

Otras publicaciones del Programa Sociedad sin Violencia:

¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?

Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. Vol. 1

¡Armas, ni de juguete!

Armas de fuego y violencia

Dimensiones de la violencia

Violencia en una sociedad en transición. Ensayos

Violencia en una sociedad en transición. Catálogo colectivo

Violencia en una sociedad en transición.

Indicadores sobre violencia en El Salvador

Las conferencias del cuarto Seminario Permanente de Discusión sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, dictadas por especialistas internacionales de reconocida trayectoria y experiencia, tienen por finalidad proveer insumos técnicos para el diseño de políticas y de estrategias encaminadas a prevenir y reducir la violencia en El Salvador.

Los textos compilados en la presente publicación constituyen un aporte de utilidad para todas y todos aquellos que creen en la capacidad de una sociedad para vivir sin violencia, para convivir.

[www.violenciaelsalvador.org.sv](http://www.violenciaelsalvador.org.sv)



El Salvador



El Salvador

IV Ciclo de Conferencias · Aportes para la Convivencia y la seguridad ciudadana · VOLUMEN 2

IV Ciclo de Conferencias

## Aportes para la convivencia Y LA SEGURIDAD CIUDADANA VOLUMEN 2

El Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia, facilitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador, fue diseñado en 1998 con la participación de actores de la sociedad civil, representantes de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, académicos y agencias de cooperación.

El objetivo del Programa es contribuir al proceso de transformación de la sociedad salvadoreña a través de la generación de espacios y condiciones que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana.

El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Estamos presentes en 166 países, trabajando con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Programa Sociedad sin Violencia  
3ª. Calle Poniente, Nº 4048  
Col. Escalón. San Salvador,  
El Salvador  
Tel. (503) 22 63-00 66  
[infoviolencia@undp.org](mailto:infoviolencia@undp.org)





Aportes para la  
**convivencia**  
Y LA SEGURIDAD CIUDADANA  
VOLUMEN 2





## Créditos

Editor:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,  
San Salvador 2006

Copy © PNUD

Diseño y diagramación:

Paola Lorenzana y Celina Hernández

Impresión:

Talleres Gráficos UCA

Los conceptos vertidos en la presente publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa Sociedad sin Violencia ni de su Equipo Asesor.

Se permite su reproducción parcial o total siempre que se cite la fuente.

ISBN

# Índice

Presentación	5
1. Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales Alejandra Massolo	7
2. CPTED: Una alternativa para prevención de la delincuencia y la reducción del temor Andreas Hein	59
3. Departamentos y Municipios Seguros (DMS): Responsabilidad local de la convivencia y la seguridad ciudadana Hugo Acero	79
4. Construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana Lucía Dammert	99
5. La seguridad ciudadana en América Latina: situación y perspectivas Alejandro Álvarez	151
6. La comunicación de la violencia Xavier Girò	187
Páginas web referidas	205



## Presentación

No puede haber desarrollo humano sin seguridad ciudadana o, dicho de otra forma, las políticas de desarrollo pueden fracasar a consecuencia de la inseguridad, la violencia y la delincuencia. Bajo este precepto, el Programa Sociedad sin Violencia trabaja desde 1998 para fomentar la convivencia y la seguridad ciudadana en El Salvador. Una seguridad ciudadana entendida como aquella que se refiere a un orden democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población tomando en cuenta su diversidad y permite la convivencia segura y pacífica.

Ser ciudadano y ciudadana es disfrutar de los derechos y deberes civiles, políticos y sociales. La evolución desde un estado policial hasta el estado social de derecho requiere vincular la seguridad con valores como la libertad y la igualdad. Fomentar la seguridad ciudadana construyendo ciudadanía, esto es, aprendiendo a asumir las tensiones entre la ley, la moral y la cultura, incide en variables de confianza interpersonal e interrelación social, genera espacios públicos de encuentro y promueve el cumplimiento voluntario de las normas.

Desde el año 2002, el Programa Sociedad sin Violencia mantiene un debate sostenido en el tiempo orientado a proporcionar un entendimiento más profundo de esta problemática. Un esfuerzo que se concreta en el Seminario Permanente de Discusión sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana. Las conferencias, dictadas por especialistas nacionales e internacionales de reconocida trayectoria y experiencia, tienen por finalidad proveer insumos técnicos para el diseño de políticas y de estrategias encaminadas a prevenir y reducir la violencia.

La presente publicación compila las ponencias correspondientes al Cuarto Ciclo de Conferencias, llevadas a cabo entre junio y diciembre de 2005. Los temas que se abordaron giraron, esencialmente, en torno a la gestión local de la seguridad, pues la particularidad de esta temática permite y requiere un énfasis local en la formulación

e implementación de políticas comunitarias pro-activas, democráticas, integrales y coordinadas con el nivel nacional.

Alejandra Massolo abrió el ciclo disertando sobre el papel y el reto de los gobiernos locales en los temas relacionados con la seguridad ciudadana y la equidad de género; Andreas Hein abordó la cuestión del diseño urbano seguro; Hugo Acero compartió la experiencia municipios y departamentos seguros que se está llevando a cabo en Colombia; y Lucía Dammert resaltó la importancia de la participación comunitaria en las estrategias de prevención de la violencia y el delito.

El ciclo se completó con un análisis de la situación de la seguridad ciudadana en América Latina, a cargo de Alejandro Álvarez, y el tratamiento que de la violencia hacen los medios de comunicación social, por parte de Xavier Girò.

Ponemos en sus manos estos textos con el convencimiento que serán un aporte de utilidad para todas y todos aquellos que creen en la capacidad de una sociedad para vivir sin violencia, para convivir.

Programa Hacia la Construcción  
de una Sociedad sin Violencia  
San Salvador, mayo de 2006

# 1. Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales

Alejandra Massolo

Alejandra Massolo desarrolla su trabajo profesional como investigadora y consultora en temas de equidad de género y gobiernos locales. Tiene una maestría en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ha sido profesora e investigadora titular de la Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM). Massolo es miembro de la Red Mujer y Hábitat América Latina. Contacto: [massoloa@hotmail.com](mailto:massoloa@hotmail.com)

Entre sus publicaciones más recientes se destacan “Una mirada de género a la ciudad de México” (2004) y la compilación de las obras “El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” (2003).







## Aspectos conceptuales de la violencia, la seguridad ciudadana y la violencia urbana

La violencia es un concepto polisémico que abarca una amplia variedad de fenómenos y manifestaciones. Se encuentran tantas definiciones como las múltiples formas, escenarios, víctimas y victimarios de la violencia, así como tantos debates en torno a su complejidad, multicausalidad, corresponsabilidad y erradicación. Se podría sintetizar definiendo que la violencia es una acción intencional del uso de la fuerza o el poder, por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual o en su libertad de movimiento o muerte a otras personas, o a sí mismas, con un fin predeterminado. Y que tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad del uso de la fuerza o poder; b) la generación de un daño; c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea en el ámbito del hogar, del público o del grupo (Concha-Eastman, 2000).

Se ejerce violencia desde las oficinas estatales, en la escuela, en la familia, en el trabajo, en las calles y en el campo. La violencia es ejercida por distintas vertientes de la sociedad, como el padre de familia que abusa, golpea y humilla a su esposa e hijos; el joven que sale de su casa y se une a una pandilla para robar, violar, herir o matar; los miembros del crimen organizado que atracan, hieren y asesinan; los que trafican con narcóticos -con todas sus secuelas- y lo hacen especialmente en los centros urbanos; la policía y el Estado que violen los derechos humanos; el funcionario público que atenta contra los derechos del ciudadano que se acerca a solicitar sus servicios; y en casos extremos como en Colombia, la guerrilla y paramilitares que se confunden ante los ojos del campesino indefenso, quien opta obligadamente por desplazarse a la ciudad extraña. Contribuyen al ejercicio de la violencia los políticos, los líderes o gobernantes corruptos que se enriquecen directa o indirectamente de las arcas del Estado y con su conducta erosionan la ética, las normas y la cultura de la convivencia.

Fuente: Concha-Eastman, Alberto. [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

A distintos tipos de violencia hay distintos tipos de victimarios y víctimas, según la siguiente clasificación.

### Clasificación de la violencia por motivo, tipo y actores

Motivación	Tipo	Victimarios	Víctimas
Interpersonal o social: Dominación, venganzas, control, deudas, desacuerdos, intimidación.	Doméstica o intrafamiliar: física, sexual, verbal, psicológica, privaciones, negligencia.	Cónyuges varones, padres, familiares, amigos, conocidos.	Cónyuges, mujeres, niños, ancianos, familiares.
Económica: crimen con poca o ninguna organización.	Riñas: heridas, homicidios, violaciones, robos.	Pandillas, conocidos, desconocidos. Delincuencia común, pandillas.	Amigos, conocidos, desconocidos. Pobladores en general Miembros de bandas o grupos.
Económica y poder: crimen organizado.	Homicidios, magnicidios, heridos, atracos.	Narcotraficantes, bandas, guerrillas, paramilitares, fuerzas del Estado.	Líderes, jueces, periodistas, ciudadanía, miembros de bandas.
Política	Magnicidios, homicidios, masacres, secuestros, heridos.	Guerrillas, paramilitares, fuerzas del Estado.	Campesinos, pobladores, guerrilleros, soldados, policías.

Fuente: Elaboración propia con base en concha-eastman, alberto. [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

La inseguridad pública y la inseguridad privada afectan, de una u otra manera e intensidad, la vida cotidiana en las ciudades y pueblos de América Latina, impidiendo casi imaginar un ambiente de seguridad y protección, pero sí impulsa a reclamar y demandar seguridad en movilizaciones de protestas y otras expresiones de malestar ante los agravios de las violencias y la impunidad.

Actualmente, más que de seguridad pública se habla y discute de seguridad ciudadana. La palabra seguridad también es en sí misma problemática por las distintas interpretaciones y los diversos adjetivos que se le añaden, como personal, individual, pública, urbana, ciudadana, humana, sin olvidar la importancia que tuvo en los años 80 del siglo anterior la llamada seguridad nacional, y en la actualidad la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia como forma de gobierno (Del Olmo, 2000). La seguridad ciudadana se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas en América Latina, la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la

corrupción, y a la exigencia hacia el Estado de las garantías de una convivencia pacífica. La seguridad ciudadana contiene una dimensión objetiva: los hechos de la violencia conocida que involucra a víctimas y victimarios; y una dimensión subjetiva: las vivencias y sentimientos personales que configuran las percepciones y representaciones de la seguridad ciudadana (Del Olmo, 2000).

La violencia urbana ha adquirido un protagonismo espantoso en el escenario de las ciudades latinoamericanas. Es urbana porque sucede dentro de la delimitación de las ciudades, según sean los parámetros demográficos que se utilicen: en México, por ejemplo, se consideran urbanos a municipios de 15.000 y más habitantes. Las ciudades aparecen como la cuna que engendra las peores patologías de la criminalidad y perversidad humana, aunque crecieron y se desarrollaron con los sueños y esperanzas de cientos de miles de migrantes del campo a la ciudad, y, en algunas, con los sueños y esperanzas de inmigrantes extranjeros. Actualmente, la mayoría de la población latinoamericana es urbana, y son más mujeres que hombres. Los procesos contemporáneos de urbanización han tenido un carácter violento por la misma desigualdad social, segregación espacial, lucha por la sobrevivencia en la pobreza, falta de planeación, ineptitud, corrupción y autoritarismo de los poderes públicos.

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)<sup>1</sup> identifica tres causas principales del incremento de la delincuencia urbana:

1. Las causas sociales: atribuidas a las situaciones de exclusión social debidas al desempleo o la marginación prolongada, el abandono escolar o el analfabetismo, y las modificaciones estructurales de la familia, reconociendo que la violencia intrafamiliar es también causa de la violencia en las calles.
2. Las causas institucionales: principalmente la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento. Según UN-HABITAT, “la justicia es lenta, inadaptada a la resolución de conflictos urbanos, sobrecargada y arcaica en su modo de trabajo, y sus procedimientos y su lenguaje son inaccesibles a la mayoría”.
3. Las causas ligadas al entorno: urbanización incontrolada, carencia de servicios urbanos, ausencia del concepto de seguridad en las políticas urbanas, surgimiento masivo de espacios semi-públicos (“mall”), ilegalidad de los barrios transformados en zonas bajo control de pequeñas mafias locales.

<sup>1</sup> UN-HABITAT, Programa Ciudades Seguras, Un enfoque democrático en materia de seguridad ciudadana. Documento Conceptual. En [www.unhabitat-rolac.org](http://www.unhabitat-rolac.org)

UN-HABITAT hace una propuesta de intervención municipal en materia de seguridad urbana (ver Anexo 1) partiendo del enfoque del rol integrador de los gobiernos locales que “deberían ser expertos en integración social y cultural”, siendo uno de los instrumentos de la integración social la prevención. Y la cultura de la prevención empieza por generarse en el gobierno local, como una dimensión transversal incorporada a la definición e implementación de sus políticas.<sup>2</sup>

## La violencia de género

Así como se enfatiza lo ciudadana de la seguridad, también se debe reconocer y enfatizar el género de la violencia, que representa mucho más que las estadísticas por sexo de los hechos de violencia. Por género se entiende una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo, y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social. La diferencia de género no es un rasgo biológico, sino una construcción mental y sociocultural que se ha elaborado históricamente. Por lo tanto, género no es equivalente a sexo: el primero se refiere a una categoría sociológica y el segundo a una categoría biológica. La importancia del concepto de género radica en hacer visible el supuesto ideológico que equipara las diferencias biológicas con la adscripción a determinados roles sociales. El concepto nació, precisamente, para poner de manifiesto una relación desigual entre los géneros – mujeres y hombres- entendidos como sujetos sociales y no como seres biológicos. Así también, hay que distinguir conceptualmente entre violencia de género y violencia doméstica, para evitar equívocos. Ni toda la violencia contra las mujeres ocurre en el ámbito doméstico, ni toda la violencia que ocurre en este ámbito es contra las mujeres. Se critica que el termino violencia doméstica tiene una connotación de problema privado dentro del ámbito privado, ocultando el carácter público y político del problema. En cambio, se considera y distingue a la violencia de género en el ámbito doméstico y fuera del ámbito doméstico.<sup>3</sup> Como dice Marianne Braig<sup>4</sup>, la perspectiva feminista no parte de la diferencia entre hombre y mujer fundamentada en aspectos biológicos y en las prácticas violentas derivada de la misma, sino que debe entender lo específico de la violencia entre hombres y mujeres - violencia sexualizada- como un problema social.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Fuente: [www.singenerodedudas.com](http://www.singenerodedudas.com), [www.generourban.org](http://www.generourban.org), [www.e-leuis.net](http://www.e-leuis.net).

<sup>4</sup> En Foro Seguridad Ciudadana, Nueva Sociedad online. [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

El término violencia de género proviene de la traducción del inglés *gender-based violence* o *gender violence*, difundida a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en la ciudad de Pekín, China, en 1995, bajo el auspicio de la ONU. Es una de las más frecuentes violaciones a los derechos humanos por el sólo hecho de haber nacido con cuerpo femenino y está vinculada a la relación desigual entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social, cultural, económica y política. Y es un fenómeno que ocasiona daños irreparables a las mujeres que la padecen. De acuerdo con datos del Banco Mundial, este tipo de violencia causa la pérdida de un cinco por ciento de los días de vida de las mujeres, sobre todo entre los 14 y los 49 años de edad.<sup>5</sup> El Informe Mundial sobre la violencia en el mundo, 2002, elaborado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), dice que según encuestas de todo el mundo, entre el 10% y 69% de las mujeres señalan haber sido agredidas físicamente en algún momento de sus vidas.<sup>6</sup>

La costumbre social hace que se identifique como violencia de género tan sólo aquellas formas límite de violencia física que pueden ser visibles como heridas, marcas o fracturas, o aquellas que atentan contra la vida de las mujeres, como el asesinato consumado. Sin embargo, la violencia de género se ejerce y manifiesta de diversas maneras:

- Como coacción, cuando se trata de obligar o impedir a la mujer, mediante alguna forma de chantaje una actuación determinada, por ejemplo, privarla de determinadas relaciones o vínculos con amistades o familiares; obligarla a mantener relaciones sexuales ejerciendo la fuerza física o cualquier otro tipo de coacción; obligarla a ejercer la prostitución o a guardar silencio para encubrir los malos tratos de que es objeto.
- Como violencia psicológica, para tratar de perturbar y denigrar la imagen y la autoestima de la mujer ante el entorno social empleando insultos y comportamientos que la humillan en público o en privado; por ejemplo, cuando el agresor le impide hablar u opinar; subestima o ridiculiza sus opiniones, aspecto o comportamiento; le impide disponer de un patrimonio común o le exige detalles de sus actos u omisiones.

Es habitual que en la violencia de género se den conjuntamente varias formas de violencia además de la física, pues ésta casi siempre se acompaña de actos coercitivos, violencia psicológica y emocional. Asimismo, incluye formas estructurales como la feminización de

<sup>5</sup> Fuente: [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

<sup>6</sup> Este Informe se encuentra en la página [www.redfeminista.org](http://www.redfeminista.org)

la pobreza, la discriminación salarial, la segregación sexual del mercado de trabajo, el tráfico de mujeres, la esclavitud y la violación como arma de guerra.

La violencia de género ya es percibida como un atentado a los derechos humanos de las mujeres y uno de los más graves problemas sociales y de urgente atención. Sabemos que no es natural: la violencia se incuba en la sociedad y en el Estado debido a la inequidad genérica patriarcal. La violencia de género es un mecanismo político cuyo fin es mantener a las mujeres en desventaja y desigualdad en el mundo y en las relaciones con los hombres; permite excluir a las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuye a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres y reproduce el dominio patriarcal.

Fuente: Lagarde, Marcela. En [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

La violencia de género atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer los derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas, y contribuir al desarrollo local y nacional. Si la ciudadanía de las mujeres es todavía más formal que efectivamente real – considerada de segunda categoría-, la violencia que las afecta tanto en el ámbito privado como público inhibe y erosiona los derechos, los espacios y el empoderamiento conquistados a lo largo de innumerables luchas, manteniendo la normal supremacía de la ciudadanía masculina.<sup>7</sup>

La exclusión de género radica en una particular comprensión de lo que se conoce como división público/privado, la cual ve las funciones y responsabilidades de género de las mujeres como asentadas en la familia, los cuidados y la crianza infantil, mientras que los roles de los hombres tienen que ver con la toma de decisiones, la política formal, la economía y el lugar de trabajo. Esta división de roles y trabajo es importante para comprender la ciudadanía, que tradicionalmente consideró a los hombres como poseedores de derechos ciudadanos debido a su posición en la esfera pública. Ellos eran vistos como agentes políticos, y las mujeres bajo su protección. Las mujeres y sus intereses quedaban fuera del ámbito de la ciudadanía y se estimaba que sus funciones, aunque contribuían a la sociedad, no eran merecedoras de membresía en cuanto a la toma de decisiones y la actividad pública.

