona a través de los fondos concursables, lo que los ha llevado a insertarse en una lógica de competencia entre organizaciones y de cierta dependencia de los institucionales, mermando su capacidad de sustentabilidad y autogestión. Con esto se reproduce el clientelismo de algunos dirigentes y se instrumentaliza la participación: se participa para acceder a financiamiento y no por un interés en el tema que convoca, ganan los que tienen mejores vínculos con las autoridades, y los que pierden se sienten desplazados y aumenta su desconfianza hacia la institucionalidad.

En el aspecto positivo los actores claves destacan ciertas áreas donde la participación ha tendido a desarrollarse con más fuerza y grupos poblacionales que se involucran en estos espacios. Así, por ejemplo, reconocen que la participación de los adultos mayores es significativa, lo que es expresivo de las características de envejecimiento de esta comuna. La

participación de los niños también es importante lo que se debe, por un lado, a que ellos son los principales beneficiarios de organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y organizaciones sociales de base, y por otro, a que desde el municipio existe una iniciativa para la creación de “Juntas de Vecinos Infantiles”, como una estrategia de promoción de la asociatividad desde los niños. Por último, algunos entrevistados también destacan el trabajo constante y comprometido desarrollado por los grupos juveniles de la comuna, que si bien no se encuentran vinculados al municipio o a instituciones gubernamentales, en general, realizan actividades dentro de la comunidad con proyectos sustentables en el tiempo.

Igualmente se destaca como un valor positivo la formación de redes amplias de organizaciones e instituciones en torno a ciertas temáticas, las cuales han sido convocadas por instituciones municipales y otras por la propia iniciativa de la comunidad. Así se contabilizan redes de infancia, redes preventivas (del consumo de drogas) y redes que trabajan en territorios específicos, como las organizaciones de La Legua y de la Legua Emergencia (las zonas más conflictivas). El trabajo coordinado de estas redes contribuye a generar reflexiones más profundas sobre temas específicos y a potenciar el impacto de las acciones de cada organización y de la red en su conjunto, sin embargo, también tienen períodos de alta y otros de baja actividad.

En cuanto a las iniciativas institucionalizadas, la participación se articula en torno a la gestión de proyectos que, principalmente, buscan resolver el déficit de infraestructura y equipamiento de las organizaciones comunitarias u ONG y, en algunos casos, en torno al fortalecimiento de su oferta de talleres dirigidos a la comunidad, donde predominan los talleres culturales y recreativos y, en menor medida, de apoyo escolar, de atención frente al maltrato o violencia intrafamiliar y de fortalecimiento de una identidad positiva en los miembros de la comunidad.

De los proyectos realizados en la comuna cabe señalar el ya mencionado programa **Comuna Segura** que a través de la entrega de recursos facilita la participación comunitaria. De hecho, el propósito de este programa es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana, se asienta al interior de los municipios a través de un secretario técnico encargado de la gestión de la seguridad comunal. El objetivo, además de instalar el programa, es implementar una estrategia de prevención social y situacional para disminuir el delito y el temor. Además del secretario técnico, existe el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana para operacionalizar la participación de la

comunidad, pues además del alcalde, participan de él representantes de la policía, de otros departamentos municipales, de la comunidad e incluso fiscales. El tercer componente es el Fondo Concursable de Proyectos que financia iniciativas de las organizaciones comunitarias en promoción y participación de la comunidad, prevención situacional y psicosocial.

Después de 3 años de implementación el programa cuenta con un conocimiento profundo de la realidad comunal. En su primer año, realizó un diagnóstico comunal que contenía tanto elementos de caracterización demográfica y social de la comuna como elementos de caracterización del delito. Además de esto contó con las percepciones de la comunidad de San Joaquín, recopilada en diálogos ciudadanos desarrollados en todos los sectores de la comuna. En los años siguientes el diagnóstico se fue actualizando con una metodología similar, aunque mejorando la focalización del análisis más centrada en los temas de seguridad, pero aún persiste la falta de datos primarios sobre la victimización y el temor en la comuna.

Dos proyectos que han sido financiados por el programa Comuna Segura son destacados en el ámbito de la participación para la prevención del delito: la **Oficina de Mediación y Protección Ciudadana (OMPC)** de la Municipalidad de San Joaquín y **Promoción de Derechos y Prevención en niños, niñas y jóvenes en riesgo social** de la población La Legua Emergencia de la Corporación Programa Poblacional de Servicios *La Caleta*.

El primero de ellos es un proyecto asentado en la propia municipalidad y su objetivo es responder y dar solución a las situaciones de violencia que viven diversos sectores de la comuna en el plano de las relaciones comunitarias y de las comunidad de escolares, así como atender, orientar y apoyar de manera eficaz a las víctimas de los delitos. Por ello la OMPC tiene dos líneas de trabajo principales: i) la mediación y resolución de conflictos mediante programas de capacitación y monitores especializados, y ii) la atención de víctimas a través de atención personalizada y talleres grupales. Para cumplir con su misión la OMPC cuenta con profesionales de distintas áreas, asesoría técnica de especialistas y convenios de coordinación con el Ministerio Público, la Oficina de Fiscalización de Denuncias de Delincuencia y Narcotráfico, la Intendencia Regional, la Corporación de Asistencia Judicial y la Corporación de Desarrollo Integral de la Familia de San Joaquín. Durante su primer año de funcionamiento (2005-2006) la OMPC ha cumplido sus metas: han formado 50 mediadores comunitarios (dirigentes vecinales), 45 mediadores escolares y realizaron 4 diálogos comunitarios en temas como reforma procesal penal, prevención del delito y participación comunitaria, y atendieron más de 200 víctimas

de la delincuencia. Un ámbito no incluido al inicio fue la mediación de conflictos familiares, pero aún así recibieron casos. La intervención es bien evaluada por los vecinos, pero al mismo tiempo reconocen mucha carga de trabajo para un equipo pequeño y poca difusión de las actividades de la OMPC.

El segundo proyecto es el que realiza la Corporación La Caleta. Esta vez el organismo ejecutor no es gubernamental, sino que es una ONG con experiencia de 20 años en distintas comunas de la Región Metropolitana, pero desde 1993 que realiza el trabajo en la población La Legua Emergencia, principalmente en el ámbito comunitario a través de la prevención de drogas, educación preescolar, promoción de derechos de los niños y niñas y promoción de la participación comunitaria. Al igual que el proyecto anterior cuenta con especialistas (orientadores familiares, psicólogos, educadores, etc.). El trabajo se divide en dos espacios de intervención: un jardín infantil con niños en situación de riesgo y abandono y el programa más amplio de promoción de derechos que trabaja con 100 niños. Las intervenciones han logrado generar vínculos entre los niños y un espacio de identificación. Han conseguido acercamiento de los niños con la promoción de derechos, no solo desde lo conceptual, sino también en aspectos prácticos como la reinserción escolar y la fijación de límites de autocontrol respecto de sus responsabilidades y en relación al respeto a sus pares.

Ambos proyectos destacan por la capacidad técnica instalada, las metodologías innovadoras –al menos en el contexto comunal– como los talleres, donde tanto niños como adultos no solo reciben asistencia, sino que son protagonistas en la promoción de sus derechos y mejora en su calidad de vida. En el caso de la Corporación La Caleta cabe señalar que goza de mayor legitimidad porque lleva un largo tiempo en la comuna, pero ambos son bien evaluados y su impacto ha sido más amplio del que esperaban, consiguiendo incluso generar asociaciones y liderazgos en la población.

### **Perú: Bellavista<sup>6</sup>**

La historia de Bellavista corre paralela con la del Callao. Su inicio se remonta al terremoto y posterior maremoto del 28 de octubre de 1746, que asoló gran parte del litoral del Callao. Este hecho destruyó por completo el puerto ante lo cual comenzaron la construcción de la ciudad de Bellavista. El nuevo asentamiento fue elegido por el virrey de la época en

---

<sup>6</sup> En el municipio de Bellavista contamos con el apoyo de su alcalde, Juan Sotomayor, y los aportes de Gabriela Guerra y Aída Salcedo.



una localidad que tenía todas las características de seguridad para sus habitantes y para que en el futuro se convirtiera en la nueva zona residencial y política, así como en un gran almacén del puerto debido a su ubicación estratégica.

En la actualidad tiene problemas de delincuencia en algunas zonas, por lo cual en materia de prevención del delito el municipio realiza actividades con vecinos de todas las edades, enfocándose especialmente en la prevención contra drogas y pandillas, con un enfoque comunitario. En el tema de la drogadicción el municipio recibe apoyo de la Cooperación Técnica Belga, que imparte charlas y material informativo sobre este tema a los jóvenes en los colegios, generalmente en zonas de alto riesgo. Igualmente trabajan con la Municipalidad; la dirección de Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional del Perú. Con ellos realizan actividades donde se brinda atención médica a niños y jóvenes del distrito, se reparte información mediante folletos; a los adultos se les capacita para que brinden el apoyo necesario a sus hijos y de esa forma evitar el contacto con la droga o las pandillas; por ejemplo se les educa respecto del efecto de las drogas o la recuperación y transmisión de valores familiares y de respeto. Para niños y jóvenes las actividades son de tipo recreativo con música, bailes, juegos y deporte. Todas las actividades se realizan al aire libre e incluyen alimentación y juegos para los niños.