Fuente: BRIDGE, Género y Ciudadanía. Informe General, 2004. [www.bridge.ids.ac.uk](http://www.bridge.ids.ac.uk)

<sup>7</sup> En México, recientemente el Senado aprobó la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra Mujeres y Niñas. Establece que el Estado debe reconocer los derechos de las mujeres y las niñas como una obligación, pues están consideradas por sus agresores como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Para efectos de esta Ley se define la violencia en contra de mujeres y niñas como: "cualquier acción u omisión, conducta o amenaza basada en su género, que cause muerte, inflija daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico a las mujeres y niñas, o privación arbitraria de la libertad tanto si se produce en la vida privada como en la pública". Los gobiernos municipales tienen competencia para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la Ley. En [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

Lamentablemente, un nuevo término hay que agregar al problema público y político de la violencia de género: el feminicidio, que está adquiriendo atroz notoriedad en América Latina por el caso de las asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, México, pero que se está extendiendo a otros países.<sup>8</sup>

El *feminicidio* es el genocidio contra mujeres, y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. En el feminicidio concurren, en tiempo y espacio, daños contra mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, violadores y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. No todos los crímenes son concertados o realizados por asesinos seriales: los hay seriales e individuales, algunos son cometidos por conocidos: parejas, parientes, novios, esposos, acompañantes, familiares, visitas, colegas y compañeros de trabajo; también son perpetrados por desconocidos y anónimos, y por grupos mafiosos de delinquentes ligados a modos de vida violentos y criminales. Sin embargo, todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres. Para que se dé el feminicidio concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones.

Fuente: Lagarde, Marcela<sup>9</sup>.

Con más de 300 muertas y un estimado de 600 desaparecidas, Ciudad Juárez es el paradigma de la inseguridad pública de las mujeres y el feminicidio en la vida urbana. Ocupa el primer lugar entre las ciudades con mayor violencia del sistema urbano de ciudades de más de 50,000 habitantes<sup>10</sup>, y es también el paradigma de la insensibilidad, negligencia y hostilidad de las autoridades gubernamentales ante el problema y los reclamos de justicia.<sup>11</sup>

8 Sobre la violencia hacia las mujeres y el feminicidio en El Salvador, ver Boletina Electrónica Dignas Solidarias No. 50, noviembre 2004, en Banco Datos Feminicidio [www.isis.cl/Feminicidio](http://www.isis.cl/Feminicidio).

9 Marcela Lagarde es Diputada y Presidenta de la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada. [www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/comision\\_especial\\_feminicidios](http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/comision_especial_feminicidios)

10 [www.pgjdf.gob.mx/violencia.asp](http://www.pgjdf.gob.mx/violencia.asp)

11 En el Plan de Desarrollo Municipal del actual gobierno local de Ciudad Juárez se ignora por completo el problema de la violencia contra las mujeres y ni aparece como uno de los retos que se propone atender y resolver. Ver: [www.juarez.gob.mx](http://www.juarez.gob.mx) Recientemente se presentó en Ciudad Juárez un documento de diagnóstico socioeconómico y urbano elaborado por El Colegio de la Frontera Norte para el Instituto Nacional de las Mujeres, el alcalde Héctor Murguía no asistió al evento.



## La perspectiva de género sobre la ciudad y la inseguridad urbana

La ciudad como espacio construido no es neutro de género, sino que contiene y expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres que se construyen y transforman a lo largo del tiempo sobre los espacios, así como dentro de determinados espacios. También las ideas de femineidad y masculinidad tienen un soporte espacial donde se manifiestan: lugares para lo masculino y lugares para lo femenino. Claramente esto se nota cuando la expresión mujer de la calle entraña una connotación negativa frente a la de hombre de la calle, término que, por el contrario, es depositario de los valores que conforman el pensamiento convencional del conjunto de la sociedad (Vega,P). Cuando se hace referencia a un hombre público significa el reconocimiento de una presencia legítima y alguna jerarquía de importancia y poder político, económico o de otra índole; en cambio, cuando se hace referencia a una mujer pública se la señala como libertina, prostituta, provocadora o irresponsable de sus deberes en la familia. Los espacios públicos de la ciudad están marcados por las desigualdades entre los géneros y todavía representan un riesgo para las mujeres, a pesar de la modernización de la vida urbana.

La perspectiva de género sobre la ciudad significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia: significa detectar y analizar las diferencias (no biológicas, sino sociales y culturales) entre hombres y mujeres, así como las relaciones de poder entre los géneros, diferencias que se traducen en distintas formas de discriminación y subordinación de las mujeres. Es una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano, incluyendo las diferencias de género y la heterogeneidad de las necesidades, intereses y demandas de las mujeres y los hombres.<sup>12</sup> Es una metodología de trabajo guiada por el principio de equidad de género - contra la discriminación de las mujeres- que alcanza cualquier discriminación contra otros grupos sociales marginados.<sup>13</sup> El principio de no discriminación por razón de sexo quiere decir que todas aquellas conductas y situaciones que generan marginación por razón de sexo son contrarias a la dignidad de las personas.

12 Por ejemplo: La estructura espacial de las ciudades incide en la condición femenina ya que la mujer debe compatibilizar diariamente sus distintas funciones en la casa, en el trabajo y en los servicios situados en puntos diversos del espacio urbano. Los cambios en esa estructura espacial afectan a las mujeres más que a los hombres por dicha necesidad de articulación cotidiana.

13 La Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer, la define como: "Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas públicas, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera".

La perspectiva de género no representa una visión apocalíptica de la ciudad, ni sostiene una concepción victimista de las mujeres en la vida urbana, pero sí es una mirada que por su mismo origen en las luchas y los derechos de las mujeres, señala las injustas situaciones existentes, cuestiona que la ciudad sea pensada y organizada a la medida del hombre y pretende cambios que permitan una buena vida de las mujeres, en una ciudad y sociedad más justa y equitativa (Massolo, 2004).

En las conclusiones de las Jornadas “Urbanismo y Género”, celebradas recientemente en Barcelona Jornadas Urbanismo y Género, Barcelona, 27-29 de abril 2005. [www.urbanismeigenera.net](http://www.urbanismeigenera.net), se reconoce el déficit histórico de la participación de las mujeres en el diseño del espacio, que ha impedido dar la debida importancia a temas en los que las mujeres son expertas como la seguridad, el cuidado, la educación, el transporte público, la vivienda, los equipamientos y servicios urbanos (ver Anexo 2). Actualmente, ya existen proyectos en América Latina que se dirigen a intervenir en el diseño de las ciudades y la participación femenina, como el siguiente de la Red URB-AL 12.

### Coordinación Prefeitura do Campinas, Brasil

#### Proyecto: “Ciudades con Mirada de Mujer”

Objetivo general: Contribuir al diseño de ciudades desde la perspectiva de las mujeres con la participación ciudadana e identificar estudios y prácticas portadoras de inclusión de las mujeres en las ciudades.

Objetivos específicos:

**Objetivo específico 1:** Identificar buenas práctica sobre el diseño de las ciudades desde la perspectiva de las mujeres en seguridad, transporte y equipamiento social urbano.

**Objetivo específico 2:** Construir indicadores de exclusión y aportes de mujeres en el diseño de las ciudades en los temas de seguridad, transporte y equipamiento urbano.

Actividades previstas:

**A 1:** Coordinación y evaluación del proyecto.

**A 2:** Intercambio de experiencias sobre el diseño de ciudades desde la perspectiva de las mujeres.

**A 3:** Elaborar un indicador de exclusión social y aporte de las mujeres en el diseño de ciudades a través de la capacitación.

**A 4:** Elaboración de un diagnóstico común a partir del aporte de las ciudades en base de indicadores anteriormente construidos.

**A5:** Recopilación y difusión de las buenas prácticas sobre el diseño de ciudades desde la perspectiva de las mujeres en seguridad, transporte y equipamiento social urbano.

**A6:** Difusión y análisis de resultados entre las ciudades socias en la participación de mujeres y autoridades locales.

Entidad coordinadora:  
Prefeitura do Campinas – Brasil  
Duración prevista del proyecto (en meses): 24 meses  
Socios (plenos y externos)  
Socio 1: Municipalidad Distrial de Rímae Perú  
Socio 2: Comune di Torino- Italia  
Socio 3: Ayuntamiento de Málaga- España  
Socio 4: Comune di Ariccia- Italia  
Socio 5: Municipalidad de Escazú – Costa Rica  
Socio 6: Diputación de Badajoz- España  
Socio 7: Provincia Autonoma di Trento- Italia  
Socio 8: Municipio Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador  
Socio 9: Ajuntament de Rubí –España

Fuente: Red URB-AI 12. [www.diba.es/urbal2](http://www.diba.es/urbal2)

Particularmente para las mujeres, ciertas situaciones relacionadas con el diseño urbano como estacionamientos, túneles, puentes, pasadizos o callejones, les provocan cotidianamente inseguridad y miedo, más que a los hombres, sobre todo por temor a la agresión sexual. También las usuarias del transporte público están expuestas a conductas invasivas del espacio corporal como manoseos y agresiones sexuales en el transporte público, sea metro, autobuses, incluso taxis<sup>15</sup>.

Al abordar la violencia urbana desde las voces de las mujeres, ésta se manifiesta de distintas formas, pero tienen en común el hecho de que los agresores son en la mayoría de los casos varones, desdibujando las fronteras de la violencia vivida en el espacio privado (ejercida por individuos pertenecientes al círculo familiar cercano) y la violencia en el espacio público (ejercida por desconocidos). Los relatos de las mujeres hacen referencia a: los delitos considerados comúnmente como tales (robos, asesinatos, arrebatos) que adquieren ciertas especificidades cuando la destinataria es una mujer – mayor violencia física o verbal, posibilidad de abuso sexual o violación -; las conductas agresivas de los varones en el espacio público – insinuaciones sexuales, ser miradas como objeto sexual, chistes y burlas, conductas invasivas de su espacio corporal, por ejemplo en el transporte público.

Fuente: CISCSA <sup>16</sup>.

15 En la ciudad de México, se aplica una medida de discriminación positiva en el metro, reservando los dos primeros vagones preferentemente para mujeres y niños, sin embargo esto no ha evitado los manoseos y las agresiones sexuales, que incluyó encontrar semen pegado a los asientos en el horario temprano de la mañana. También el metro de Tokio acaba de tomar la misma medida, reservando vagones exclusivos para mujeres.

16 Ver Anexo.

A las siguientes preguntas: ¿Qué necesidades tenemos en materia de seguridad? ¿Qué modelo de ciudad segura queremos las mujeres? ¿Por qué las mujeres nos sentimos más inseguras que los hombres?, María Naredo<sup>17</sup> responde:

“1. En primer lugar, las mujeres, desde pequeñas, hemos interiorizado el peligro y hemos aprendido que nuestro comportamiento es determinante a la hora de librarse de él. En suma, hemos aprendido a estar continuamente en guardia respecto a nosotras mismas. Las mujeres ponemos en práctica innumerables estrategias de autoprotección, que limitan gravemente nuestra libertad y autonomía personal. Un estudio realizado en Londres sobre mujeres y movilidad urbana concluía que el 63% de las encuestadas no salía nunca sola de noche. Pero la autoprotección va mucho más allá: tenemos presente el peligro cuando nos vestimos de una manera y no de otra, cuando no nos mostramos como somos frente a desconocidos por miedo a malos entendidos, etcétera. Nuestra vida está llena de frenos de este tipo, que afectan a nuestra autonomía y que pueden llegar a ser tan victimizantes como el delito en sí.

2. Por otro lado, las mujeres sufrimos a diario ofensas, bromas, piropos. Nuestra esfera privada puede ser invadida por un hombre en cualquier momento y esto lo sabemos. Todo un arsenal de conductas que no están tipificadas como delitos pero que cumplen un papel fundamental en el mantenimiento de las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres: es como repetirnos a diario que los hombres pueden violar nuestra esfera de intimidad en cualquier momento, cosa que a la inversa es impensable.”

Y propone entender a la seguridad ciudadana como una “pacto de convivencia” en el que se tomen en cuenta las necesidades y subjetividades de todas y todos, considerando “vital que las mujeres reivindicemos el derecho a definir la seguridad desde nuestras necesidades como ciudadanas, desde nuestras expectativas, rompiendo así la dinámica de ‘víctimas protegidas’ dentro de un modelo de seguridad profundamente masculino”<sup>18</sup>. Otra propuesta ilustrativa es el Acuerdo ciudadano por una Barcelona libre de violencia contra las mujeres, entre el Ayuntamiento de Barcelona, España, y diversas entidades, en el marco de un modelo integral de abordaje de la violencia hacia las mujeres, asumiendo todas las partes los compromisos del Acuerdo<sup>19</sup>.

17 En Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas)  
18 *Ibid.*

19 Ver: [www.cird.bcn.es/eindex.htm](http://www.cird.bcn.es/eindex.htm)

En el contexto de las dinámicas y condiciones urbanas, la prevención situacional es fundamental: se trata de producir modificaciones en el entorno con el fin de eliminar o disminuir los riesgos y peligros para las mujeres, como iluminación de vialidades, calles, zonas y mobiliarios (paradas de autobuses, etcétera), rehabilitar y/o construir espacios públicos que incorporen el criterio de seguridad ciudadana; prestación de servicios de vigilancia pública cercanos y confiables. La prevención es la respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia, en cualquiera de sus formas y escenarios. También se clasifican otros tipos de prevención (Concha-Eastman, 2000):

- La prevención primaria, que busca fomentar un ambiente social e individual de respeto y tolerancia, de valores sociales y de conducta personal que favorezca que los conflictos se resuelvan de maneras no violentas.
- La prevención secundaria, que se aplica cuando un evento violento ya ha ocurrido y su intención es evitar nuevos episodios, o que sean de mayor gravedad.
- La prevención terciaria, que se aplica en salud pública para evitar mayores daños y mejorar la calidad de vida, como la rehabilitación.

Una iniciativa pionera, surgida en la ciudad de Montreal, Canadá, es la red “Mujeres y Ciudades Internacional. Una Ciudad más segura para las mujeres, una ciudad más segura para todos”. El punto de partida es que el intercambio de ideas e información sobre la prevención de la violencia contra las mujeres resulta esencial para desarrollar prácticas de seguridad de las mujeres innovadoras y efectivas<sup>20</sup>. Sus principales objetivos son:

- Establecer una red de intercambios a nivel internacional sobre la participación de las mujeres en el desarrollo de las ciudades y comunidades, así como tomar en cuenta la perspectiva de género en la administración municipal.
- Promover el desarrollo de intercambios entre los diversos sectores de intervención (grupos de mujeres, organismos no gubernamentales, ciudades y municipalidades, investigación, sector privado, medios de comunicación, organismos internacionales, etc.).
- Organizar actividades de intercambio de experiencia profesional, de formación, de promoción de buenas prácticas, así como seminarios y conferencias internacionales.
- Favorecer intercambios entre las colectividades locales en esa área.
- Aconsejar a los gobiernos locales, nacionales, así como a los organismos internacionales que obran dentro del campo de la igualdad de sexos y en la administración de ciudades y comunidades.

20 [www.femmesetvilles.org](http://www.femmesetvilles.org)

En mayo del 2002, realizaron el Primer Seminario Internacional sobre la Seguridad de las Mujeres y lanzaron la Declaración de Montreal sobre la Seguridad de las Mujeres, en la que se señala: “El legítimo sentimiento de inseguridad y los diversos tipos de violencias que afectan a las mujeres constituyen para ellas un importante obstáculo para ejercer plenamente su libertad y lograr la equidad de género. Los efectos de la violencia hacia las mujeres frenan el desarrollo de las comunidades y de las diversas sociedades del mundo”. (ver Anexo 4)

Un proyecto pionero en América Latina, coordinado por CISCOSA-Red Mujer y Hábitat (Argentina), Flora Tristán de Perú<sup>21</sup> y el Área de la Mujer de la Municipalidad de Rosario, Argentina, es el de “Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos”, que cuenta con el patrocinio del Fondo Fiduciario de Apoyo a Acciones para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de UNIFEM. Los objetivos del proyecto son generar información y conocimiento sobre las situaciones de violencia e inseguridad ciudadana que afectan específicamente a las mujeres en ciudades de América Latina, así como también aportar a la construcción de estrategias de seguridad ciudadana y de políticas públicas con equidad de género. El proyecto fue diseñado a partir de examinar el desconocimiento que existe de las características que adquiere la inseguridad en las ciudades para las mujeres y de la exclusión de la perspectiva de género en el diseño de políticas de seguridad urbana. Por ello, apunta a tener un "cuadro de conocimiento" desde la perspectiva de las mujeres y de distintos actores sociales, sobre la problemática a través de acciones participativas para luego trazar líneas de acción. En la primera etapa del proyecto en la ciudad de Rosario se elaborará un diagnóstico que posibilite saber cómo percibe la mujer la violencia urbana, y cómo afecta esa violencia a la mujer. Se convocará para ello a distintas organizaciones, especialmente las que agrupen a mujeres, y a funcionarios de las distintas secretarías y subsecretarías de la Municipalidad de Rosario cuya actividad esté relacionada con la problemática a tratar<sup>22</sup>.

La Declaración de Bogotá, resultado de la Segunda Conferencia Internacional “Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas”, celebrada en noviembre de 2004, en la ciudad de Bogotá<sup>23</sup>

21 En el marco de este proyecto, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán ha realizado una investigación cualitativa y cuantitativa sobre la percepción de las mujeres en torno a la seguridad ciudadana en los distritos de San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador. Ver: [www.flora.org.pe/investigaciones.htm](http://www.flora.org.pe/investigaciones.htm)

22 Ver la página de la Red Mujer y Hábitat ALC. [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)

23 La ciudad de Bogotá obtuvo el reconocimiento del Premio de la UNESCO “Capitales de la Paz 2002-2003”, por su modelo de seguridad ciudadana que potencia en los ciudadanos la libertad frente al temor: al permitir su participación en la construcción de una seguridad garante de sus libertades y no la victimización que inhibe el ejercicio de los derechos y deberes por posibles amenazas al entrar en contacto con otros en el escenario público. El proyecto “Misión Bogotá” capacita a guías ciudadanos: mujeres cabeza de familia; gente desplazada; ex habitantes de la calle; vendedores ambulantes, etc., en el ejercicio de competencias ciudadanas mientras promueven en los espacios públicos prácticas de fortalecimiento del tejido social y el cumplimiento de acuerdos de convivencia, que privilegia la solidaridad y el respeto fundamentales para la seguridad ciudadana. Ver “Misión Bogotá. Hacia la construcción de una política de seguridad ciudadana humana”. En revista Ciudades Iberoamericanas, No. 26, diciembre 2004, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). [www.munimadrid.es/principal/ayuntamiento/servMuni/internacional/ucc/i/html/indexcal.html](http://www.munimadrid.es/principal/ayuntamiento/servMuni/internacional/ucc/i/html/indexcal.html),

hace el siguiente llamado a las autoridades locales:

- Para que implementen políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género, que capaciten a quienes tienen bajo su responsabilidad la formulación y puesta en marcha de políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la responsabilidad cívica, especialmente a la fuerza pública, en temas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas tanto en el espacio privado como en el público; incrementen el número de mujeres oficiales específicamente dedicadas a la atención de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas; programas específicos de prevención para adolescentes y niñas, centros de atención a mujeres maltratadas, infraestructura adecuada, transporte público, iluminación y la promoción de más mujeres en el poder local, incentivar programas de paz y convivencia comunitaria y crear programas especiales para hombres violentos. (Ver Anexo 5)

## El papel y reto de los gobiernos locales

Los gobiernos locales (municipalidades) son instituciones de la democracia y la gestión pública de relevante importancia, no obstante sus limitaciones y deficiencias. Han rebasado las clásicas funciones de prestadores de servicios básicos y constructores de obras públicas, convirtiéndose –unos más, otros menos– en promotores del desarrollo local integral y de la inclusión social. El nuevo perfil protagónico de los gobiernos locales latinoamericanos actualmente es innegable y señala un nuevo horizonte de competencias, funciones, innovaciones y buenas prácticas del quehacer municipal. Las políticas y acciones de equidad de género se encuentran dentro de esta nueva agenda municipal, abierta y sensible a las problemáticas y los derechos de las mujeres.

La violencia familiar es la temática de género que mayor facilidad de reconocimiento y de incorporación ha tenido en la agenda municipal. Esta apertura se debe a las luchas, trabajos y estudios de las mujeres que desde la década de 1980, han conseguido hacer públicamente visible la violencia que afecta principalmente a las mujeres en la esfera de la vida privada. Es un problema de género que al haber adquirido el rango de interés público y de problema de salud pública, motiva la intervención de los gobiernos municipales dispuestos a promover la defensa de los derechos humanos de la mujer (excepto casos tan deplorables como el de Ciudad Juárez). Asunto que antes era considerado totalmente ajeno a las responsabilidades

del municipio y hasta un tema tabú, oculto tras las cortinas de lo privado, actualmente es asumido por los gobiernos locales como un asunto de competencia y respuesta municipal, que en la mayoría de los casos se inicia con servicios de atención y prevención de la violencia que sufren las mujeres en todas las etapas de su ciclo vital. Este nuevo papel del gobierno local, en relación a la violencia de familiar, es de enorme importancia para la calidad de la vida cotidiana de las mujeres y para la democratización de las relaciones sociales de género en los espacios locales. La proximidad del gobierno local adquiere así un sentido concreto de presencia y acción positiva de la autoridad municipal (Massolo, 2003).

Proximidad institucional efectiva que siempre debe funcionar acompañada de la presencia activa y propositiva de las organizaciones de mujeres, asociaciones diversas de la sociedad civil, otras instancias de gobierno, instituciones de educación, medios de comunicación y cuantos sectores y actores confluyan en el genuino interés y voluntad de erradicar la violencia de género en el ámbito privado y público.

La coordinación y cooperación horizontal y vertical (no burocratizas) son criterios de actuación indispensables y fundamentales. Ningún gobierno local puede por sí solo enfrentar y responder eficazmente al complejo problema y reto de la violencia de género, así como a ningún otro problema y reto de las complejas sociedades urbanas locales en un mundo impactado por los cambios de la globalización. La prevención primaria, secundaria y situacional son las líneas rectoras y prioritarias del papel y reto de los gobiernos locales en el terreno de la violencia de género vinculada a la seguridad ciudadana.

Un ejemplo es el Programa de Atención y Prevención a la Violencia Familiar de la Municipalidad de Rosario, la que como se ha mencionado anteriormente participa del Programa “Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos”. El objetivo es asistir y prevenir la violencia familiar y promover la no violencia hacia la mujer. La asistencia se realiza a través de equipos interdisciplinarios especializados que atienden en los CMD (Centros Municipales de Distritos) y en espacios descentralizados.

Se interviene en la contención de las mujeres albergadas en el Hogar de Tránsito “Alicia Moreau de Justo” y en “Casa Amiga”, dependientes del Área de la Mujer. Los equipos interdisciplinarios actúan en terreno, trabajando junto a los grupos de mujeres en la prevención de la violencia de género.



## Programa de Atención y Prevención de la Violencia Familiar Municipalidad de Rosario – Argentina

### ¿Qué es la violencia familiar?

Sólo por ser mujeres miles de nosotras sufrimos maltratos. Tomá la decisión.  
Tenemos derecho a vivir sin violencia.

Sólo por ser mujeres estamos expuestas a sufrir discriminación y maltratos.  
Todos son dolorosos e injustos y nos hieren mucho.

Pero cuando esto sucede en nuestra casa, dentro de nuestra familia o con nuestra pareja, nos cuesta mucho darnos cuenta y decidir cortar con esa situación.

Por eso es importante que sepas que la violencia familiar:

- Es una realidad que afecta y daña a muchas familias.
- Está fuertemente condicionada por patrones socioculturales que la generan y permiten.
- La sufren mayoritariamente las mujeres, los niños y las niñas, como consecuencia de los desequilibrios de poder en la familia.
- La violencia familiar se da en un proceso, no surgen “de golpe”, por eso es importante detectarla a tiempo.

### Maltrato psicológico

Si te controla, insulta, humilla o desvaloriza.

Si te persigue, vigila, acosa, amenaza.

Si te cela excesivamente.

Si te cuenta sus aventuras amorosas.

Si te amenaza con sacarte a los chicos o te acusa de no saber cuidarlos.

Si critica tu cuerpo, tu manera de hablar o de vestir.

Si no permite que estudies, trabajes o recibas visitas.

Si rechaza tu afecto con indiferencia.

Si utiliza el silencio como castigo (no te habla).

Si te aleja de tu familia o de tus amigos y amigas.

### Maltrato físico

Si te empuja, te escupe o pateo, abofetea o golpea con los puños.

Si te arroja cosas: platos, cuchillos u otros objetos cortantes.

Si te corta, quema, lesiona, aprieta el cuello, agrede con armas.

Si te encierra para impedir que salgas.

Si te obliga a realizar tareas que comprometen tu salud.

### Maltrato sexual

Si te obliga a tener relaciones sexuales cuando no querés.

Si te impone actividades sexuales que te resultan dolorosas o desagradables.

Si te impide prevenir embarazos.

Si no toma precauciones frente a infecciones o enfermedades de transmisión sexual.

Si llega al uso de la fuerza física: la violación.

### Maltrato económico

Si te controla los gastos de manera obsesiva.

Si te impide tomar –o participar en- decisiones económicas.

Si te exige dinero o te obliga a conseguirlo.

Si te niega la cuota alimentaria o te entrega una cuota mínima e insuficiente.

Si te impide manejar tu propio dinero.

**Si algo de esto te pasa o le pasa a alguien que vos conocés y querés hablar y asesorarte, poder recurrir a este programa. Llamá al Teléfono Verde.**

Ante una situación de violencia no te quedes sola.

Llamá a alguien de tu confianza, no tengas vergüenza de salir a la calle a pedir ayuda.

Recordá que:

- Irte de tu casa porque te maltratan no es abandono de hogar.

- Si te vas de tu casa por violencia no hay ningún peligro que te quiten los chicos.

Tené siempre a mano y en lugar seguro:

- Documentación propia de tus hijos/as.

- Medicación necesaria.

- Juego de llaves de la casa.

- Bolsa con ropa.

- Agenda con números telefónicos.

- Tarjetas de transporte y de teléfono.

Si decidís hacer la denuncia:

Si podés, antes de hacer la denuncia, asesoráte llamando al Teléfono Verde.

Buscá alguna persona de tu confianza que te acompañe con los siguientes pasos:

- Dejá una constancia en la seccional de tu zona de que te retirás de tu casa por malos tratos. Si estás golpeada pedí una orden para médico policial.

- También podés ir directamente a Tribunales de Rosario, Balcarce 1650, tel. 4721700.

- Allí podés pedir una Defensoría de turno para hacer una denuncia por Violencia Familiar y pedir la aplicación de la Ley 11.529 (Ley Provincial de Violencia Familiar) y pedir que te vea un médico si estás golpeada.

- Si vas a hacer la denuncia en un momento en que no hay Defensorías atendiendo, hacé la denuncia en la Fiscalía de Turno y pedí la aplicación de la Ley de Violencia Familiar.

Recordá que aunque no estés golpeada en ese momento, igual podés hacer una denuncia por violencia.

- En casos de violación o abusos sexuales tuyos o de tus hijos o hijas podés dirigete al Centro de Orientación a la Víctima de Delitos Sexuales, Italia 2153 PA (Comisaría 5ª), tel. 4728523

**La violencia contra las mujeres es una grave violación a los derechos humanos, defendéte y defendélos.**

Fuente: [www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/mujer](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer)

En todas las experiencias municipales innovadoras que asumen el principio de equidad de género y que implementan acciones afirmativas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se presenta un factor clave e imprescindible: la voluntad política de los actores políticos, sobre todo del alcalde o alcaldesa. Voluntad política más sensibilidad ante problemáticas como la violencia de género, son detonadores de procesos de apertura, cambio institucional y nuevas formas de interlocución e interrelación con las comunidades, que incluso rebasan las fronteras locales y se vinculan con redes nacionales e internacionales. Un ejemplo es el proyecto coordinado por la Municipalidad de Goicochea, Costa Rica, a través de la Red URB-AL12.

### Proyecto URB-AL 12 Coordinación Municipalidad de Goicochea, Costa Rica

#### Gobiernos locales y violencia de género (MuniVioge)

##### Objetivo General:

Fomentar y/o fortalecer las políticas locales para combatir la violencia de género.

##### Objetivos Específicos:

- 1) Identificar la realidad de la violencia de género en cada uno de los municipios.
- 2) Crear instrumentos de soporte a los municipios que ayuden a la intervención en materia de violencia de género.

##### Actividades Previstas:

##### Objetivo 1

Analizar los elementos que inciden en la violencia de género.

##### Producto

Diagnóstico Concreto de las Manifestaciones y Magnitudes de la Violencia de Género en cada Localidad

Este diagnóstico debe contemplar como mínimo los siguientes ámbitos:

- a) Recogida de datos cuantitativos y cualitativos sobre la violencia:
  - a.1. Registros oficiales
  - a.2. Información no oficial
- b) Marco legal
- c) Tipificación del contexto psicosocial y económico de la violencia de género.
- d) Identificación de organizaciones asociativas susceptibles de apoyar las políticas de intervención en la violencia de género.
- e) Inventario de los recursos existentes en los ámbitos locales (recursos humanos, recursos económicos e infraestructuras).

### Objetivo 2

Sensibilizar a los agentes actuantes en materia de violencia de género.

Producto

Módulo de formación. Dirigido especialmente a:

- a) Líderes sociocomunitarios y asociativos.
- b) Red institucional (policía, agentes de salud, educativo, municipales, autoridades políticas, etc.).
- c) Empresa privada.

### Objetivo 3

Conocer, poner en común y divulgar prácticas y acciones exitosas en el combate de la violencia de género.

Producto:

Guía de buenas prácticas.

### Objetivo 4

Orientar y divulgar programas y planes de acciones específicas para la intervención en la problemática de la violencia de género.

Producto:

Protocolo de intervención frente a la violencia de género.

Debe contener las siguientes líneas de acción:

- a) Procesos de sensibilización
- b) Formación y capacitación
- c) Atención inmediata
- d) Atención a largo plazo

Entidad Coordinadora:

Municipalidad de Goicoechea -Costa Rica

Socios

Socio 1: Municipalidad de Goicoechea- Costa Rica

Socio 2: Municipio de El Bosque- Chile

Socio 3: Ayuntamiento de Badalona- España

Socio 4: Ayuntamiento de Lloret de Mar

Fuente: Red URB-AL 12. [www.diba.es/urbal12](http://www.diba.es/urbal12)

La coordinación y/o asociación intermunicipal es una estrategia de la gestión municipal aún poco utilizada, que tiene un potencial de ventajas para articular esfuerzos conjuntos y objetivos comunes; fortalecer la capacidad de gestión ante instancias y organismos gubernamentales y no gubernamentales; potenciar los recursos disponibles y lograr mayor impacto de las acciones o programas. También en esto se requiere de voluntad política y capacidad de iniciativa exenta de mezquindad política.

Una iniciativa pionera del Ayuntamiento Quart de Poblet en Valencia, España, ha impulsado la constitución de una Red de Municipios contra la Violencia, entre cuyos principios básicos se subraya que el ámbito local es el idóneo para luchar contra la violencia de género y la igualdad, siguiendo el principio “de actuar en lo local desde la perspectiva global”<sup>24</sup>.

### Red de Municipios Contra la Violencia de Género – Pas Valenciano

Los gobiernos municipales, como la administración más próxima a la ciudadanía, somos quienes detectamos las carencias y necesidades que cotidianamente plantea la atención a las mujeres maltratadas.

Es fundamental que los municipios colaboremos y nos coordinemos a través de estructuras para promover políticas encaminadas a la consecución de la tolerancia cero, mediante la implementación de Planes Municipales que aborden el fenómeno de la violencia de género de forma integral, incidiendo en la prevención y sensibilización social; para unificar criterios y responder a las exigencias y necesidades ciudadanas; para optimizar la actuación de los ayuntamientos miembros a través del intercambio de experiencias y el debate continuado; para construir y difundir modelos de intervención en materia de violencia de género.

Siendo consecuentes con estos planteamientos, consideramos que ha llegado el momento de crear la estructura que posibilite intervenir de manera conjunta y materializar los principios de los que partimos.

Por eso, declaramos:

- Que la violencia ejercida hacia las mujeres debe considerarse en un sentido amplio incluyendo todas las situaciones de desigualdad y exclusión social, que aparecen como cotidianas y normalizadas.
- Que el fenómeno de la violencia ejercida contra las mujeres debe ser abordado de forma integral, a través de la aplicación de la Ley Integral contra la violencia de género y que permitirá, junto con otras medidas, la modificación de los patrones patriarcales que subyacen a este tipo de violencia.
- Que el ámbito municipal es el idóneo para luchar contra este tipo de violencia, puesto que es el más cercano a la ciudadanía y permite conocer las necesidades y carencias que plantea la atención integral a las mujeres y también es el escenario por excelencia para llevar a cabo todas las acciones preventivas (de sensibilización, educativas, coeducación, etc) y que las dificultades que plantea un abordaje efectivo y real de la violencia (recursos económicos, humanos, carencia de modelos de actuación de referencia) hacen imprescindible aunar esfuerzos e intercambiar experiencias entre municipios de características similares.

24 Documento Base de la Red de Municipios contra la Violencia de Género. [www.nodo50.org/xarxafeministapv](http://www.nodo50.org/xarxafeministapv)

Los Ayuntamientos aquí reunidos, sobre la base de esta fundamentación y de los contenidos del Documento Base nos constituimos en Xarxa de Municipis Sense Violència de Gènere Pv y nos comprometemos a:

- Crear una Área de Igualdad, encargada de promover, diseñar, implementar, coordinar y evaluar todas las políticas encaminadas a la consecución de la tolerancia cero.
- Abordar el problema de la violencia contra las mujeres con actuaciones prioritarias cuyo marco debe ser la creación de “Planes Municipales Integrales”.
- Crear y mantener asignaciones presupuestarias que permitan una financiación suficiente y estable para la puesta en marcha y desarrollo de los Planes Municipales.
- Los y las profesionales encargados de las actuaciones para abordar la violencia hacia las mujeres, deben de tener formación en género.
- Facilitar el intercambio de experiencias, debate, recursos...de todos los Municipios miembros de la Red con el fin de mejorar de forma continuada las actuaciones.
- Impulsar la unificación de criterios de actuación.
- Exigir a la Administración Autonómica y Estatal el apoyo económico necesario para atajar el fenómeno de la violencia de forma global, incluyendo asistencia integral a las víctimas, sensibilización, prevención...
- Aunar esfuerzos y coordinar acciones para impulsar los cambios legislativos y sociales necesarios.
- Impulsar la creación de una Comisión Permanente dedicada al estudio, investigación y evaluación con el fin de poder adecuar los medios de protección a la realidad.

Fuente: <http://www.nodo50.org/xarxafeministapv/>

Las Conclusiones del III Seminario de la Red URB-AL 12 “Ciudades solidarias, ciudades para convivir. Escenarios de construcción colectiva entre mujeres y hombres” (ver Anexo 6), complementan las ideas, orientaciones y recomendaciones que se presentan en este trabajo, con el propósito de que las políticas públicas, la toma de decisiones y las experiencias permitan conducir los procesos de cambio hacia el logro de la necesaria y deseada seguridad ciudadana sin violencia de género en las ciudades.

Las ciudades son espacios para vivir, convivir y sentirse en confianza y participar en la vida común. Construir ciudades es construir la ciudadanía, que se funda en la vida en común, en la que cada individuo es reconocido por la comunidad como persona única y, a la vez, a quien la ciudad contribuye a dotar de una identidad.

Las políticas municipales han de ayudar a construir sociedades protectoras, en las que la comunidad no descansa sobre las espaldas de las mujeres, garantizándoles al mismo tiempo la integridad física, la participación en el poder político y el disfrute del espacio público.

## 2. CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design):

Una alternativa para la prevención de la delincuencia y la reducción del temor

Andreas Hein

Andreas Hein es Psicólogo por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como investigador de la Fundación Paz Ciudadana, donde diseña y conduce investigaciones empíricas, análisis comparado de políticas públicas, y elaboración y testeo de instrumentos de diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito de la prevención situacional.

Entre sus publicaciones recientes destacan “Violencia y delincuencia Juvenil: Conductas de Riesgo Autorreportadas y Factores Asociados” (2004), “Estudio comparado de políticas de prevención del crimen mediante el diseño ambiental” (2003) y “Espacios Urbanos Seguros” (2003).

Contacto: [ahein@pazciudadana.cl](mailto:ahein@pazciudadana.cl)







# Introducción

La reducción de la delincuencia, así como del temor que ésta genera en la población, se encuentra presente de uno u otro modo en las políticas públicas de numerosos países. Frente a ambos fenómenos, los gobiernos nacionales y locales han buscado desarrollar formas efectivas y prácticas para frenar y disminuir las tasas de delitos cometidos, del mismo modo que reducir los niveles de temor de la población. Además, se puede observar un interés creciente por desarrollar estrategias preventivas del delito que vayan más allá de la vigilancia y el control policial, elementos que son necesarios, pero no necesariamente los únicos componentes posibles de una estrategia de disminución del crimen.

En este sentido, diversos países han adoptado interesantes estrategias de prevención del crimen, generando programas que identifican condiciones físicas y sociales que contribuyen a precipitar actos delictivos para luego desarrollar acciones tendientes a modificar dichas condiciones.

Entre estos programas, la prevención del crimen mediante el diseño ambiental (CPTED o Crime Prevention Through Environmental Design)<sup>1</sup> ha demostrado ser una estrategia útil, además de concreta y viable, para prevenir cierto tipo de delitos, así como reducir el temor que las personas sienten en los espacios públicos. Así lo muestran experiencias de distintas partes del mundo, como por ejemplo los programas “Safe Cities” en Canadá o “Secured by Design” en Inglaterra.