En la Municipalidad de Bellavista han trabajado con éxito en la prevención de pandillaje en el 80% de los colegios del sector bajo el programa de Serenazgo del distrito y con el apoyo de la Policía Nacional del Perú. El tema más presente es la prevención de drogas, tanto dentro como fuera de los establecimientos educacionales, con intervenciones semanales de 2 a 5 casos de pandillas, especialmente cuando hay partidos de fútbol. La misma cantidad de intervenciones se producen en cuanto a violencia familiar. En cuanto a la erradicación de consumidores de drogas, son intervenidos de 1 a 2 grupos diarios; lo cual no resulta suficiente al no poseer centros de rehabilitación, por lo cual la prevención terciaria se hace muy difícil.

En este mismo sentido el proyecto **Caminos Seguros** respondió a una demanda ciudadana por la inseguridad que vivían los escolares en el recorrido a su lugar de estudio. Se trata de un proyecto con una población beneficiaria específica, cuya logística es financiada por el propio municipio, pero dadas sus características requiere mayormente de recursos humanos. Este proyecto va dirigido a escolares de los distintos niveles para quienes se realizan encuentros y recorridos por los caminos peligrosos. Al mismo tiempo los propios niños señalan cuáles son los peligros que viven.

La idea principal es que los escolares no realicen solos su camino a la escuela. Cuentan con promotores de participación vecinal, la policía, asociaciones de vecinos, comerciantes, etc. En este sentido es un proyecto que intenta incluir a toda la ciudadanía en la protección de los niños, es decir, involucrarlos en una red de protección.

El proyecto **Vecinos Vigilantes** va más allá de la participación comunitaria, puesto que no se limita a la prevención, no es autónoma ni exclusivamente voluntaria pues se trata de vecinos de la tercera edad que son pagados por el municipio para que realicen labores de vigilancia. Por supuesto se trata de una idea de gran impacto en la población porque soluciona principalmente un problema de cesantía y pobreza.

Por último cabe mencionar el proyecto **Seguridad para Todos**, también implementado desde el municipio y cuyo objetivo es la capacitación a jóvenes líderes para promocionar en la comunidad la prevención de delitos y el consumo de drogas. En su trabajo tienen como tarea mejorar la coordinación entre la comunidad y la policía a través de información impresa y charlas.

La falta de recursos y de difusión de los programas son los principales obstáculos para estas actividades, aunque se destaca la voluntad y el trabajo constante de padres, hijos, escuelas, policía y municipio, en actividades que cuentan con participación masiva. En este sentido es positivo el esfuerzo por implementar mecanismos de participación directa que apunta a la prevención primaria y secundaria.

### **Grecia: Dodecaneso<sup>7</sup>**

El Dodecaneso es un archipiélago compuesto de 163 islas e islotes, de las cuales 26 están habitadas y las más importantes son Rodi, Scarpanto, Kalymnos, Patmos, Astipalea, Kassos, Telos, Sirna, Leros, Nissiros e Kaste-lorizo (Megisti). La Prefectura del Dodecaneso pertenece a la región del Egeo Meridional, cuya sede es la provincia de Rodi. La economía de la región del Dodecaneso se basa principalmente en la industria del turismo y en menor medida en la agricultura y es la isla más significativa desde el punto de vista histórico, turístico y económico, por ello la historia del Dodecaneso está ligada a la de Rodi, la mayor de las islas. Esta tuvo una gran influencia sobre el archipiélago en la época de la Grecia Clásica dada su importancia estratégica y militar, además de ser sede de un importante

---

<sup>7</sup> Para el desarrollo del proyecto colaboraron el prefecto del Dodecaneso, Ioannis Maheridis, Panaiotis Veneris y María Andrade.

puerto de intercambio entre oriente y occidente. En el período paleocristiano y bizantino la población disminuyó bruscamente, la ciudad de Rodi se restringió a los muros construidos en el siglo VIII d. C. con lo que sobrevino la declinación socioeconómica. Después de un breve dominio genovés, la ocupación de la isla por parte de los Caballeros de la Orden de San Giovanni cambia la situación de la isla hacia un sistema administrativo estable donde la economía florece, el sistema de defensa se amplía y construyen el muro de Rodi. Posteriormente la historia de la ciudad estuvo marcada por la ocupación turca (1522-1912), el renacimiento económico que llegó solo a mediados del siglo XIX y la ocupación italiana que llegó a término junto con la Segunda Guerra Mundial, luego de lo cual fue devuelta a Grecia mediante el Tratado de Losanna de 1947.