El diseño del entorno urbano es el escenario en el cual se desarrolla la conducta humana. Este puede facilitar o dificultar determinadas conductas así como influir la actitud de los usuarios de los espacios públicos. En este contexto, los programas de prevención del crimen mediante el diseño del espacio generan recomendaciones de diseño que buscan disminuir las oportunidades de cometer un delito y crear condiciones que hagan que las personas se sientan seguras en su ambiente.

---

<sup>1</sup> También conocida como DOC en Europa (Design out Crime o Eliminar el crimen mediante el diseño)

Diversos países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Holanda, Australia, Sudáfrica, Chile, Brasil y México han implementado intervenciones basadas en los principios de diseño derivados de la disciplina del CPTED. En cada caso, la implementación de estas estrategias ha requerido su adaptación a la realidad social y cultural de cada país desarrollando diversas estrategias de aplicación del CPTED. Estas varían en términos del énfasis dado a problemas de percepción de temor o de victimización real, el tipo de organizaciones responsables, la forma en que se involucra a la comunidad, y el grado en que se combina con otras estrategias de prevención del crimen.

La experiencia internacional indica que se puede reducir la frecuencia de ocurrencia de cierto tipo de delitos si se dificulta la oportunidad por medio de la modificación del entorno edificado. Por ejemplo, el mejoramiento del control de accesos y de la visibilidad de las zonas de estacionamiento subterráneo aumenta las posibilidades de detectar y atrapar a un potencial agresor. De este modo se puede, por ejemplo, reducir el número de agresiones sexuales y robos de vehículos en determinados espacios.

Del mismo modo, un mal diseño urbano influye en la percepción de temor de las personas. Por ejemplo, un paso subterráneo mal iluminado o un parque con demasiada vegetación impiden ejercer el control visual del entorno. Se ha descubierto (Cornish y Clarke, 1986) que la inseguridad que sienten las personas en el espacio público se encuentra asociada a las mismas características de lugares que atraen a potenciales agresores, facilitando la comisión de delitos.

En otros países las recomendaciones de diseño elaboradas por los programas de prevención han llegado a ser incorporadas en los anteproyectos de la construcción de barrios residenciales, centros comerciales y hasta supermercados, en cuanto a su ubicación, estacionamientos, infraestructura de transporte, entre otros. Un mal diseño de proyectos urbanos contribuye al deterioro de estos, convirtiéndolos en espacios inhóspitos que pueden atraer actividades ilícitas desplazando a otros usuarios potenciales (por ej. residentes).

El presente trabajo se orientará, en primer lugar, a situar a las estrategias CPTED en el contexto de los distintos enfoques existentes de prevención de la delincuencia. Luego se expondrán los conceptos básicos y las estrategias comúnmente utilizadas de CPTED. A continuación, se diferencian los tres tipos de problemas relacionados con la seguridad ciudadana que se han abordado comúnmente a través del uso de estrategias CPTED. Finalmente, se ejemplificará la aplicación de CPTED para el caso de Chile.

## Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental: Principales conceptos y estrategias

En el presente capítulo se describirán brevemente los enfoques teóricos que fundamentan las principales estrategias de prevención del crimen que se utilizan en la actualidad, para luego delimitar los alcances de las estrategias de prevención mediante el diseño ambiental.

### Teorías explicativas sobre el origen del crimen

La criminología es una disciplina que tiene cerca de 200 años de antigüedad, y que ha generado una gran cantidad de investigaciones y teorías, muchas veces contrapuestas, sobre el fenómeno delictivo. La mayoría de las teorías buscan explicar cómo surge el comportamiento delictivo individual y cuáles son sus causas. Estas se tienden a diferenciar por la relevancia que se otorgan a las características individuales o ambientales (sociales o físicas) en la generación del comportamiento delictivo.

Existen actualmente tres grandes tendencias teóricas que fundamentan los principales enfoques preventivos que se encuentran actualmente en boga:

#### a) Teorías biosociales y psicosociales

Desde este corriente se enfatiza la importancia de los rasgos individuales (rasgos de personalidad, estilos de pensamiento, control de impulsos, entre otros) en el contexto de las experiencias de vida que se pueden considerar como riesgosas (violencia intrafamiliar, pobreza, desempleo familiar o personal, entre otros). Por medio de este enfoque, se busca identificar características personales y contextuales, y entender cómo ambas influyen el comportamiento delictivo. Los programas preventivos inspirados en este enfoque se orientan usualmente a identificar a niños y adolescentes “en riesgo”, para luego desarrollar acciones que reduzcan los factores de riesgo y/o estimulen el desarrollo de factores protectores.

#### b) Teorías sociológicas

La perspectiva sociológica enfatiza el rol de factores sociales, tales como el desempleo, la pobreza, o la exclusión. En términos muy generales, es posible proponer que desde esta perspectiva interesa estudiar la forma en que se organizan las sociedades, y como esto puede

fomentar y sostener mayores tasas de delito, debido a que se facilita que las personas de ciertos sectores mantengan un menor grado de conformidad con las normas sociales.

Desde esta perspectiva, las acciones preventivas se enfocan en lograr cambios sociales de largo plazo, como por ejemplo, fomentar el desarrollo de puestos de trabajo y empleo en zonas de alto crimen.

### c) Teorías de la decisión racional

Si bien se ha avanzado enormemente en el conocimiento de los factores de riesgo asociados al desarrollo de comportamiento delictivo, las estrategias de prevención basadas en estas perspectivas suelen ser complejas de implementar y sus efectos se evidencian a mediano o largo plazo. Frente a ello, se ha desarrollado una perspectiva complementaria con una orientación predominantemente práctica. A diferencia de las anteriores, esta no se centra en la prevención del futuro comportamiento delictivo de las personas. En cambio, se enfoca en la reducción de las oportunidades delictivas mediante la disuasión a potenciales agresores de cometer un delito. Este enfoque preventivo se basa en las llamadas teorías de decisión racional (Rational Choice Theories) que se orientan al estudio del proceso de toma de decisiones de un potencial agresor. Desde esta perspectiva, se analizan principalmente dos aspectos que inciden sobre la comisión de actos delictivos, a saber, el tipo de situaciones que generan oportunidades delictivas, y las estrategias de disuasión existentes<sup>2</sup>. Las estrategias CPTED se enmarcan en el ámbito de la reducción de oportunidades delictivas, por lo que a continuación se describirán brevemente aquellos elementos que generarían dichas oportunidades, para luego explicar las estrategias de prevención orientadas a la situación.

Una de las primeras aproximaciones<sup>3</sup> al estudio de la influencia de la situación en la comisión de delitos surge al investigar las condiciones situacionales presentes al momento de ocurrir delitos que implicaban contacto físico directo entre víctima y agresor<sup>4</sup>.

Se descubrió que las oportunidades delictivas pueden llevar a las personas que no se encuentran regularmente envueltas en actividades ilegales a cometer un delito, del mismo modo que mejoran la eficiencia de aquellas personas que ya tienen cierto compromiso delictual (Nelson, 1996). Siendo así, se buscó analizar aquellas variables situacionales que, estando presentes, facilitarían la comisión de un acto delictivo.

2 La noción de disuasión se entiende como la existencia de la amenaza de castigo por la trasgresión y la noción de que este ocurrirá, segura, rápida y severamente.

3 De estas investigaciones se deriva el llamado enfoque de la actividad rutinaria, una de las primeras líneas de investigación basada en la racionalidad del que delinque.

4 Actualmente la perspectiva situacional aborda una mayor variedad de delitos.

En este sentido, para que se generara un delito (Cornish y Clarke, 1986) era necesaria la existencia de: a) un autor motivado, b) un blanco o víctima accesible, y c) la ausencia de un vigilante capaz (ver figura N°1).



Un autor motivado podría ser cualquiera, no obstante sería con mayor frecuencia un hombre joven. Un blanco accesible podría ser definido como aquel que era percibido como de alto valor, alta inercia<sup>5</sup>, alta visibilidad (del blanco) y fácil acceso. Un vigilante capaz, no se refiere necesariamente a un vigilante formal, como policía o guardia privado, con mayor frecuencia lo es una persona común que se encuentra vigilando un posible blanco. Esto puede ocurrir inadvertidamente, solamente por el hecho que las personas estén cerca de sus posesiones.

Una de las ventajas de dicho esquema de análisis es que permitió ampliar los elementos que pueden ser considerados para generar estrategias preventivas, como las potenciales víctimas, elementos ambientales, y a otras personas que si bien no cometen el delito, participan en su desarrollo. De este modo se desarrollaron estrategias de prevención del crimen que se enfocaban en la modificación de variables situacionales. Desde esta perspectiva, sería posible prevenir o eliminar tipos específicos de delitos en la medida que es posible convencer a un potencial agresor que las posibilidades de cometer un delito han sido reducidas o eliminadas. Así se busca reducir las oportunidades de cometer delitos por medio del aumento del esfuerzo y la percepción del riesgo de ser aprehendido, además de disminuir la recompensa consecuente.

Actualmente, es posible diferenciar dos disciplinas que trabajan desde dicha perspectiva. Estas son la llamada "Prevención situacional", nacida en Inglaterra, y "CPTED" que ha

<sup>5</sup> Alta inercia hace referencia a elementos que dificultarían un acto. Por ejemplo, el alto peso de un objeto, pese a tener alto valor, puede desincentivar un acto delictivo dado que disminuye la inercia.

sido desarrollada principalmente en Estados Unidos. Ambas líneas despliegan múltiples estrategias de intervención, que operan sobre aquellas variables ambientales que facilitan la comisión de delitos, frecuentemente variables del entorno físico (aunque no exclusivamente). Dichas estrategias pueden ser clasificadas como aquellas que se orientan al entorno y aquellas que se orientan a reducir la vulnerabilidad de un potencial blanco. La “Prevención situacional” y “CPTED” se diferencian principalmente por el énfasis en uno u otro de los grupos de técnicas anteriores. Mientras la línea inglesa enfatiza el uso de técnicas orientadas al blanco, CPTED, en cambio, utiliza preferentemente estrategias orientadas a la modificación del entorno. Otra diferencia de CPTED con el enfoque inglés, es que no se concentra solamente en la reducción de riesgo real de crimen, sino que también maneja claves ambientales que reducen el temor de las personas (riesgo percibido) en espacios determinados. No obstante las diferencias enunciadas, es frecuente observar que en muchos casos dichos grupos de estrategias se aplican usualmente en forma combinada. Pese a estas diferencias, en este trabajo se denominará genéricamente como CPTED al conjunto de dichas estrategias.

Cabe agregar que la aplicación de CPTED genéricamente entendido no excluye estrategias de prevención basadas en enfoques psicosociales o sociológicos. Si bien CPTED se concentra predominantemente en el manejo de variables situacionales, se observa una paulatina integración de otras estrategias a sus prácticas considerando de manera cada vez más explícita los procesos sociales involucrados en la génesis de problemáticas delictivas, para arribar a soluciones integrales. Es posible afirmar que actualmente resulta difícil conceptuar una estrategia de prevención local de delincuencia que se base solamente en uno de los enfoques antes mencionados.

A continuación se describirán las principales estrategias CPTED utilizadas actualmente.

## Estrategias CPTED

Como ya se mencionó anteriormente, entre las estrategias de prevención del crimen orientadas a la situación se pueden distinguir aquellas estrategias orientadas al ambiente y aquellas estrategias orientadas al blanco.

### Estrategias orientadas al ambiente

Este grupo de técnicas es clásicamente conocido como CPTED. Desde esta perspectiva, existen cuatro principios cuyo cumplimiento contribuye a la generación de espacios seguros.

Estos principios han influido mayormente las aplicaciones norteamericanas. No obstante, se observa frecuentemente que son complementadas con técnicas dirigidas al blanco (descritas en el punto b). Dichos principios guían el análisis tanto de lugares inseguros existentes como de futuros proyectos y orientan la generación de recomendaciones de diseño que puedan tener efectos reductores sobre las tasas de victimización y/o temor.

#### a) Vigilancia natural

La vigilancia es esencial para mantener un espacio seguro. El diseño de un espacio puede facilitar la posibilidad de ver y ser visto por otros en dicho espacio. La alta visibilidad de un lugar aumenta la posibilidad de control social sobre éste por parte de sus usuarios, y, por ende, disminuye la posibilidad que ocurran actos ilícitos en él. Por ejemplo, una plaza con una vegetación muy crecida que obstruye la visibilidad puede generar escondites desde donde los usuarios pueden ser sorprendidos, dejándolos aislados del acceso a posible ayuda. Del mismo modo, si todos los rincones de una plaza son visibles se aumenta la sensación de control de las personas sobre el espacio debido a que pueden observar a distancia a un posible agresor.

Otra forma en que CPTED mejora la seguridad de un espacio es generando lugares atractivos desde su diseño que inviten a las personas a estar en ellos. Las personas que ocupan un espacio determinado, se convierten en vigilantes naturales de éste. De este modo se contribuye a prevenir el abandono de los espacios públicos.

#### b) Reforzamiento de lazos afectivos

Uno de los elementos que define un espacio vulnerable es el abandono. No contar con un uso definido y que nadie se preocupe de éste trae generalmente como consecuencia su decaimiento por falta de control social. El reforzamiento de los lazos afectivos es una de las formas de fomentar el desarrollo de control social sobre un área. Reforzar el sentido de pertenencia de los habitantes hacia su entorno, contribuye a generar un adecuado uso y cuidado del espacio público. Una estrategia que refuerza lazos afectivos busca involucrar a la comunidad en la recuperación y el diseño de espacios comunes, de modo que la comunidad los sienta como propios y los cuide. Otra forma de desarrollar lazos de afecto hacia un lugar es fomentar que los residentes mantengan atractivos y amenos sus antejardines, lo que mejora la percepción de seguridad, y muestra que dichos espacios se encuentran a cargo de alguien. De este modo, se puede evitar que estos decaigan atrayendo actividades ilícitas.

### c) Control natural de accesos

Controlar naturalmente los accesos a un espacio determinado contribuye a su seguridad, en la medida que una persona desconocida no pueda acceder a él sin ser visto por alguien. Los espacios más difíciles de controlar por parte de las personas son los espacios públicos y comunitarios. El control natural de accesos busca fomentar, por medio de estrategias de diseño, el control social o natural sobre los accesos a un espacio determinado. Por ejemplo, se pueden utilizar barreras, ya sea simbólicas o reales, que ayuden a subdividir un entorno residencial concreto en zonas que sean más fáciles de controlar. Un efecto secundario de esta estrategia es que puede fomentar el desarrollo de lazos afectivos al aumentar el sentimiento de control sobre el espacio. Otras formas de lograr control natural de accesos es, por ejemplo, por medio de la ubicación de luminarias o infraestructura urbana (por ejemplo, juegos) que mejoren la visibilidad o atraigan vigilantes naturales.

Ejemplos extremos de control de accesos lo representan los condominios o calles cerradas (“gate communities” o comunidades enrejadas), que cierran físicamente el acceso a un espacio (calle u otro) por medio de una reja que impide el libre flujo peatonal. Esta forma se considera como indeseable, ya que trae consigo otras dificultades adicionales como la disminución de las alternativas de escape para potenciales víctimas o el entorpecimiento de los operativos policiales.

### d) Mantenimiento del espacio público

El mantenimiento de un espacio nuevo o recuperado en el tiempo es vital para que una estrategia de prevención sea sostenible. Esto se puede lograr de dos maneras. Por un lado, se pueden establecer programas municipales de mantenimiento, y que sean las autoridades las encargadas de temas como la limpieza de los espacios. Por otra parte, se puede delegar parte de la responsabilidad del cuidado a la comunidad, lo cual tiene beneficios económicos y de reforzamiento de lazos afectivos. Para esto último, no obstante, es importante haber incorporado a la comunidad por medio de la participación activa en el proceso de recuperación y diseño del espacio.

## Estrategias orientadas al blanco

Existe otra gama de estrategias de diseño que apuntan a la protección de blancos vulnerables. Como ya se mencionó este tipo de estrategias son las que caracterizan la llamada prevención situacional desarrollada en el Reino Unido y han influido en las aplicaciones europeas de



prevención del crimen por medio del diseño ambiental. Las principales estrategias de prevención orientadas al blanco son:

a) Eliminar/arruinar el blanco

Busca arruinar el atractivo de un blanco posible, o eliminarlo del lugar donde puede ser potencialmente agredido. Una forma variante de la eliminación de blancos es la colocación de cobradores automáticos en autobuses. De este modo, se eliminan en su interior las transacciones monetarias. Por otro lado, una forma de arruinar un blanco se puede lograr adosando bolsas de tinta al dinero de un cajero automático, que exploten al ser removidos por personas no autorizadas. De este modo arruina el refuerzo asociado a la acción delictiva.

b) Modificar el blanco

Modificar un blanco apunta a cambiar los atributos de éste, de modo que pierda su atractivo para un potencial agresor. Por ejemplo, una variante de dicha técnica que se utiliza en casas comerciales es extraer el motor de electrodomésticos pequeños que se encuentran en exhibición. De este modo se elimina el atractivo del blanco potencial de robo.

c) Endurecer el blanco

Reforzar las características físicas de un blanco para hacerlo más resistente a un ataque. Por ejemplo, el reemplazo de iluminación tradicional por iluminación antivandálica (más resistente).

d) Marcar el blanco

Se busca marcar un blanco de modo que pueda ser fácilmente identificado para dificultar la utilización de éste o su venta si es robado. Formas de marcar el blanco lo son, por ejemplo, el número de registro de un arma, o el número de serie del motor de un auto. Otra forma más avanzada es la localización satelital de vehículos, que permite identificar y localizar un objeto robado.

e) Proveer alternativas

Se busca proveer alternativas socialmente aceptadas a la utilización de un blanco determinado. Por ejemplo, asignar muros destinados a murales o para ser rayados, constituyen una alternativa a otras formas menos deseables de graffiti.

## Sobre la distribución espacial de fenómenos delincuenciales

Se ha observado que la ocurrencia de delitos tiende a localizarse en espacios urbanos específicos. Esa localización se ve afectada por las características del contexto ecológico, que contribuyen al desarrollo de las llamadas “áreas desviadas” o “deviant places” (Stark, 1996). La investigación en esta materia ha logrado identificar al menos dos tipos de factores que contribuyen a la localización espacial de delitos: los factores sociales y los factores situacionales.

En cuanto a los factores sociales, se ha observado que determinadas áreas que concentran altos niveles de delitos se caracterizan por la concentración de desventajas sociales, tales como altos índices de desempleo, pobreza, bajos índices educacionales, comunidades y barrios con mala reputación, alta rotación de residentes, falta de sentido de control sobre el contexto, baja presencia de prácticas protectoras de socialización y bajos niveles de participación, entre otros (Rutter et al., 1998). Dado que estos no suelen ser el foco de estrategias CPTED, se evitará desarrollarlos con mayor profundidad.

Desde la perspectiva de los factores situacionales, se argumenta que la concentración espacial de hechos delictivos en áreas determinadas se debe a que éstas comparten características que facilitan y/o precipitan su ocurrencia (Felson, 1996). Un ejemplo de ello son aquellas áreas en las cuales tiende a existir concentración de blancos atractivos. Este es el caso, por ejemplo, de los centros comerciales en los cuales las personas suelen andar con dinero, el cual es un blanco atractivo para potenciales delincuentes. Otro ejemplo se refiere a áreas que se vuelven vulnerables, debido a una iluminación inadecuada o la ausencia de vigilancia formal o informal. Dichas condiciones contribuyen a generar situaciones de anonimato donde una conducta delictiva se ve facilitada debido a que un potencial delincuente estima que existe una baja probabilidad de ser detectado y aprehendido.

A modo de ejemplo, en el recuadro se analiza el caso de factores situacionales asociados a la distribución espacial de delitos en las ciudades Sudafricanas.

### Distribución espacial de delitos: el caso de Sudáfrica

La estructura urbana de las ciudades sudafricanas tiende a ser similar debido a la influencia de las estrategias de planificación y desarrollo urbano basadas en las políticas del Apartheid<sup>6</sup>. Dichas estrategias, conocidas como el Apartheid Planning El Apartheid Planning<sup>7</sup>, resultaron en la segregación espacial urbana de distintos grupos raciales mediante la separación del uso funcional de los suelos. Estudios de victimización realizados en dicho país han observado la existencia de una relación entre la distribución espacial de la victimización y la estructura urbana (CISR, 1997). Se ha constatado que:

- Los habitantes de menores ingresos estarían generalmente más expuestos a ser víctimas de crímenes violentos. Ello debido a que tienden a vivir en la periferia de las ciudades, por lo que deben viajar mayores distancias entre el hogar y el trabajo, lo que los hace más vulnerables a ser víctimas de delitos durante el trayecto.
- El uso monofuncional rígido de suelos favorece que los núcleos centrales se encuentren desiertos durante la noche, así como las áreas dormitorio lo están durante el día. Esto las convierte en áreas vulnerables al robo comercial y residencial.
- Finalmente, en el núcleo central de las ciudades, la victimización se caracteriza principalmente por la ocurrencia de delitos violentos contra la propiedad (robo con violencia).

En este contexto, la metodología CPTED puede contribuir tanto en el mejoramiento o recuperación de áreas inseguras ya construidas, como en forma preventiva por medio de la revisión de planos de proyectos arquitectónicos futuros. En ambos casos se efectúan las recomendaciones pertinentes orientadas a la reducción de riesgo delictivo. La experiencia internacional indica que existen tipos de lugares urbanos que suelen ser más vulnerables a la localización de ciertos delitos que otros. Las áreas urbanas típicamente más vulnerables al delito serían:

<sup>6</sup> Se denominó "Apartheid" a un conjunto de políticas dirigidas hacia la separación de diferentes grupos raciales o étnicos con el fin de regular las relaciones interraciales.

<sup>7</sup> El Apartheid Planning es un sistema de planificación urbana que buscaba lograr la segregación espacial de los cuatro grupos raciales habitantes en Sudáfrica en sendas áreas de acuerdo al Acta de 1950. Estas prácticas resultaron en lo que se conoce como la "Ciudad del Apartheid".

a) Lugares de transporte: Estacionamientos para autos, paradas de bus, estaciones de metro, estaciones de transferencia, rutas peatonales entre la parada de bus y el hogar, rutas para bicicletas y pasarelas peatonales. Estos son lugares frecuentemente solitarios, por lo que es necesario tomar medidas especiales de precaución. Se han aplicado con éxito estrategias de diseño ambiental en países como Estados Unidos y Canadá.

b) Áreas comerciales: Se vuelven más vulnerables durante las horas en que el comercio se encuentra cerrado, período en que en las calles son poco transitadas habiendo poca disponibilidad de vigilantes naturales. Un desafío importante que representan estas áreas es lograr atraer a vigilantes naturales durante horas de cierre. En algunos países se promueve la concepción de uso mixto de suelos, es decir, que donde haya comercio, también existan residencias que sean ocupadas de noche.

c) Áreas industriales: El diseño de áreas industriales suele no considerar las necesidades de seguridad de los peatones, como recorridos peatonales iluminados o un adecuado acceso al transporte público. Esto trae como consecuencia que el peatón sea muy vulnerable en dichos espacios. Comúnmente se busca crear recorridos seguros para los peatones por medio de una adecuada iluminación de caminos y facilitación del acceso a ayuda en caso de emergencia, entre otros.

d) Parques: En muchos casos, los parques son percibidos como inseguros por parte de las personas, que prefieren evitarlos, contribuyendo a su deterioro. Generalmente se interviene despejando campos visuales, mejorando la iluminación, eliminando escondites posibles y promoviendo diseños atractivos para las personas.

e) Áreas residenciales: Dichas áreas suelen ser blancos atractivos para el delito, debido a que se encuentran habitualmente desiertas durante el día. Características particulares de diseño de viviendas (por ejemplo, muros delanteros ciegos y no transparentes) pueden facilitar el robo residencial. Clásicamente se promueve la transparencia de los muros del frente de la vivienda y se complementa con otras estrategias de endurecimiento de blanco.

f) Recintos universitarios: En otros países existe cada vez mayor preocupación por la seguridad en los campus universitarios. Dichos lugares son atractivos para potenciales agresores, ya que los estudiantes suelen portar dinero. Además suelen ser espacios amplios que no siempre se encuentran transitados. En la experiencia canadiense, los lugares más

vulnerables son los estacionamientos, los caminos peatonales y las salas de reuniones, que son tratados con estrategias similares a las anteriores.

## Tipos de problemas que aborda CPTED

La delincuencia como fenómeno tiene múltiples manifestaciones y es, esencialmente, complejo y multivariado. Se puede proponer que existen al menos tres tipos de problemas que componen la inseguridad, y que conviene diferenciar. CPTED ha desarrollado estrategias que abordan estos tres tipos de problemas:

### a) La localización espacial de delitos o victimización

Un delito se refiere a una conducta que se encuentra reñida con la ley. Implica comportamientos como robos, riñas resultantes en lesiones, entre otros. Es común encontrar que los delitos se concentran en áreas particulares, dando lugar a los llamados “hot spots”.

### b) La localización espacial de percepción de temor

Se refiere a la percepción que tiene una persona acerca del riesgo que corre de ser víctima de un delito en diversas circunstancias (dentro y fuera de la casa, durante la mañana, durante la tarde o en la noche). Altos niveles de percepción de temor se asocian a la inhibición del comportamiento de las personas, que dejan de realizar actividades cotidianas como, por ejemplo, asistir a lugares en los cuales se sienten inseguras. Si bien el temor y la delincuencia se encuentran asociados, su localización espacial puede diferir. Tras mapear algunas zonas, se observó la distribución espacial de indicadores de temor extraídos a partir de una encuesta<sup>8</sup>. Este ejercicio permitió observar una clara discrepancia entre la localización de delitos reportados y la concentración de indicadores de temor. Estas concentraciones parecen verse influidas principalmente por factores situacionales, dado que cerca del 50% de los encuestados manifestó temor debido a la mala iluminación de estos sectores (Hein, Rau, 2004).

<sup>8</sup> Al mapear la percepción subjetiva de inseguridad, es necesario tomar en cuenta que las personas sienten temor frente a espacios territoriales que suelen ser extensos. Dichos espacios se representan en un mapa mediante áreas de temor. Sin embargo, al momento de construir mapas sobre áreas extensas o comunidades de gran tamaño, este tipo de representación resulta difícil de interpretar y valorar. Con el fin de aclarar los patrones de temor y facilitar el análisis de sus relaciones espaciales con otros fenómenos, es posible simplificar esta representación del modo en que se muestra en el mapa N°3. En dicho mapa se representa solamente el centro de cada área de temor identificada. De este modo, se facilita la interpretación de este indicador, donde las concentraciones de puntos muestran un mayor grado de acuerdo entre las personas entorno al hecho que dicho espacio es inseguro.

### c) La localización espacial de percepción de desorden social

Finalmente un tercer componente que tiene que ver con la inseguridad es la existencia percibida de desorden social en el lugar en el que se vive. Problemas como la acumulación de basura, el deficiente mantenimiento de una plaza, muros con graffiti, etcétera, influyen en el temor de las personas, aunque no puedan ser siempre considerados como delitos<sup>9</sup>. Barrios con dichas características dan la idea que nadie se hace cargo de lo que ocurre en ellos. De este modo, se los percibe como lugares impredecibles y, por ende, atemorizantes.

Por ejemplo, es posible que la comunidad se encuentre atemorizada debido a que en una plaza se reúnen jóvenes en su tiempo libre a beber alcohol. Al mismo tiempo, no se registra la ocurrencia de robos o asaltos vinculados a éstos. En este caso, la actuación preventiva puede pasar por la oferta de actividades de tiempo libre, más que por acciones judiciales. La estrategia a emplear sería diferente si se tratara de personas que se dedican a vender drogas en el lugar.

En este segundo caso y para que la estrategia a emplear sea efectiva se requerirá de acciones más complejas, seguramente judiciales. A diferencia del robo, existe una relación espacial más clara entre la distribución espacial del temor y la percepción de desorden social, en este caso con la percepción que un espacio determinado es utilizado frecuentemente para consumir drogas.

<sup>9</sup> Por ejemplo, beber alcohol en la calle es una falta y no un delito. En países como Canadá se denomina a estos comportamientos como incívicos.

## Aplicación de CPTED a la reducción del temor frente a un espacio en el cual se percibe desorden social

El caso que se describirá a continuación (Paz Ciudadana, 2003) se desarrolló durante el año 2003 en Chile, en la ciudad de Valdivia en el marco del programa “Comuna Segura-Compromiso 100”<sup>10</sup>.

Previo a entrar a terreno, el encargado municipal del programa Comuna Segura promueve la constitución de una Mesa Técnica en el Área Espacios Públicos integrada por la Dirección de Obras, Dirección de Aseo y Ornato, Departamento de Alumbrado y Departamento de Inspección Municipal.

Para detectar situaciones de vulnerabilidad de espacios asociada al diseño urbano, se desarrollan salidas a terreno en conjunto con el Jefe de Departamento de Organizaciones Comunitarias, de modo de obtener una impresión general de los problemas de los diversos sectores. De esta manera se seleccionan aquellas juntas vecinales cuyas dificultades eran posibles de abordar mediante soluciones de diseño urbano. En este contexto se selecciona una junta de vecinos particular.

Luego de que se identificaron las áreas locales vulnerables se convocó a la comunidad a través de los dirigentes vecinales del sector. Se fijó una reunión en la cual se hizo una breve exposición a los vecinos para orientarlos acerca del propósito de la reunión y de la importancia de la prevención del delito a través del diseño urbano. Luego se procede a evaluar los problemas de seguridad ciudadana asociados al diseño urbano, utilizando la técnica de marcha exploratoria<sup>11</sup> para recoger las impresiones de los vecinos. Se recorrió un barrio de alto tránsito peatonal, en cuyo punto central se encuentra una plaza que se determinó presentaba los mayores problemas de seguridad. En ésta se identificaron varios lugares que se encontraba deteriorados, descuidados y carentes de alumbrado, lo que facilitaba que dichos lugares fueran utilizados para consumir alcohol. Asimismo, en esta plaza se detectó la ocurrencia frecuente de “asaltos al bulto”, en los cuales las víctimas eran sorprendidas por delincuentes que se descolgaban de árboles con abundante follaje que permitían su ocultamiento. La solución que se propuso fue la de derribar algunos árboles, lo cual generó la inmediata reacción contraria de muchos vecinos.

<sup>10</sup> Programa de gobierno orientado a estimular la participación en la solución de problemas de seguridad ciudadana.

<sup>11</sup> Técnica cualitativa que permite detectar a través de recorridos a pie, aquellas características de un lugar que lo hacen vulnerable a la delincuencia o que influyen el temor en los usuarios de este.

Ante esta situación, el equipo técnico y la Junta de Vecinos, partidarios de la solución, acordaron celebrar una actividad masiva destinada a analizar y resolver el tema puntual. El fin de semana siguiente y tras una citación “puerta a puerta” de los vecinos por parte de la dirigencia, se reunió un centenar de vecinos en la sede social a fin de debatir sobre el tema, contando con la asistencia del alcalde de Valdivia. Correspondió al Secretario Técnico comentar la situación desde criterios técnicos, para posteriormente abrir el debate a los vecinos. Finalmente, se decidió derribar solamente ciertos árboles, discriminando entre aquellos cuya tala era estrictamente necesaria y aquellos que no. Además se definieron nuevos senderos peatonales y se renovaron y redistribuyeron las luminarias.

### Comentarios finales

El objetivo del presente trabajo consistió en desarrollar conceptos básicos y aplicaciones sencillas de CPTED orientadas a la solución de problemas de inseguridad ciudadana relacionados con la prevención de la delincuencia y la reducción de la percepción de temor y de desorden social.

La experiencia internacional indica que CPTED puede aplicarse a múltiples problemas y en un sin número de formas lo que facilita su adaptación a nuevos contextos sociales y culturales. Además de la experiencia chilena, CPTED existe otros países latinoamericanos, tales como Brasil y México, que se encuentran desarrollando iniciativas en esta materia, lo que indica la potencialidad de la aplicación de esta metodología en dicho continente.



## Bibliografía

CISR &ISS (1997). Safer by design. Towards effective crime preventions through environmental design in South Africa [En línea]. South Africa, Council for Scientific and Industrial Research (CSIR), and the Institute for Security Studies (ISS), 1997. Monograph N °16. [2002, diciembre 15]. Disponible en: <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No16/Contents.html>

Cornish y Clarke, (1986): "The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending", New York, Springer- Verlag.

Cornish y Clarke, (1986): "The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending", New York, Springer- Verlag.

Felson, M. (1996): Routine Activity Approach, Contemporary Readings in Criminological Theory, Ed. Cordella, P., Siegel, L., Northeastern University Press, Boston

Felson, Marcus (1996). Situational crime prevention. En: Cordella, Peter and Siegel, Larry., eds. Readings in contemporary criminological theory. Boston, Mass., Northeastern University Press, 1996. pp. 23-32.

Hein, Andreas y Rau, Macarena (2004). Método de diagnóstico espacial de problemas delictivos: análisis de un caso. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana. 54p. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/documentos/diagnosticoespacialdelictivo.PDF>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ministerio del Interior. Fundación Paz Ciudadana (Chile) (2003). Espacios urbanos seguros. 2nd ed. Santiago, Chile, Andros Ltda. 85p. Disponible en: <<http://www.pazciudadana.cl/disenio.php>>

Rutter, Michael, Giller, Henri and Hagell, Ann (1998). Antisocial behavior by young people. United Kingdom, Cambridge University Press, 1998. 478p.

Stark, Rodney (1996). Deviant places: A theory of the ecology of crime. En: Cordella, Peter and Siegel, Larry., eds. Readings in contemporary criminological theory. Boston, Mass., Northeastern University Press, 1996. pp. 128-142.



### 3. Departamentos y Municipios Seguros (DMS): Responsabilidad local de la convivencia y la seguridad ciudadana

Hugo Acero Velásquez

Hugo Acero, sociólogo, actualmente ejerce como Asesor y Coordinador del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) de Colombia y consultor internacional del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en temas de convivencia y seguridad ciudadana. Entre 1998 y 2003 fue Subsecretario de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Entre sus publicaciones destacan "Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá Colombia 1994-2002" (2002), "Grandes ciudades y política pública de seguridad y convivencia" (2001) y "Cómo se logro recuperar la seguridad y la convivencia en Bogotá" (2000).

Contacto: [hugoacero@yahoo.com](mailto:hugoacero@yahoo.com)





## Introducción

Teniendo en cuenta que la inseguridad está en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos, especialmente por el negativo impacto que este fenómeno tiene sobre la calidad de vida, se requiere definir políticas locales que, articuladas con las políticas nacionales, mejoren las condiciones de convivencia y de seguridad ciudadana.

Los gobiernos locales deben construir con autonomía y corresponsabilidad una política local acorde con sus respectivas circunstancias, con la misión de garantizar el respeto por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, en el marco del Estado de Derecho y a partir del fortalecimiento de procesos sociales e interinstitucionales. Deben definir una política integral de intervención que organice las acciones, las cuales deben ir desde la prevención hasta la penalización, pasando por la resolución pacífica de conflictos, las intervenciones policiales y la investigación judicial. Un modelo que considere a sus diversos agentes y agencias como actores que se complementan y se coordinan con corresponsabilidad.

La aproximación a esta propuesta se debe hacer reconociendo que:

1. Es indispensable acordar nuevos conceptos sobre convivencia y seguridad ciudadana.
2. Se deben incorporar estos conceptos a la cultura ciudadana para que cada persona se convierta en actor, no en el espectador del tema.
3. En el tratamiento del problema debe otorgarse prelación al trabajo preventivo, atacando las causas.
4. Se requiere del trabajo conjunto y sistemático de todo el Estado y de la sociedad en los distintos niveles territoriales.
5. En esta tarea se debe partir del respeto a las autonomías territoriales y nacionales.
6. Se debe tender a la integración entre las entidades, pero respetando la autonomía de cada institución.
7. La convivencia y seguridad ciudadanas deberán constituirse en un gran propósito nacional, pero es indispensable iniciar esta tarea desde lo micro.

8. Es urgente ampliar y fortalecer los canales de solución de conflictos entre actores y sectores de la sociedad.
9. Los favores no pueden ser la norma de trabajo. Debe prevalecer el principio de la responsabilidad institucional aún para la sociedad civil. A nadie se asignarán funciones que no le competen.
10. Se debe resolver el carácter indefinido de las responsabilidades entre las partes y, a la vez, llenar los vacíos que se detecten.
11. En éste y otros temas, los recursos financieros son insuficientes, pero el objetivo principal de este proceso no es organizarse para demandar recursos, sino para buscar la máxima eficacia en el uso de los recursos humanos, técnicos, científicos, institucionales y financieros existentes.

Esta línea de acción busca generar metodologías de trabajo que hagan posibles los procesos de coordinación interinstitucional entre las autoridades administrativas nacionales y territoriales, la ciudadanía, la Policía y otras entidades del Estado con responsabilidades directas sobre la seguridad ciudadana y la justicia.

Los asuntos de que se ocupan los gobiernos de los niveles locales están relacionados directamente con la cotidianidad de los ciudadanos, con necesidad de optimizar sus condiciones de vida y, en general, como diría el ex alcalde Paúl Bromberg (Bogotá Colombia 1995, 1997) “se trata de abordar todo lo que toca con la vida de la gente, por lo que el diseño y puesta en práctica de las políticas para la seguridad y la convivencia surge del análisis de las principales causas y riesgos que amenazan la vida, la integridad, bienestar y convivencia de los bogotanos.”<sup>1</sup>

El propósito fundamental para la mejora de la seguridad ciudadana depende de una acción colectiva coordinada entre las administraciones nacionales y locales, las autoridades de policía y de justicia, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Por lo que debe ser prioritario mejorar la capacidad institucional de los gobiernos locales para gestionar políticas de convivencia y seguridad ciudadana.