### ***Situación de la criminalidad***

Podemos considerar el Dodecaneso como una región ejemplar en la prevención de la criminalidad, de hecho, expertos llegan desde Atenas, la capital del país, para estudiar las buenas prácticas en prevención del delito de esta zona que se caracteriza por un bajo índice de criminalidad que, según la administración local, es fruto de los siguientes factores:

- Baja desocupación.
- Distribución equilibrada del ingreso.
- Control constante de los espacios públicos para el respeto de las normas de seguridad.
- Sólida estructura familiar (el rol de la familia en la prevención precoz del crimen y en la transmisión de reglas y valores).
- Posición geográfica.

Según la opinión de los ciudadanos locales, se trata de un pueblo pacífico y honesto, incluso en los períodos de máxima pobreza, cuando muchos inmigrantes llegaron a la zona, la criminalidad era prácticamente inexistente.

La competencia en el tema de la seguridad urbana y de la prevención de la criminalidad pertenece a la Dirección de la Policía del Dodecaneso, órgano nacional controlado por el gobierno central en Atenas. La Prefectura por su parte, se unió al proyecto URBAL con la conciencia de tener un rol marginal en la prevención de la delincuencia, pero con el convencimiento de que la experiencia del bienestar socioeconómico de los ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida, contribuye indirectamente a la prevención de la violencia y la criminalidad y puede ser un aporte. La labor de la Prefectura se basa en la información de la policía, cuyo responsable señala que las labores de prevención se basan en el control y

respeto de las normas. Debido a el Dodecaneso es una región turística, les resulta primordial mantener la situación de paz y una de las formas de mantener la seguridad es, por ejemplo, no permitir que se sobrepase la capacidad de los lugares de reunión y entretenimiento de los jóvenes.

En cuanto a los residentes la baja densidad de población ayuda bastante, así como la situación geográfica que facilita el control y el monitoreo de la población, de hecho la tasa de homicidios es muy baja, así como el índice de criminalidad que llegó a 0,08% el 2005 y 0,07% el 2006. Todo ello hace pensar que una manifestación popular en torno a la participación local en la prevención del delito es un tema poco relevante. Los casos de muerte por crímenes son bajísimos: 0 el 2002, dos el 2003, uno el 2005 y dos el 2006. En cuanto al resguardo de la inmigración clandestina, se observa que la captura de la mayor parte de inmigrantes se consigue al momento del ingreso al país. Por ejemplo, dado que la mayor permabilidad fronteriza se da con Turquía, esa zona tiene puestos fronterizos de vigilancia las 24 horas del día.

**Tabla N° 2: Evolución de la criminalidad en Dodecaneso (2002-2006)**

Crimen	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Intentos de homicidio (A)					
Homicidios (O)	1 (A)	2(O) 2(A)	3(A)	1(O) 1(A)	2(O) 4(A)
Hurtos graves	8	3	12	2	6
Hurtos ligeros	125	168	180	172	138
Droga (venta y consumo)	297	237	140	256	263
<b>Total accidentes de tránsito</b>	<b>229</b>	<b>246</b>	<b>216</b>	<b>185</b>	<b>233</b>
Número de accidentes de tránsito con muerte	35	46	36	34	46
Número de accidentes de tránsito con heridos graves	73	56	59	53	64
Número de accidentes de tránsito con heridos leves	121	144	121	98	123
Número de personas involucradas en accidentes de tránsito	349	346	286	262	326
Número de personas muertas en accidentes de tránsito	40	49	39	35	50

Fuente: Dirección de Policía de Dodecaneso - Rodas, marzo de 2007.

Además de esto, no se aprecian mayores problemas de criminalidad, según el prefecto, Ioannis Maheridis, la causa de esto es el bajo índice de desocupación, de hecho afirma "donde hay trabajo, no hay delincuencia". Entre otras razones para esta privilegiada situación se mencionan la distribución equilibrada del ingreso y la pequeña cantidad de población, pero sobre todo la profunda cultura de respeto a la norma.

### **Italia: Padua<sup>8</sup>**

La Provincia de Padua está ubicada en el noreste de Italia, es una de las siete provincias de la región Veneto y cubre un área de 2.141,6 km<sup>2</sup> con una población cercana a los novecientos mil habitantes. El territorio provincial posee un vasto patrimonio artístico, cultural y natural. Asimismo, el panorama económico y geográfico es muy variado, comprende un área rica en pequeñas y medianas industrias especializadas en metalmecánica, electromecánica, muebles, deportes, cerámica, entre otros.

La autoridad política de referencia en materia de seguridad es el asesor de las políticas provinciales de la seguridad. En su función de intermediaria entre la región y la comuna, la Provincia ha instituido un servicio con la finalidad de coordinar la iniciativa comunal en materia de seguridad —en estrecha relación con la región— a través de la cual se dictan cursos de formación para la policía local, entre otras cosas.

Analizando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre la delincuencia entre 1993 y 2003, y consultando varios reportes de la Provincia de Padova y del Observatorio Regional de la Seguridad de la región Veneto, se nota un cambio en el número de delitos denunciados en la provincia. Al inicio de la década de 1990 la provincia tenía una situación de relativa tranquilidad, pero el 2000 la tasa de criminalidad registró un brusco aumento, superando el nivel medio regional y nacional.

### ***El estado de la participación***

Desde hace un decenio las instituciones italianas se han tornado protagonistas en la elaboración de políticas de prevención de crímenes de desorden social. Los gobiernos locales, al no tener competencias específicas en el campo de la seguridad, se han visto enfrentados con la degradación

<sup>8</sup> La Provincia de Padua participó activamente a través del presidente de la Provincia, Vittorio Casarin, y los encargados del proyecto, Giacomo Michielli y Nicola Modica.

urbana, experimentado con soluciones nuevas. El dinamismo de los órganos locales ha balanceado la inercia de la autoridad estatal, que ha llevado a la ausencia de una política nacional en materia de seguridad urbana. No obstante, el retardo con el que Italia entró en el campo de la investigación de los estudios sobre política de seguridad respecto a países como Gran Bretaña y Francia, parece oportuno señalar que, gracias al dinamismo mostrado por algunas regiones y comunas en particular, se comienzan a apreciar ya algunos resultados.

La primera fase, que va de 1990 a 1995, se caracteriza por un fuerte rol de la ciudad, considerada un sitio ideal para experimentar modelos alternativos de prevención del crimen y regulaciones de los conflictos. El mayor número de investigaciones se llevó a cabo a nivel de gobiernos locales.

En este contexto asume particular importancia la reforma introducida con la Ley N° 81 de 1993, que prevé la elección directa del alcalde y del Concejo Comunal. Esta significativa transformación crea entre los ciudadanos una gran expectativa por cuanto concierne la seguridad urbana que se vuelve cada año más fuerte. Este año la contribución ofrecida por las regiones a la difusión de políticas de prevención era bastante limitada y la iniciativa aparecía algo fragmentada, esporádica y raramente era parte de planes a largo plazo.

Fue en los años 90 en los cuales la atención de diversas regiones italianas se concentró en problemas de seguridad, con particular referencia al crimen organizado y la mafia. El primero fue "Proyecto Ciudad Segura", iniciado en 1994 en la región Emilia-Romaña y parecía ser el único de este tipo en Italia por la originalidad y profundidad del debate científico y teórico que suscitó. Fueron elaborados acápite político-temáticos en el campo de la seguridad urbana, planificación y desarrollo de investigación y proyectos, siguiendo un nuevo método de prevención en las regiones.

En los años sucesivos, frente a un panorama heterogéneo entre las regiones italianas, dos iniciativas específicas han tenido gran influencia en las futuras políticas de seguridad en Italia. La primera, de 1996, fue el nacimiento de la sección italiana del Fórum Europeo, con pocos pero precisos principios: la centralidad de la ciudad en la estrategia de prevención local, la alianza entre la ciudad y las regiones y la importancia provista por las experiencias europeas más avanzadas en el campo de la prevención del crimen. En los años sucesivos la importancia del Fórum

creció, también en el sentido numérico, con la participación de cerca de 89 administraciones locales.

La segunda iniciativa es representada por la firma en 1998 en Modena, del primer acuerdo en materia de seguridad, entre un alcalde y el Ministerio del Interior italiano. Este acto sanciona simbólicamente el fin del monopolio estatal en políticas de seguridad y el nacimiento de una nueva fase de colaboración entre ciudad y Estado. Aunque desde 1998 se han estipulado 124 acuerdos de seguridad urbana, no se puede hablar de una verdadera integración en política de seguridad urbana entre el Estado y el gobierno local. La lógica de los acuerdos está basada sobre la colaboración entre las autoridades centrales y gobiernos locales y lentamente se ha afianzado como medio principal de interacción entre las diversas instituciones.

Las políticas de seguridad urbana y de nueva prevención criminal, aunque han puesto pie en Italia muy tarde respecto a otros países de Europa septentrional, han tenido un rápido desarrollo en la última década, especialmente en las regiones del centro-norte del país, que presentan problemas análogos a los de otros países europeos. Por ello puede parecer algo pronto para hablar de un modelo italiano de política de seguridad. La elección de privilegiar una aproximación de prevención social y situacional parece ser solo en parte influencia de la orientación política de las autoridades locales, visto que la centro-derecha y la centro-izquierda se han alternado en el gobierno del Estado y la administración local y no han mostrado aproximaciones diferentes.