<sup>1</sup> Bromberg Paúl. Alcalde Mayor. En la presentación del documento Políticas saludables para la seguridad y la convivencia. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá DC. 1997

## El Programa DMS y los gobiernos locales

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

En Colombia, la seguridad tiene dos dimensiones, una relacionada con la seguridad del Estado y otra con la convivencia y seguridad ciudadana. En la primera, fenómenos como la guerrilla, el narcotráfico y los mal llamados paramilitares atentan contra la seguridad del Estado; sin embargo, los hechos cotidianos demuestran que estos grupos atentan también contra la seguridad del ciudadano común ejecutando homicidios por ajuste de cuentas, masacres, tráfico y comercio de armas y alucinógenos, secuestros, boleteos y extorsiones, entre otros.

En el caso de la convivencia y seguridad ciudadana, ésta se ve afectada tanto por la acción de la delincuencia común y organizada como por las acciones y comportamientos de los ciudadanos que ponen en riesgo la vida e integridad propia y la de los demás, no acatando las leyes y normas de convivencia.

Frente a estos temas, el país ha venido contemplando con preocupación que, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad e intranquilidad ciudadana, algunos alcaldes y gobernadores han declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana.

Igualmente, se ha difundido entre algunos integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado una tendencia hacia la solidaridad corporativa, que se inclina hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas al interior de las instituciones, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales.

Estas situaciones dificultan el cumplimiento de las normas constitucionales que disponen que los alcaldes son la primera autoridad de policía del municipio, que el Gobernador es

el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y que la Policía Nacional debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes por ellos impartidas a través de los respectivos comandantes de policía<sup>2</sup>.

Esta relativa ausencia de las autoridades civiles en la formulación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana se debe remediar diseñando y aplicando mecanismos que le faciliten a los gobernadores y alcaldes asumir sus respectivos roles, clarificando de manera precisa cuáles son sus responsabilidades constitucionales y legales e involucrando a las comunidades para que, de manera activa, contribuyan a la búsqueda de la convivencia y seguridad ciudadana, fundamentada en el principio constitucional de la defensa de vida, integridad, honra y bienes de las personas.

En este sentido, se debe trabajar para fortalecer el papel del departamento y del municipio en el planeamiento integral de la seguridad y la convivencia, a través de los Consejos Departamentales y Municipales de Seguridad y los comités de orden público, especialmente para prevenir y controlar aquellas conductas delictivas que más afectan la vida cotidiana de las personas y en la búsqueda de una disminución de los riesgos y las acciones que pongan en peligro la vida e integridad de los ciudadanos.

En esta medida, se debe propender para que las autoridades civiles asuman su responsabilidad y lograr así una mayor integración entre las autoridades del orden nacional, seccional y local, tal como lo establece la Constitución Nacional de 1991 en sus artículos 189, 296, 303, 315 y 330<sup>3</sup> y las Leyes establecidas para tal fin.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículos 303 y 315

<sup>3</sup> La Constitución Nacional, establece: Artículo 189. Corresponde (entre otras atribuciones) al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

- Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
- Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
- Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
- Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

Artículo 315. Son (entre otras) atribuciones del alcalde:

- Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.



De acuerdo con lo anterior, el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) puesto en marcha en marzo de 2004 y del cual hacen parte la Policía Nacional, los ministerios de Defensa y del Interior y de Justicia y que cuenta con la asesoría de expertos de la Universidad de Georgetown y la financiación de la agencia de cooperación de la Embajada Americana (USAID) se ha orientado a capacitar a todos los gobernadores y a los alcaldes del país, con el objetivo de que estos mandatarios:

- Asuman las funciones constitucionales y legales en el manejo de la seguridad y la convivencia como primeras autoridades de policía.
- Concreten planes de seguridad y convivencia de acuerdo con los resultados de los diagnósticos elaborados por los organismos de seguridad y de justicia.
- Destinen recursos presupuestales, especialmente través de los fondos de seguridad, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad preventivos y coercitivos.
- Creen o fortalezcan los sistemas de información de violencia y delincuencia.
- Realicen las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de la Secretaría de Gobierno que coordine, elabore y haga seguimiento de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana.
- Integren a la comunidad en la seguridad, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.
- Difundan los planes de seguridad y convivencia, de tal forma que cada autoridad o ciudadano fuera promotor y ejecutor de los programas.
- Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad<sup>4</sup> como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.
- Y finalmente, se conviertan en líderes en la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana.

### Fundamento legal e instrumentos de gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (art. 213 CPC).

<sup>4</sup> Compuesto por el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. Este Consejo tiene, entre otras funciones, diseñar políticas y definir estrategias para reducir la violencia y la delincuencia (Decreto 2615 de 1991).

Así apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la Constitución, reorientaron la mirada y acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones.

Aunque el concepto de seguridad ciudadana no aparece en la Constitución Nacional, este se equipara, desde el punto de vista legal y funcional, al concepto de orden público, el cual es definido por Leonel Olivar Bonilla como “la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus funciones y los ciudadanos las respetan y obedecen”.<sup>5</sup>

De ahí que se atente contra el orden público cuando las autoridades se extralimitan en el ejercicio de sus funciones o cuando los ciudadanos transgreden o se resisten a cumplir sin razón las leyes y normas que regulan la convivencia y seguridad ciudadana<sup>6</sup> Según el artículo 296 de la CP, “para la conservación del orden público o para restablecerlo donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia, sobre los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución establece que “los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador”. Igualmente, determina que “el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio” y que “la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo Comandante” (art.315).

Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley 4 de 1991<sup>7</sup> y la ley 62 de 1993, que estableció que los alcaldes y gobernadores “deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”. Esta ley, en su artículo 16, estableció lo siguiente:

5 Bonilla Leonel Olivar. El Derecho de Policía y su importancia en la Sociedad Colombiana. 1995 Ed. Universidad Nacional

6 La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que: “Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o).

7 El alcalde, como jefe de policía en el municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12)

En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
- b) Decretar el toque de queda.
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley.
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional correspondientes al servicio por conducto del respectivo Comandante.
3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural.
4. Promover en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestarias para el efecto.

Hay que anotar que cualquier decisión del alcalde debe estar sustentada en la Constitución, las leyes y normas que existen para regular el manejo del orden público y no pueden ser simples caprichos o iniciativas individuales. En caso contrario, la ley prevé sanciones acordes con las faltas, como lo establece la ley 4 de 1991<sup>8</sup>

8 a) Los alcaldes incurrirán en faltas especiales en materia de orden público, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas: (...)

b) Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad con esta ley;

c) Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública;

d) Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público;

e) Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público, y f)

Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

La comisión de algunas de las conductas anteriormente descritas, será sancionada según la gravedad o modalidades, con suspensión en el ejercicio del cargo de cinco a cuarenta días calendario o destitución del mismo (art. 14).

Esta responsabilidad que tiene el alcalde municipal cubre todos los ámbitos de la convivencia y la seguridad ciudadana. En este sentido, debe atender, entre otras, las siguientes áreas:

- a) Calamidad pública<sup>9</sup>
- b) Allanamiento de domicilio<sup>10</sup>
- c) Control de consumo de alcohol<sup>11</sup>
- d) Explosivos y materiales inflamables<sup>12</sup>
- e) Protección social<sup>13</sup>.

Adicional a estas funciones, que los alcaldes deben cumplir o hacer cumplir, las normas propugnan por una mayor integración entre las autoridades de orden nacional, seccional y local. Para el logro de este objetivo se cuenta con:

9 El artículo 11 del Código Nacional de Policía establece que cuando se presente una calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) el alcalde puede tomar las siguientes medidas:

- Ordenar de inmediato el derribo de edificios u obras, cuando sea necesario.
- Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse;
- Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares;
- Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento;
- Desviar el cauce de las aguas;
- Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y clausura de escuelas y colegios;
- Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios;
- Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase;
- Organizar campamentos para la población que carezca de techo; y
- Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada, estos cargos son de forzosa aceptación”.
- Estas facultades solo rigen mientras dure la calamidad y el alcalde debe informar al Concejo “en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado” (Código Nacional de Policía, Art. 11).

10 Los jefes de Policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público en los siguientes casos:

- a) Para capturar a persona a quien se le haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;
- b) Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso.
- c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;
- d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimiento que funcione contra la ley o reglamento;
- e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos y otros servicios públicos;
- f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;
- g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores, y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivos con el fin de prevenir accidentes o calamidad” (Código Nacional de Policía, Art. 82).

11 El artículo 111 del Código Nacional de Policía., le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario, para los establecimientos donde se expende bebidas alcohólicas.

12 El alcalde puede reglamentar lo referente a depósitos de explosivos o de materiales inflamables en lo que tiene que ver con localización y funcionamiento (Código Nacional de Policía Art. 114), igualmente en lo que tiene que ver con la venta ambulante de artículos pirotécnicos.

13 La ley 136 de 1994 en su artículo 94, establece entre sus funciones “ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria”

## A. Consejos de seguridad

Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, convocadas y presididas por el Alcalde (o Gobernador, según el caso) y a la cual deben asistir (asistencia indelegable) los Comandantes de la Policía y demás fuerzas armadas, los organismos de justicia, el procurador o los organismos estatales que promueven los derechos humanos.

A través de estos consejos, el Alcalde o Gobernador y las autoridades armadas y de justicia disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, para asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

Es importante resaltar cómo las autoridades municipales pueden programar sesiones con la participación de dirigentes cívicos, gremiales, representantes de organismos comunitarios y de partidos y movimientos políticos, e igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de seguridad, y a la vez comprometerlos en su solución dentro de los planes integrales de seguridad, estableciendo veedurías cívicas para su adecuado y cabal cumplimiento.

## B. Comités de orden público

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

## C. Fondos de vigilancia y seguridad

De acuerdo con las normas existentes en cada municipio, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de Vigilancia y Seguridad en el ámbito municipal, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan una presencia real del Estado. Estos fondos se alimentan de una contribución especial que es un porcentaje (5%) sobre el valor total de los contratos de obras públicas.<sup>14</sup>

14 Ley 418 de 1997

## D. Planes de seguridad

Hasta hace muy poco tiempo el orden público y la seguridad ciudadana eran de manejo exclusivo de los organismos de seguridad del Estado y su tratamiento era predominantemente coercitivo y fundamentado en el uso indiscriminado de las armas y mecanismos de seguridad como posibilidades de protección de los ciudadanos.

Hoy no basta para enfrentar los fenómenos de inseguridad y violencia con la trilogía policía-justicia-prisión, es necesario que las administraciones locales desarrollen una política de seguridad y convivencia ciudadana de carácter integral que contemple acciones preventivas y coercitivas.

En este sentido, las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y ejecutar una política de convivencia y seguridad ciudadana, bajo la responsabilidad de los alcaldes y gobernadores. Un plan integral que, sin descuidar las acciones coercitivas frente a la delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas, buscando afianzar relaciones sociales de respeto a la vida y a los derechos humanos.

Todos estos programas deben apuntar, de manera especial, a retomar la obligación del Estado de garantizar, primero que todo, la vida e integridad de las personas y desde luego su honra y bienes.

Esta priorización está fundamentada en los altos índices de violencia y en el proceso de banalización de la vida, que nos lleva a ver casi como normal el aumento progresivo de los homicidios, los hechos de violencia transmitidos por los medios de comunicación y observados al interior de los hogares o en la calle.

Es innegable que existe la tendencia institucional y ciudadana a valorar la defensa de los bienes y la honra por encima de la vida misma. Esto se demuestra cuando los ciudadanos argumentan y actúan basados en que “primero me matan antes que quitarme esto o aquello” o que se les degrade como personas.

Las administraciones locales deben diseñar un plan de convivencia y seguridad ciudadana basado en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales frente a la trasgresión y la agresión, el apoyo a la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos, buscando garantizar la vida, la integridad y los bienes de las personas.

Los gobiernos locales deben incorporar al Plan de Desarrollo políticas, estrategias, programas y proyectos de convivencia y seguridad y asignar recursos que permitan ejecutar políticas tendientes a mantener la tranquilidad de los ciudadanos, fortalecer los organismos de seguridad del estado y hacer más eficiente y efectiva la acción de la justicia.

Estos planes de seguridad, articulados a los planes de desarrollo departamental y municipal, deberán:

- Impulsar los mecanismos de participación ciudadana.
- Recuperar la convivencia ciudadana en zonas inseguras y preservarla en áreas tranquilas.
- Establecer mecanismos extrajudiciales de gestión y tratamiento pacífico de conflictos.
- Promover la defensa de los derechos humanos.
- Orientar políticas hacia los grupos vulnerables (juventud, tercera edad, grupos étnicos minoritarios).
- Acompañar los distintos programas de un presupuesto para su financiación.
- Fijar responsabilidades, metas y plazos para el cumplimiento de los planes establecidos.
- Evaluar periódicamente los planes de seguridad.
- Crear canales amplios y confiables para que la ciudadanía pueda ejercer una veeduría sobre la marcha del plan.

El seguimiento y la implementación del Plan deben estar a cargo de las Secretarías de Gobierno o como se denominen en los municipios y departamentos, las cuales deben prestar todas las medidas jurídicas necesarias para la aplicación obligatoria de los programas en cabeza de los alcaldes o gobernadores (decretos y resoluciones).

### E. Participación comunitaria

En los temas de seguridad y convivencia ciudadana, ninguno de los actores, sean autoridades civiles, policiales, comunidad organizada o el ciudadano común, puede estar excluido de la búsqueda de soluciones y del diseño de programas realistas, de fácil ejecución y apropiados para cada situación de inseguridad. La participación ciudadana en asuntos de seguridad se debe desarrollar de acuerdo con las particularidades de los problemas que se pretenden solucionar y de las características de las poblaciones afectadas por la inseguridad. Los gobiernos locales deben promover una nueva y positiva actitud ciudadana hacia los asuntos de seguridad ciudadana en general y hacia la coerción legítima, en particular, logrando que la ciudadanía asuma su parte correspondiente en la compleja función policial<sup>15</sup>;

<sup>15</sup> La función policial tiene como finalidad el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, lo que incluye la prevención, el control y la coerción legítima a las conductas que ocasionen detrimento de la paz ciudadana y debe ser ejercida mediante la conjugación de esfuerzos de autoridades civiles, la institución policial como cuerpo civil armado y el conjunto de la ciudadanía.

si esto es de común ocurrencia en latitudes más tranquilas, es aún más necesario en Colombia donde coexisten tan variados factores de inseguridad y violencia.

La cooperación de la sociedad con la función policial por medio de su activa y permanente participación de diversas y creativas prácticas de prevención y control del delito, con certeza contribuirá en gran medida a generar y mantener las condiciones de tranquilidad y seguridad que demanda el normal desarrollo de la vida colectiva.

La ciudadanía, representativa del municipio, debe hacer parte de las soluciones participando activamente en el desarrollo de las políticas. ¿Quién conoce mejor la problemática de la localidad que los propios habitantes y vecinos?

La solidaridad ciudadana, la colaboración y el fortalecimiento de las redes comunitarias de los vecindarios y de los barrios, son decisivos a la hora de implementar los diferentes programas. Logrando el matrimonio entre autoridades y ciudadanía en el ámbito local, se garantizará una mejoría en la minimización de los factores de inseguridad de los distintos municipios.

Existen también varias instituciones no gubernamentales que pueden colaborar con la seguridad y la convivencia local. Muchas de ellas tienen intereses en el municipio o en una zona donde actúan y estarían dispuestas a ser partícipes y coartífices de los planes locales de seguridad, incluyendo en algunos casos la financiación de los propios programas, como por ejemplo las Cámaras de Comercio. Dentro de estos esfuerzos de organizar a las comunidades se destacan una iniciativa de la Policía Nacional, como son las Escuelas de Seguridad Ciudadana<sup>16</sup>.

## Avances del Programa Departamentos y Municipios Seguros

Con el objetivo de fortalecer la gestión de la seguridad ciudadana a nivel de los 1.098 municipios y de los 32 departamentos en que está dividido territorialmente el país, desde marzo de 2004 se comenzó la tarea titánica de capacitar a todos los mandatarios locales en temas de convivencia y seguridad ciudadana.

El Programa partió de reconocer que no existía, de manera explícita, una política de seguridad ciudadana y de constatar como paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad e intranquilidad ciudadana, la mayoría de los alcaldes y gobernadores habían declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas

<sup>16</sup> Fundadas por la Policía Nacional mediante Decreto No. 012 de 1996, las Escuelas de Seguridad son un espacio para “estudiar y aprender a cuidar la familia y la comunidad”. A través de las Escuelas, la Policía Nacional dota de herramientas a los ciudadanos para contrarrestar la inseguridad y desarrollar planes que ayuden a la comunidad solucionar problemas concretos bajo principios pedagógicos colectivos, participativos y creativos.

El proceso se lleva a cabo durante doce sábados en las horas de la tarde, con un intensidad de 48 horas de capacitación. Pueden participar de la Escuela los líderes cívicos, miembros del comercio, las industrias o cualquier persona que esté interesada en diseñar conjuntamente con la Policía Nacional, estrategias de seguridad ciudadana.



relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana, delegándola en las autoridades armadas.

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

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

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

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

De acuerdo con los temas de capacitación, se han elaborado tres cartillas, la primera sobre las responsabilidades constitucionales y legales de los alcaldes y gobernadores, la segunda, sobre los instrumentos de gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana, y la tercera, un protocolo de manejo de eventos de terrorismo. Estas cartillas son utilizadas como herramientas prácticas en los seminarios-talleres.

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

Hasta la fecha se han realizado los siguientes eventos:

1. En marzo de 2004, tuvo lugar el Primer Seminario Nacional de Gobernadores y Comandantes de Departamento, orientado a capacitar a las autoridades en lo que se refiere a la normatividad para la gestión y manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana. Al evento asistieron 28 gobernadores y 32 comandantes de policía departamentales.
2. Entre los meses de abril y mayo de 2004, se realizaron ocho talleres regionales sobre los mecanismos de gestión de la seguridad. A estos eventos asistieron 385 alcaldes, 123 secretarios de gobierno y 220 presidentes de concejos municipales.
3. En el mes de junio se capacitó en temas de gestión de la seguridad ciudadana y planeación a los 32 secretarios de gobierno y 32 comandantes operativos de los departamentos y a los jefes de gestión de los respectivos comandos.
4. Para la elaboración de los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana, entre junio y noviembre de 2004, se realizaron 26 talleres departamentales con la asistencia de 802 Alcaldes Municipales, 316 Secretarios de Gobierno, 1.107 Comandantes de Policía, 703 Presidentes de Consejo, 236 invitados especiales.
5. Con el fin de evaluar los resultados del primer año del Programa y de fortalecer las acciones que se están desarrollando se realizó el Segundo Foro Nacional de Gobernadores, Alcaldes de Ciudades Capitales y Comandantes de Policía en el mes de enero de 2005.
6. Se han realizado 28 de 32 talleres departamentales durante los meses de marzo a mayo. El objetivo de estos talleres es elaborar de manera conjunta entre las autoridades territoriales de todos los departamentos y municipios del país y la Policía los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana para el año 2005 y parte del 2006.
7. A partir de finales del mes de julio de 2005 se van a realizar 8 reuniones regionales, con la asistencia de los gobernadores, los comandantes departamentales, los comandantes de las regiones de Policía y las demás autoridades de seguridad y justicia del Estado, con el fin

de fortalecer el trabajo interinstitucional para el manejo del orden público territorial.