Lo que parece evidente es que el uso de la comunidad y la participación de los ciudadanos parece, actualmente una excepción, especialmente en actividades como el control del territorio. Aparece de hecho una desconfianza sobre las formas de prevención que atribuyen a la comunidad un rol importante en la determinación de la política.

### ***La situación de Padua***

En los últimos años los problemas de seguridad, criminalidad y control del territorio se han afianzado como objetos autónomos de reflexión, de debate y de iniciativas políticas a nivel nacional. Institucionalmente se reconoce, desde hace algún tiempo, la contribución que los gobiernos locales pueden dar al tema de la seguridad. El contacto directo con las situaciones, además de una competencia en una serie de sectores cruciales para el desarrollo de la política de seguridad,

favorece un cambio de la respuesta institucional de la dimensión nacional hacia la local.

El Gobierno provincial ha comenzado a hablar de políticas de seguridad, subrayando con ello la necesidad de una definición política, de ideas y, sobre todo, de investigación, documentación y formación. La primera señal inequívoca de tales intenciones ha sido, de pronto, la provisión de un puesto de delegado y de un asesor para la coordinación de las políticas comunales en el tema de seguridad y la sucesiva constitución de un "Servicio para la seguridad ciudadana". Desde el mes de septiembre de 1999, poco tiempo después de su toma de posición, el nuevo gobierno organizó una serie de encuentros en el territorio, que ha contado con la participación del presidente de la Junta y del asesor de Seguridad, del Prefecto, de los representantes de la fuerza de policía, del alcalde y de los sectores económicos y productivos, con la finalidad de establecer un diálogo acerca del tema de la seguridad. El análisis de las problemáticas emergentes de tales encuentros han conducido a la relevación de una serie de iniciativas, que se pasa a ilustrar brevemente.

De la colaboración de la Provincia de Padua con el mundo universitario y con expertos en el sector seguridad ha nacido la idea de un proyecto de mediano plazo, con el fin de constituir un instrumento permanente de observación y monitoreo de problemas de la criminalidad, delincuencia e inseguridad en la provincia de Padua: un *Observatorio Provincial sobre Seguridad Ciudadana*. Este observatorio, constituido para conducir un programa serio de investigación sobre estos temas, deberá formular indicaciones de política pública sobre las posibles soluciones para la disminución de estos fenómenos y de sus efectos. Durante la primera ronda se buscó reunir a todos los sectores, para iniciar en conjunto un proceso de estudio, de análisis científico de los problemas de criminalidad e individualización de las soluciones comunes, para atenuar la sensación de inseguridad que atañe al territorio. Se elaboró un proyecto que implica el involucramiento de la Universidad de Padua y de Trento y que pretendía alcanzar en un etapa fundamental una declaración que concretara el trabajo conjunto. Sobre esta base, el 17 de julio de 2002 se firmó la convención para la realización de un observatorio entre la Provincia de Padua y las universidades citadas. Dicho convenio ha comprometido a las universidades precedentes, dentro de los términos establecidos, para actividades de investigación sobre el comportamiento de la criminalidad en la provincia y sobre la opinión de los alcaldes respecto a la problemática de sus territorios. El resultado de dicha actividad fue la elaboración del "Primer reporte sobre la seguridad en la provincia de Padua".



En otro ámbito se ha instituido la coordinación permanente de las comunas, mecanismo instituido con deliberación de la Junta y compuesto por los alcaldes de las comunas que fueron capitales de circunscripción, liderado por el presidente de la Provincia o por los asesores delegados. Tiene la finalidad de monitorear, profundizar, consultar y elaborar las propuestas concertadas y unificarlas en torno a temas de seguridad ciudadana.

La utilización de herramientas tecnológicas también ha sido puesta al servicio de la seguridad, principalmente a través de un sitio en internet, al interior del dominio de la Provincia de Padua, articulado en diversas secciones, con el fin de dar una correcta información a los ciudadanos sobre las actividades de seguridad; y de la coordinación provincial de la videovigilancia. Esto último se tornó relevante, pues un sistema de seguridad integrado, que tenga en cuenta todos los componentes y a todos los actores, no puede prescindir de coordinación de las iniciativas sobre el territorio, intentando evitar el desperdicio de recursos y disfrutar de una mejor oferta de tecnologías modernas.

Por último, cabe mencionar el Curso de Actualización para Operadores de la Política Local que se instauró con el fin de proveer a los cuerpos y servicios de policía local una oportunidad de actualización profesional. Por otra parte, a la luz de las exigencias señaladas en una reunión de la *Coordinación de las Comunas por la Seguridad*, se han organizado diversos cursos de actualización para operarios de la policía local, por ejemplo, se han efectuado cursos de accidentes viales, a cargo de la Policía Vial de Padua.

Como se ha señalado la participación de la comunidad es más bien débil, tanto por razones institucionales como falta de interés de la población, de ahí que los proyectos referidos sean más bien de tipo asociación público-privados y trabajo en espacios públicos para la prevención situacional o ambiental. Por ejemplo, el **Proyecto Piloto Regional 2004** cuyo objetivo era la activación de una central operativa en un centro de análisis que conectara las demandas con las respuestas en temáticas de seguridad, para que tanto entidades privadas como públicas fueran beneficiadas de los sistemas de monitoreo y comunicación. Por ello la central es un nodo tecnológico que recoge señales de alarma y videovigilancia y las pone a disposición de las fuerzas de orden en tiempo real, las 24 horas del día. Por otra parte, el proyecto **Dobermann** es complementario, pues apunta a la instalación de un sistema de videovigilancia. El proyecto pretende integrar funciones entre el sistema público y el

privado sobre la criminalidad difusa (no organizada). De ese modo pretende disuadir delitos y vandalismo contra las personas y bienes, dar mayor seguridad a clientes de seguridad privados, reducir la intervención por falsa alarma y crear una red de video-vigilancia público-privada con cámaras internas y externas.

## Lecciones aprendidas

Evidentemente la comparación entre prácticas preventivas aplicadas en los casos seleccionados de Europa y América Latina es muy difícil, pues son altamente disímiles tanto por sus condiciones históricas como por sus costumbres, tradiciones, nivel de recursos económicos y hasta la ubicación geográfica. Vemos por ejemplo que en Dodecaneso existe una práctica de respeto a la norma que está ampliamente internalizada por la población y una conciencia de que el cuidado de la zona para conservar el turismo es un beneficio para toda la comunidad. Su situación geográfica aislada también favorece tanto el control de la delincuencia como la entrada ilegal de nuevos habitantes. Por otra parte, en Padua la instauración de mecanismos tecnológicos de control y disuasión se ha dado conjuntamente con la restauración de espacios públicos, lo que va un paso más allá de lo que puede lograrse en América Latina. En este sentido, las ciudades participantes de América Latina presentan debilidades en la asociación (*partnership*) entre las instituciones públicas y privadas, lo cual podría ser una fuente importante de recursos para implementar más y mejores proyectos, por ejemplo en el ámbito de la prevención terciaria que es la que aparece más débil, pues la gran mayoría se aboca a la prevención temprana o con grupos de riesgo específicos, dejando de lado la rehabilitación.

Entre las modalidades de participación vistas se evidencian algunas dificultades, como la falta de iniciativas de promoción de liderazgos y la débil participación de los pobladores en el diseño, gestión y evaluación de los proyectos. En general, los vecinos se limitan a participar como beneficiarios, es decir, se trata mayormente de iniciativas de participación instrumental donde las organizaciones y la comunidad toman las ofertas del gobierno local o central. En los antecedentes de los proyectos de los casos de América Latina se detectan mecanismos de participación consultiva, destinados a obtener diagnósticos de la situación de seguridad en las localidades, basados en las opiniones y vivencias de los propios vecinos. Sin embargo, todavía es muy débil el monitoreo y la evaluación de los proyectos, ya sea que estas etapas se realicen o no con participación comunitaria, son instancias

prácticamente ausentes, es decir, se diseña, se gestiona y se implementa, pero no se evalúa.

Asimismo, se observa la presencia de una lógica instrumental desde la institucionalidad que privilegia la participación en actividades masivas, mermando los aspectos cualitativos de la participación como proceso. Así, por ejemplo, se estimula la participación en grandes asambleas del presupuesto participativo, donde todos los vecinos pueden opinar y presentar propuestas, pero no se renuevan los dirigentes que pueden participar en los espacios de toma de decisiones, quedando la sensación que son los mismos de siempre y trabajan para su beneficio personal. Esto también tiene que ver con factores particulares que desincentivan la participación, como el temor, la falta de tiempo o simplemente el desinterés al no ver resultados. Es evidente que faltan mecanismos de promoción de la participación y fomento de la cohesión social, pues no se puede suponer que la asociatividad existe y la comunidad trabajará unida. En este sentido es altamente recomendable que los proyectos incluyan capacitación y formación de liderazgo y de ese modo evitar los vicios y letargo que muchas veces se producen en círculos de representantes que no se renuevan.