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

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

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

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

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

## Reflexiones finales

Indiscutiblemente, en Colombia, con el Programa Departamento y Municipios Seguros, se ha presentando un avance muy importante en cuanto al manejo de las problemáticas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Este avance ha permitido que se produzcan procesos de empoderamiento local por parte de los gobernadores y alcaldes que han redundando en mejores niveles de convivencia y seguridad ciudadana.

Lo anterior ha sido posible en la medida en que en Colombia es clara la subordinación que debe existir por parte de la policía frente a las autoridades civiles legítimamente elegidas. Así como la claridad que existe en cuanto a los principios que deben regir los procesos de descentralización administrativa y territorial en las diferentes temáticas, entre los cuales la coordinación y la complementariedad son fundamentales. Esta diferenciación clara de las funciones y la mirada civilista que desde la policía se tiene respecto al tema de convivencia y seguridad ciudadana, sin desconocer en ningún momento las acciones que ésta misma institución desarrolla para hacer frente al conflicto armado interno, ha permitido un accionar coherente por parte de las instituciones y ha dado mayor integralidad a las acciones.

Pese a los anteriores avances, resulta claro que actualmente existe un vacío, la falta de recursos, fundamental al momento de ejecutar planes y programas en materia de convivencia y seguridad ciudadana que es más fuerte en el ámbito local. En este orden de ideas, es fundamental continuar trabajando en el estudio y análisis de diferentes opciones para destinar recursos a este importante punto de la agenda local.

Para aumentar el pie de fuerza de la policía, fortalecerla y desarrollar programas preventivos y de justicia, se requieren recursos, no basta con poner un impuesto por una sola vez, como alguna vez se pensó en Colombia, es necesario que se discuta con los ciudadanos y poderes legislativos alternativas de financiación de la seguridad. Es importante tener en cuenta que

actualmente los ciudadanos no son renuentes al pago de impuestos o gravámenes que vayan dirigidos a la seguridad, según lo demuestran varias experiencias<sup>17</sup>.

Es importante resaltar que la especial condición de Colombia debido a su conflicto armado interno, ha permitido que de manera tímida algunas administraciones territoriales reconozcan que las problemáticas de seguridad ciudadana deben tener un tratamiento especial y diferente frente a las dinámicas propias del conflicto armado interno. Y que este tratamiento especial, indiscutiblemente, debe continuar presentándose bajo dos supuestos: primero, la necesidad de que las autoridades locales asuman sus responsabilidades sobre el tema y, segundo, la necesidad de manejar las problemáticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva civilista que garantice que los ciudadanos son el centro de la preocupación en la materia y que sólo atendiendo las necesidades y demandas de los mismos, de una forma integral, se lograrán altos niveles de institucionalización y eficiencia en esta materia.

Finalmente, no se puede negar que en algunos municipios de Colombia se ha reconocido que los delitos transnacionales, como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, el contrabando, entre otros, terminan afectando la seguridad de los ciudadanos en su diario vivir, motivo por el cual se han empezado a controlar desde lo local las actividades o manifestaciones de estos delitos.

17 Quito, Guayaquil, Medellín y Cartagena (impuesto a la telefonía) y Pereira (impuesto al comercio).



## 4. La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad

Lucía Dammert

Lucía Dammert es Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile. Ha ejercido como Coordinadora del Desarrollo de Diagnósticos de Seguridad Ciudadana para la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y Asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

Dammert es editora de la publicación “Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos” (2004) y coautora del libro “La prevención del delito en Chile. Una visión de la comunidad” (2004).







## Introducción

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

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

Los gobiernos locales deberían encabezar las principales iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. Diversos son los motivos que sustentan esta perspectiva: En primer lugar, las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos. La entrega de servicios cotidianos vinculados directamente con la calidad de vida de los ciudadanos genera lazos de relación con la población que deben ser aprovechados para el desarrollo de estas iniciativas. En segundo lugar, los gobiernos locales tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y, por ende, enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea.

Finalmente, este trabajo cotidiano con la población permite el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación más estrechos y, por lo tanto, de mediana o larga duración.

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

Tomando en cuenta lo anterior, el presente documento tiene por objetivo resaltar los potenciales y desafíos que implica la participación de la comunidad en la prevención del delito. Partiendo de la convicción que son estos espacios donde se puede desarrollar una política efectiva en la disminución de la violencia y la criminalidad, se pretende poner en perspectiva la necesidad de un real involucramiento de la población en el diseño y la implementación de estas iniciativas, así como enfatizar en la necesidad de establecer responsabilidades sobre sus resultados positivos y sobre las posibles externalidades negativas de las mismas.

Así, el texto se divide en seis secciones. En primer lugar, se busca reiterar la importancia de la prevención entendida como una acción que complementa las iniciativas de control destinadas a disminuir el impacto de la violencia y el delito. Una vez enfatizada la necesidad de superar aquella visión errónea que hace hincapié en una aparente dicotomía entre estas acciones, se pone énfasis en la prevención con participación de la comunidad. La tercera sección presenta una breve reflexión sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención, incluso interpelando sobre la definición misma del término comunidad. A partir de este marco interpretativo se proponen los principales elementos del rol del gobierno local en esta temática. La quinta sección recoge una breve presentación de algunas iniciativas desarrolladas en América Latina en prevención comunitaria del delito. Si bien existe una amplia gama de programas y políticas, se ha optado por analizar aquellas que presentan elementos indispensables para la obtención de los objetivos propuestos en el presente documento.

Cabe destacar que estas iniciativas tienen carácter disperso y de ninguna manera conforman un “modelo” de intervención. Finalmente, se establecen los principales desafíos para lograr una efectiva colaboración y coordinación de los gobiernos locales y la comunidad en la prevención de la violencia y la delincuencia. El texto incluye un anexo con indicadores para evaluar las iniciativas con participación de la comunidad, así como la descripción de diversas experiencias consideradas prometedoras realizadas en Chile.

## Prevención y control: ¿Perspectivas irreconciliables?

Es evidente que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública. Por el contrario, requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados a su aumento. Así, si bien se encuentran enfoques que hacen hincapié en la importancia de uno de ellos por sobre los demás, los mismos reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control o represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

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

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

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

Por otro lado, las políticas preventivas de la delincuencia se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En este sentido, la prevención no se puede identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras (Sherman, 1998). En esta tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que imprime una serie de aristas y dimensiones específicas que serán analizadas posteriormente con más detalle en el texto. Sin embargo, es importante destacar que ambos enfoques (control y prevención) no son dicotómicos, sino que deben ser analizados de forma complementaria.

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

## La prevención de la violencia y la delincuencia

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

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

De esta manera, las iniciativas de prevención, además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y la violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, en consecuencia, la consolidación de la gobernabilidad<sup>1</sup>.

En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el

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

objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida. Este es un peligro que debe ser tomado en cuenta para evitar la “segurización” de las políticas sociales.

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

El enfoque más conocido y utilizado en la actualidad en el diseño de políticas preventivas es el enfoque epidemiológico (Guerrero, 1998), que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas (Búvinic y Morrison, 1999a). Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un proceso, que se caracteriza por su multicausalidad y pluralidad, que debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. Desde esta perspectiva, se busca gobernar la violencia desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados.

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

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

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

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

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

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



Cuadro 1. Tipología de medidas de prevención del delito

	Social	Comunitaria	Situacional
<b>Primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación y socialización</li> <li>- Conciencia pública</li> <li>- Campaña de propaganda masiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Organización de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalización en puntos críticos</li> <li>- Vigilancia (a gente sospechosa)</li> <li>- Reducción de oportunidades</li> <li>- Diseño medioambiental</li> <li>- Disuasión general</li> </ul>
<b>Secundaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados</li> <li>- Regeneración comunitaria</li> <li>- Consolidación de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Organización de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalización en puntos críticos</li> <li>- Diseño de medidas en grupos de alto riesgo</li> <li>- Predicción de riesgo y valoración</li> <li>- Disuasión</li> </ul>
<b>Terciaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación</li> <li>- Respuesta frente al comportamiento criminal</li> <li>- Reparación de las consecuencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Mediación comunitaria de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disuasión individual</li> <li>- Incapacitación</li> <li>- Valoración de la 'peligrosidad' y el 'riesgo'</li> </ul>

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

La prevención comunitaria contiene iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas. De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática. Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (neighborhood watch) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales. En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse.

## La comunidad

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

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

### ¿Qué se entiende por comunidad?

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

Paradójicamente, el recurso discursivo a la importancia de lo comunitario en la reducción de la criminalidad tiene lugar en un contexto marcado por una metamorfosis de lo social que impacta sobre la ciudadanía, caracterizada por la aparición y consolidación del individualismo negativo, es decir, un individualismo que se centra en la carencia de pertenencia a organizaciones y redes sociales.

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

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

Por otro lado, la comunidad puede ser interpretada también como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad. Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista, que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un ente

naturalmente positivo en la implementación de mecanismos de control social. En diversos contextos y, últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de vigilantismo y linchamientos de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo comunitario se hace presente mediante iniciativas autoritarias y, en algunos casos, hasta para-policiales.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir, un territorio determinado donde habita un número específico de personas, lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector pueden generar la estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un otro y un nosotros, que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana (Caldeira, 2000).

En esta misma perspectiva, muchas veces se asume que la comunidad es un todo homogéneo, donde se comparten valores, tradiciones, y costumbres. Esta mirada resulta ser ingenua respecto de la sociedad de hoy, al no considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos. De igual manera, el reconocimiento de la diversidad se presenta como un requisito para afrontar las diferencias presentes en la vida social contemporánea de forma democrática.

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

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

### Enfoques participativos

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

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

Cuadro 2. Enfoques de participación en prevención del delito.

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

Fuente: Elaboración propia

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

### Ámbitos de participación

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

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

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

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

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

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

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

### Ventajas y desventajas

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

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

En primer lugar, algunos estudiosos de la temática destacan que la participación puede ser base para la estigmatización socioterritorial. En otras palabras, se argumenta que la participación destinada únicamente a prevenir la violencia y el delito tiene como contrapartida una clara diferenciación de un otro considerado peligroso.

Así, los mecanismos participativos pueden definirse con el objetivo de construir murallas divisorias, instalar sistemas de protección o alarmas comunitarias. Estas iniciativas se originan desde una identificación del sujeto o espacio peligroso, en general identificados como los malos, y que se pueden caracterizar como jóvenes, pobres y, en algunos países, miembros de las minorías étnicas.

En segundo lugar, la participación puede estar vinculada a problemas puntuales que requieren ser enfrentados por las autoridades de gobierno. Un ejemplo típico de esta situación es el constante reclamo por respuestas frente a denuncias de tráfico de drogas en un determinado lugar que no son resueltas rápidamente. Cuando esto sucede, la ciudadanía tiene el potencial de convertirse en una caja de resonancia de los reclamos, sosteniendo la necesidad de respuestas generalmente represivas frente a los problemas. Las marchas ciudadanas desarrolladas en Buenos Aires, Ciudad de México, Lima y Quito son una muestra de este rol ciudadano que se convierte en un grupo de presión vinculado con el incremento de los castigos, el aumento de la dotación policial y los mecanismos de control. Por otro lado, el umbral de frustración de la población puede ser sobrepasado rápidamente. En aquellas iniciativas donde se ha puesto énfasis en la realización de reuniones de vecinos para definir el diagnóstico, se evidencia un constante reclamo de acción policial o gubernamental frente a problemas específicos. Debido a la falta de reacción oportuna de las autoridades, así como de la necesidad de seguir procedimientos diversos para solucionar dichos problemas (por ejemplo, cambio en la regulación del uso del suelo), la población tiende a sentirse utilizada e incluso burlada frente a dichos esquemas participativos. Finalmente, esta sensación de abandono o frustración de la población, aunada a un permanente reclamo por solucionar el tema puede generar mecanismos comunitarios de justicia en mano propia como linchamientos o juicios populares. En los últimos años, en diversas ciudades de América Latina, los gobiernos locales han visto sobrepasada su capacidad de acción por movimientos o iniciativas de justicia en mano propia que han terminado con ajusticiamiento de presuntos delincuentes.

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



## El rol del gobierno local

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

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

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

Sin embargo, es necesario mencionar que en muchos casos la coordinación de las labores policiales no se encuentra entre las funciones del gobierno local. Por el contrario, en la mayoría de casos en América Latina encontramos marcos regulatorios antiguos que no otorgan rol alguno en la coordinación con las iniciativas desarrolladas por la institución policial dentro del territorio local.

El gobierno local debe comprometer a la institución policial en las acciones que se desarrollen para la prevención invocando a la capacidad de liderazgo del alcalde y a la capacidad de financiamiento de las iniciativas policiales.

En la actualidad se verifica la existencia de una serie de acciones de la policía que se vinculan con el gobierno local, tales como: Asistencia policial en casos de emergencia; control de espacios públicos; seguridad en actos públicos; cumplimiento de reglas de tránsito; cumplimiento de reglamento municipal (basura, contaminación, venta de alcohol); control de comercio ilegal, entre otros.

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

Las áreas de intervención del gobierno local son múltiples, y deberían establecer una mirada de seguridad ciudadana. El cuadro 3 resume algunas de las iniciativas que impactan en la reducción de la violencia y la delincuencia a nivel local que se desarrollan cotidianamente en las diversas áreas del gobierno local.

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

### Cuadro 3. Ejemplos de posibles intervenciones desde el gobierno local

Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Transferencia de capacitación y destrezas para aumentar la capacidad de reducción de la violencia y la delincuencia</li> </ul>
Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Abordar las percepciones sesgadas de la delincuencia y la victimización</li> <li>· Comercializar la vida nocturna en las áreas desiertas de la ciudad</li> </ul>
Servicios de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Entregar orientación de emergencia a víctimas</li> <li>· Efectuar remisiones o difundir información a las víctimas</li> </ul>
Desarrollo económico local	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Incentivos para programas de creación de empleo para grupos en riesgo</li> <li>· Apoyo para programas de inicio de negocios para grupos en riesgo</li> </ul>
Adquisición y finanzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Realizar auditorias para detectar la corrupción</li> <li>· Supervisar la idoneidad de los procesos de licitación y la adjudicación de contratos</li> </ul>
Acreditación Transporte, caminos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Enfrentar la corrupción y negocio de vehículos robados</li> <li>· Mejorar la ubicación de refugios de las paradas de autobuses y la seguridad de las personas que viajan en horas avanzadas de la noche</li> <li>· Reconocer los problemas relacionados con rutas de transporte rápido</li> <li>· Diseñar intercambios modales con principios de prevención del crimen mediante el diseño ambiental (CPTED)</li> <li>· Intervención física para reducir los secuestros en vehículos en ciertas ubicaciones</li> </ul>
Parques y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Asegurar la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones</li> </ul>
Planificación urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crear regulaciones compatibles con los principios CPTED</li> <li>· Reducir las áreas de terreno desocupadas/subutilizadas</li> <li>· Contribuir a la planificación, aplicación y administración de estrategias locales de CPTED</li> <li>· Mejorar la iluminación donde los niveles de delitos sean altos</li> </ul>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Requisitos de seguridad mínimos para urbanizaciones nuevas</li> </ul>
Deportes, cultura y recreación	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instalación de programas dirigidos a jóvenes y niños</li> <li>· Proyectos de teatro comunitario que aborden la violencia</li> <li>· Instalaciones deportivas/recreativas adecuadas</li> </ul>
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Programas de educación para padres</li> <li>· Programas de destrezas vitales para adolescentes</li> <li>· Programas de apoyo para niños con necesidades especiales</li> </ul>

Fuente. Banco Mundial, 2003

## Iniciativas en desarrollo

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

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

### Cuadro 4. El programa de Convivencia en Bogotá

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

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

Esta experiencia destaca la importancia de un liderazgo personal e institucional fuerte, ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus, quien dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política, y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la continuidad de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

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

#### Cuadro 5. Viva Río. Una experiencia desde las Organizaciones no Gubernamentales

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

Fuente: [www.vivarrio.org.br](http://www.vivarrio.org.br)

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

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

#### Cuadro 6. Comités vecinales para la convivencia en Medellín

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

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

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

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

#### Cuadro 7. Programa Comuna Segura en Chile

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

Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

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

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, a nivel de la política pública se

han diseñado e implementado iniciativas diversas, en algunos casos contradictorias, que apelan a la participación de la ciudadanía.

En este sentido, si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.



## Desafíos

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

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

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

### Financiamiento a pesar del “riesgo”

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

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

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

### Sostenibilidad política

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

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

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos

locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

### Liderazgo local

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

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

### Descentralización efectiva de responsabilidades y financiamiento

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

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

En otras palabras, es necesario establecer mecanismos efectivos de acción para de esta forma

empoderar a los gobiernos locales para enfrentar uno de los principales problemas sociales de nuestro tiempo.

### Marco legal adecuado

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

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

### Reforma policial y judicial

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

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

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

### Integración y coordinación interinstitucional

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

### Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el gobierno local debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del otro, del delincuente,

del extraño, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a toda la ciudadanía y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados diferentes, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

### Minimizando el discurso ciudadano autoritario

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

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

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

### Evaluación y monitoreo

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

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

## Bibliografía

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

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

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

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

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

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

Kahn, T. (2000), *Policía Comunitaria: avaliando a experiencia*. ILANUD (mimeo).

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

Ponton, D. (2004), *Políticas públicas de seguridad ciudadana: El caso de Quito*. En: Dammert, L. (edit) *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Programa URBAL, Valparaíso. Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

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

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



Sherman, L. (1998), Thinking about crime prevention, en Sherman, L. (edit), Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising, report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

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

Van Dijk, J. (1990), "Crime Prevention policy: Current state and prospects". En: Kaiser, g. y

Albrecht H.J. Crime and criminal policy in Europe. Criminological research report, vol. 43. Max Planck Institute Freiburg, pp. 205-220.



### Lecciones prometedoras en prevención comunitaria en Chile<sup>5</sup>

El proceso de investigación (presentado en los capítulos previos) permite constatar experiencias en el escenario nacional que por sus características pueden definirse como prácticas prometedoras en la prevención del delito.

El análisis de estas experiencias se centra en las dimensiones utilizadas en los indicadores construidos para poder evaluarlas. A continuación se analizan críticamente dichas dimensiones dando cuenta de las prácticas que se destacaron tanto en su diseño, como en el proceso de implementación.

#### Asociación

La literatura internacional indica que una de las principales condiciones de éxito en las buenas prácticas de prevención comunitaria del delito es la presencia de asociación entre diversas organizaciones comunitarias y/o entre diferentes individuos. Si bien la participación ciudadana es prioritaria en cuanto convierte a los sujetos en agentes activos de su propia seguridad incrementando a su vez los niveles e impacto de las acciones de prevención, la asociación permite sobre todo el fortalecimiento de los vínculos sociales, la recuperación de la identidad de los grupos, su mayor participación y, por ende, la consolidación de un mayor capital social. Ello conlleva a lo que Weisenfield ha denominado comunidades saludables.