Cada uno de los proyectos apunta a los distintos enfoques —situacional, de prevención social y comunitario— y son esfuerzos valorados, pues responden a la voluntad de los gobiernos locales por tener una política de seguridad integral, inclusiva y que intenta desarrollar proyectos para abordar las condiciones específicas de inseguridad y delincuencia de su población. En este sentido, es altamente positivo que los gobiernos locales no se limiten a recibir las directrices de sus gobiernos centrales, sino que intenten complementarlas con la particular y cercana visión que tiene su comunidad. Por ejemplo, es positivo que en lugares como Santa Tecla y Bellavista el concepto de comunidad no es asumido como un todo homogéneo, sino que reconoce sus diferencias, carencias y debilidades, de ahí el desarrollo de componentes que apuntan a la formación de valores tanto en adultos como en niños y jóvenes.

La participación de la comunidad es siempre valorada positivamente, pero debe ir acompañada del apoyo de las instituciones, para la información, capacitación y promoción de liderazgos, pues de lo contrario la voluntad termina por diluirse. En este sentido, parecen relevantes las organizaciones no gubernamentales y las religiosas, donde las personas se sienten acogidas. Por otro lado, los municipios y la policía adquieren un rol importante en cuanto son el apoyo institucional directo y cotidiano de la población y son

los encargados de poner a disposición los espacios de participación y de hacer respetar las normas, respectivamente. Cabe señalar que persisten carencias en la disponibilidad de recursos, continuidad de los participantes y en una correcta conceptualización de lo que es la participación, pues en muchas ocasiones –en materia de seguridad– se la reduce a las denuncias que se realizan, aunque es un concepto mucho más amplio y que abarca otras áreas de desarrollo de la comunidad. No obstante, podemos identificar áreas en las que cada una de las ciudades presentadas se ha destacado: Santa Tecla en el fortalecimiento de la relación policía-comunidad, Bellavista en la organización comunitaria de la seguridad, Padua en el trabajo de recuperación de espacios públicos y la asociación público-privado, San Joaquín en la prevención social y Dodecaneso en la cultura cívica de respecto a la norma y la menor desigualdad entre sus habitantes, lo que conlleva mayor cohesión social y arraigo de la comunidad. Todos ellos han mostrado avances en la prevención de la delincuencia y tienen desafíos comunes para continuar fortaleciendo las herramientas y mecanismos de acción de los gobiernos locales. En el caso de las ciudades observadas de América Latina, además se suma el desafío de disminuir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, lo cual ciertamente también es un factor relevante para la disminución de la violencia, la delincuencia y la inseguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Araya Moya, J. (1999). *Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades*. Cuadernos CED, Nº 30, CED, Santiago.
- Barbero, M. (2000). Los medios y los miedos. En: Rotker, S. (ed.). *Ciudadanías del miedo*. Buenos Aires: Editorial Nueva Sociedad.
- Borja, J. (2004). Espacio público y espacio político. En: Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL. Disponible en: <http://www.urbalvalparaiso.cl/>
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls: crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*. Los Angeles: University of California Press.
- Carrión, F. (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En: Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC (2004) ¿Cuál es el papel de la comunidad en la Prevención del delito?”. En: *Boletín + Comunidad + Prevención*. Año I, Nº 1. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.cesc.uchile.cl/>

- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.
- Dammert, L. (2002). La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas. En: Carrión, F. (ed.) *Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o realidad?* (pp. 283-316) Quito: FLACSO, Ecuador.
- Dammert, L y Malone, M. (2001). *Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*. Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Dammert, L., Karmy, R. y Manzano, L. (2005). *Ciudadanía, Espacio Público y Temor en Chile*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- De Roux, G. (1994). Ciudad y violencia en América Latina. En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Frühling, H. (2001). *Police and Society in transitional countries: the case of Latin America*. Presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo).
- Giddens, A. (2000). *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Goldstein, H. (1998) *Problem Oriented Policing*. Nueva York: Mac Graw Hill.
- Hollway, W. y Jefferson, T. (1997). The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime. En: *British Journal of Sociology*, 48 (2).
- La participación social*. Encuentro de organizaciones sociales Valladolid 9 de mayo 1998. En: <http://www.comunica-accion.org/>
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998). Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad. En: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Oviedo, E. (2000). *Santiago, violencia, delitos e inseguridad*. SUR (mimeo).
- Smulovitz, C. (2001). *Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente*. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sozzo, M. (2004). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En Dammert, L. (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: URBAL.

Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: How to get Started*. Ohio: Anderson.

Van Dijk, J. (1999). Crime Prevention Policy: current state and prospects. En: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.