Una comunidad saludable involucra la existencia de asociaciones y vínculos entre sus integrantes que, desde un punto de vista estructural, se presentan como redes sociales que, a su vez, representan una serie de ventajas para la comunidad. Desde un punto de vista funcional, las redes facilitan los procesos de ayuda mutua, la cooperación, el trabajo común, la buena comunicación interpersonal y la solución pacífica de conflictos minimizando las condiciones de conflictividad intergrupala. Asimismo, y ligado a la efectividad de los vínculos,

<sup>5</sup> Capítulo del libro "La prevención del delito en Chile. Una visión de la comunidad" en coautoría con Alejandra Lunecke. Universidad de Chile, 2004.

la construcción de redes conlleva a un mayor empoderamiento social fomentando la competencia y la participación social, la flexibilidad organizacional, la representación efectiva en el medio externo, una mayor satisfacción de las necesidades básicas (personales y colectivas) y la promoción de comportamiento y hábitos más protectores hacia el medio ambiente y la comunidad (Krause y Vázquez, 2003).

Desde una mirada cultural, las redes sociales y la asociatividad involucran el desarrollo de aspectos cognitivos y afectivos fortaleciendo los sentimientos de identidad y pertenencia comunitaria, mejoran la percepción de la calidad de vida, introducen una mayor capacidad reflexiva en torno a los hechos de la vida cotidiana y permiten el desarrollo de afectos positivos tanto personales como interpersonales.

La asociación en una comunidad se puede dar en dos niveles: por un lado se constata la coordinación en redes de diversas organizaciones sociales que se presentan asociativamente para lograr mejores resultados en la adjudicación de fondos públicos, y en segundo término, la asociatividad desarrollada a nivel más bien individual, es decir, la participación de individuos en algún tipo de organización social.

Cabe señalar que en la evaluación de los proyectos es difícil verificar la presencia de un trabajo asociativo real entre las diversas organizaciones durante la implementación de proyecto. En este sentido, aún cuando la mayoría de las organizaciones se presentaron al fondo concursable de manera conjunta, en la práctica se pudo observar que dicha red de trabajo no se consolidó o que se implementaba débilmente; es decir, la asociatividad era de carácter más bien nominal. Los proyectos mejor evaluados desde este punto de vista -en los cuales se constató una verdadera red colaborativa- fueron: “Rescatando la identidad, confianza y solidaridad: Barrio Puerto de Valparaíso” o “Ilawea cultura a tu alcance”.

El análisis permitió constatar la existencia de obstáculos para el proceso de consolidación de mecanismos de asociatividad entre las instituciones locales. En primer lugar, se evidenció que la competencia por fondos públicos tiende a disminuir la capacidad de colaboración real entre diversas organizaciones locales. Es decir, muchas organizaciones aún cuando se presentan de manera conjunta, en la práctica se encuentran compitiendo por recursos económicos que benefician en muy pocos casos a más de una organización. La presentación nominal de una asociación de organizaciones se explica por el requisito de tal asociatividad para la asignación de recursos del fondo concursable.

Así, muchas organizaciones se presentaron más de una vez apoyando y participando en proyectos de otras organizaciones en la misma comuna, aún cuando ello no significaba una participación real. Asimismo, las entrevistas a líderes comunitarios dejaron en evidencia que, en muchos casos, dicha colaboración consistía en una especie de “transacción de favores” entre las organizaciones.

### “Ilawea: cultura a tu alcance”

Centro Cultural Satiraeutanasia

Comuna: El Bosque

El centro trabajaba en una sede en deficientes condiciones. Con los fondos del Programa Comuna Segura se deseaba reacondicionarla para poder ampliar la gama de talleres y ofrecer a los vecinos un espacio de socialización. Con los fondos asignados se realizaron talleres de música y teatro dirigido a jóvenes, aunque también se aceptaron niños, y en la segunda etapa se presentaron los talleres en distintos sectores de la comuna. Además participaron como organización en la formación de una red comunal de jóvenes, con los que se realizaron foros educativos en derechos humanos, seguridad ciudadana y otros temas, e hicieron eventos culturales. Con los recursos obtenidos se forró la sede (mediagua), se colocó puertas y ventanas, se pintó, se compraron implementos para los talleres -guitarra, amplificación, vestuarios- y se pagó a los profesores. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajaron los miembros del centro y, cuando se requirió, se contó con el apoyo de otras organizaciones juveniles. En los talleres participaron entre 30 y 40 jóvenes, y alrededor de 5 niños, pero como aumentó el interés se está considerando continuar con la realización de los mismos. Con el proyecto mejoró la participación de los jóvenes, aprendieron a aprovechar sus habilidades y su tiempo libre; lo que impactó en la seguridad comunitaria al prevenir conductas de riesgo y sensibilizar sobre la importancia de la autoprotección. Aunque no se postuló nuevamente a Comuna Segura, se continuarán los talleres a través de la autogestión y del trabajo en red, teniendo como meta la entrega definitiva de la propiedad por parte del Municipio para crear una casa de la cultura y desde ahí fomentar la formación de nuevas organizaciones juveniles.

Por otra parte, algunas instituciones locales –especialmente las organizaciones funcionales– al centrarse en grupos poblacionales específicos (adultos mayores, jóvenes, adultos) consideran que sus preocupaciones o intereses se desvinculan de otras organizaciones. Un claro ejemplo de ello es la falta de vínculos existente entre los grupos juveniles y las juntas de vecinos, hecho registrado en diversas entrevistas donde los jóvenes expresaron la imposibilidad de usar libremente espacios de recreación administrados por las juntas de vecinos.

Por último, el seguimiento de los proyectos por parte del Programa Comuna Segura no pone suficiente énfasis en el fortalecimiento de alianzas entre organismos y grupos, situación que desde el enfoque del desarrollo de comunidades saludables, configura un desafío importante para las políticas sociales, en general, y las de prevención del delito, en particular.

### Gestión

Esta dimensión se refiere a la capacidad gerencial de los encargados de los proyectos expresada en una adecuada ejecución, en los tiempos y formas pactados. Se buscó detectar si existía una correcta administración de los recursos financieros y humanos y si los proponentes del proyecto demostraban creatividad en la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Nuestra conclusión es que todos los proyectos considerados como prácticas prometedoras o exitosas (ver anexo 2) cumplieron con la realización de las actividades propuestas y administraron adecuadamente los recursos recibidos. Las experiencias que obtuvieron acceso a fuentes de financiamiento complementario fueron menos numerosas, y el financiamiento obtenido provenía fundamentalmente del Municipio o de instituciones no gubernamentales.

Los proyectos “Cre-ser, compromiso 100” o “Implementación de talleres de comunicación e informática” muestran un manejo eficiente de los recursos y una capacidad importante de gestión por parte de los centros comunitarios y de las juntas de vecinos.

### Sustentabilidad

La sustentabilidad de una experiencia la comprendemos como la capacidad que ésta presenta para poder mantenerse a lo largo del tiempo, más allá del marco temporal que involucra el financiamiento entregado directamente por un organismo público. En este sentido, aquellas experiencias que comprendieron principalmente la construcción de espacios públicos o la instalación de infraestructuras (prácticas enmarcadas en la prevención situacional del delito) son en sí perdurables en el tiempo. Sin embargo, aquellos proyectos inscritos en el marco del trabajo psicosocial y que involucran actividades de promoción y formación, enfrentan mayores obstáculos para ser sostenibles en el tiempo.

### Cre-ser, Compromiso 100

Junta de Vecinos Juan Martínez de Rosas  
Comuna: San Bernardo

La iniciativa surgió de un proyecto anterior financiado por CONACE en el cual se desarrolló un taller audiovisual para niños, propuesto por ellos mismos para enfrentar el problema de las drogas y la violencia del medio donde viven. La propuesta para el Programa Comuna Segura se presentó como continuación de ese trabajo al concretar la realización de un cortometraje con temáticas juveniles. En el transcurso del proyecto surgieron demandas de otros grupos poblacionales, por ello se realizó un taller de desarrollo social con mujeres, niño(a)s y adolescentes mujeres; con estas últimas se trató el tema de sexualidad y se les brindó apoyo para la reinserción escolar; también se realizaron eventos artísticos masivos. Los fondos obtenidos fueron escasos por el aumento de los talleres, el déficit fue cubierto por la consultora Yoda, que aportó con dos profesionales, además de su apoyo en la elaboración del proyecto; dos monitores del sector trabajaron en forma gratuita. El proyecto contó además con el apoyo de la Gobernación y Carabineros para grabaciones en terreno, de Previene y vehículos municipales. No se logró establecer la cantidad exacta de beneficiarios debido a que superó lo esperado; sí se pudo observar una superación de la lucha entre sectores de la población, la unión de los vecinos, mayor dialogo y preocupación por el otro, con lo que se han reducido los niveles de agresividad. Los niños y jóvenes, proclives a participar en pandillas, aprendieron a valorar sus talentos y a desarrollarlos, algunos se reinsertaron en la escuela, pero no desaparece la preocupación por las necesidades laborales. Las mujeres se integraron y ganaron un proyecto de microempresa. Todo esto tuvo un claro impacto en la seguridad de los vecinos puesto que dejaron de ser víctimas para ser actores de su realidad. El proyecto es sustentable gracias a que el trabajo conjunto de la junta de vecinos y la consultora se ha mantenido por varios años con buenos resultados; además, la legitimidad que han ganado en el sector les permite continuar en la línea de trabajo psicosocial.

El trabajo de campo permitió constatar que la mayoría de las iniciativas de prevención comunitaria estuvieron diseñadas para estimular un mayor interés comunitario en una determinada problemática local y, por tanto, no se plantearon la necesidad de mantenerse a lo largo del tiempo.

No obstante lo anterior, iniciativas como “Preve-tren: un carril que te escucha, orienta, entretiene e invita a participar”, “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas de la zona centro”, o “Capacitando para una vida mejor” muestran la presencia de importantes componentes de sustentabilidad. En ellos es posible observar el significativo compromiso institucional e individual que mostraron sus agentes, y el involucramiento de un notable grupo de beneficiarios directos e indirectos que valoran y promueven dichas iniciativas. Ello incide en un interés colectivo por mantener las iniciativas.

### Preve Tren: un carril que te escucha, orienta, entretiene e invita a participar

Institución: Grupo Juvenil Oro Negro  
Comuna: Coronel

La violencia es un problema muy arraigado en la comuna de Coronel y se manifiesta tanto en la calle como en el hogar y en la escuela. Para prevenirla se requiere de un trabajo diversificado en toda la comunidad a través del desarrollo personal, promoción, orientación y educación, entre otros. El proyecto pretendió instaurar un espacio donde se entregasen todos estos elementos, con el objetivo de hacer a la comunidad responsable de su propia seguridad. Las actividades realizadas fueron: la adquisición de un vagón de tren y su implementación; capacitación sobre el uso de computadores e Internet (niños, jóvenes y adultos mayores); creación de una biblioteca comunitaria; implementación de línea 800 para llamadas gratuitas que son atendidas por un psicólogo que entrega orientación psicosocial; talleres culturales y recreativos de dibujo, pintura, guitarra, danza, tarot, aerobox; talleres formativos de: sexualidad, paternidad responsable, aborto, drogas, divorcio, y otros, donde se forman monitores para reproducir aprendizajes en colegios y liceos; taller de diseño de proyectos para dirigentes de las juntas de vecinos; campaña para promover cartillas preventivas-educativas respecto al sexo, drogas, etc.; preuniversitario. El proyecto fue elaborado y ejecutado sólo por la organización, pero recibió aportes de Ferrocarriles del Estado, Consultorio de Salud y de privados en materiales (libros, películas, etc.). Con los recursos del Programa Comuna Segura sólo se logró costear la implementación del vagón y de los talleres; los recursos humanos fueron aportados en forma gratuita por los miembros de la organización. El proyecto estaba orientado a jóvenes del sector norte de Coronel, sin embargo en su desarrollo se fue involucrando toda la comunidad y personas de otros sectores de la comuna. Así, el impacto se extendió a buena parte de la comuna, transformando al vagón en un espacio de encuentro, recreación, cultura y prevención. La consolidación de la organización y la canalización de recursos hecha a través del Preve-tren permiten confiar en la permanencia de la iniciativa y sus resultados en la prevención de conductas de riesgo para los jóvenes.



Otro componente destacable en materia de sustentabilidad, y que se presenta en proyectos como los del Club de Remos de Valdivia y de la Escuela de Cadetes de Bomberos en San Pedro de la Paz, radica en el interés explícito de las organizaciones que los sostienen en materia de reclutamiento de jóvenes para sus fines y objetivos institucionales. Como se pudo relevar, en ambas instituciones los buenos resultados logrados en materia de “capital humano” (buenos deportistas y cadetes) incentivaron a ambas organizaciones a la búsqueda de medios y fondos para continuar ese trabajo. Resulta emblemática la experiencia valdiviana: frente al alto costo de entrenar a jóvenes con deficientes condiciones alimenticias y mal comportamiento en grupo, buscaron la ayuda de profesionales de educación y salud y de empresas de alimentos, generándose una red de apoyo al proyecto independiente de los fondos públicos.

### Liderazgo y empoderamiento<sup>6</sup>

La necesidad de consolidar y, en algunos casos, crear liderazgos locales que trabajen en la temática, es una pieza clave para promover prácticas preventivas exitosas. Para ello es necesario establecer mecanismos de formación de recursos humanos locales, incluyendo a grupos poblacionales que son tradicionalmente ajenos o “víctimas” de las políticas tradicionales de control de la criminalidad. Esto cobra mayor relevancia si se considera que ciertos grupos no reconocen legitimidad a las políticas de prevención del delito porque las consideran una herramienta de control de la población. Por otra parte, los jóvenes muestran falta de interés en la implementación de este tipo de iniciativas al reconocerse como víctimas de las mismas. La influencia de un discurso estigmatizador de los jóvenes como violentos o creadores de inseguridad erosiona los pilares mismos de las políticas de participación comunitaria que buscan involucrar activamente a la población en su conjunto. Es por ello que al definir prácticas prometedoras se ha considerado que la incorporación de nuevos asociados a los proyectos, la promoción del surgimiento de liderazgos locales y el fortalecimiento de los mecanismos de trabajo conjunto entre instituciones diversas (gubernamentales y no gubernamentales), son condiciones importantes para el éxito en prevención comunitaria.

La literatura en materia de seguridad considera prioritaria la promoción y fortalecimiento de liderazgos y de capacidades y recursos locales para la construcción de identidad territorial como base para la seguridad social y para el sentido de pertenencia.

<sup>6</sup> Se entenderá como empoderamiento el proceso a través del cual las personas, organizaciones y comunidades adquieren dominio sobre sus vidas. El empoderamiento se fomenta por medio de programas y políticas que facilitan que las personas obtengan y controlen los recursos que afectan su propia existencia.

La participación ciudadana en materia de prevención implica un proceso de “apoderamiento” de las problemáticas por parte de la ciudadanía y de “responsabilización” en cuanto a las respuestas a dichas problemáticas. En esto, el liderazgo local y el control de los recursos que afectan a la propia existencia son claves para el éxito de las iniciativas.

En el marco del Programa Comuna Segura, diversas son las iniciativas que invocan un proceso de empoderamiento de la población beneficiaria; sin embargo, este proceso tiene características variadas e impactos diversos. Uno de los proyectos más destacables desde esta perspectiva es “Actuando positiva y participativamente lograremos una Pintana más segura” que, junto con promover los liderazgos adecuados para hacerse cargo de la problemática, movilizó a diferentes actores y agentes locales logrando un importante sentido de “apropiación” tanto de la problemática como de la respuesta a ella. Alejándose del paradigma asistencialista de participación comunitaria, el proyecto fue diseñado e implementado sobre la base de las capacidades locales y las potencialidades existentes en la comunidad. El trabajo, que en las actividades de capacitación, formación y promoción incluyó a adultos mayores, apoderados y jefas de hogar, logró movilizar a la comunidad tras la búsqueda de soluciones a los principales problemas ligados al temor y la inseguridad. Adicionalmente, este proyecto contó con la colaboración de profesionales de escuelas y jardines infantiles de la zona y el aporte de diversas organizaciones locales como el consultorio comunal, la Oficina Municipal de Infancia y el Instituto de Normalización Previsional. Esta colaboración entre beneficiarios y diversas organizaciones generó una sinergia que incrementó las potencialidades del proyecto y sus resultados. Motivadas por esta labor, las instituciones definieron una estrategia de colaboración de largo plazo postulando a nuevos fondos gubernamentales para trabajar en el tema de la deserción escolar. Lo realizado tuvo un importante impacto en la seguridad puesto que al fortalecer las organizaciones y mejorar la calidad de vida, ayudó a mejorar la autoestima y la cooperación entre vecinos, promovándose la construcción de confianzas colectivas.

## Actuando positiva y participativamente lograremos una Pintana más Segura

Institución: Centro de Desarrollo Comunal  
Comuna. La Pintana

El proyecto se enmarcó en una línea psicosocial, buscando superar las inseguridades que afectan a las personas, sus familias y el medio en que viven. Esta necesidad surge de un diagnóstico que realizó la organización, donde también aparecen la desconfianza, el temor y la violencia intrafamiliar como temas relevantes. Sobre estos temas se trabajó con jefas de hogar, cuatro grupos de adultos jóvenes (padres de preescolares) y adultos mayores, en jornadas y talleres en que se postula la participación y la organización como instrumentos de defensa comunitaria. También se hicieron charlas al personal del consultorio para mejorar relaciones y aprender a aprovechar más los recursos dando una mejor atención, y en una escuela municipal se sensibilizó a los apoderados en el tema de la deserción a través de un taller. En la elaboración del proyecto participaron los profesionales del comité y en la ejecución se sumaron directores de jardines y escuela, consultorio local, Oficina Municipal de Infancia y el Instituto de Normalización Previsional. Los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura fueron insuficientes; se destinaron al pago de monitores y la implementación de jornadas y talleres, y se complementaron con el trabajo gratuito de los profesionales. Se benefició a 250 personas de distintas edades: los adultos mayores fortalecieron su organización, al igual que las mujeres; en el consultorio se comenzó a tomar medidas para mejorar el servicio; en los adultos jóvenes se generó confianza y disminuyó el temor; en la escuela sólo participaron 46 apoderados de 103 invitados, por ello los logros son insuficientes. Lo realizado tiene impacto en la seguridad puesto que al fortalecer las organizaciones y mejorar calidad de vida, mejora la autoestima, la cooperación entre vecinos y se reduce el temor. El proyecto es sustentable gracias a la permanencia del trabajo de la organización en el sector (10 años), a la formación de redes y a la continuidad en la postulación al Programa Comuna Segura, donde se enfocará el tema más difícil de tratar, la deserción escolar.

Por otro lado, aparecen iniciativas que ponen énfasis en el liderazgo local de las organizaciones sociales y sus representantes. Por ejemplo, los proyectos “Centro Cultural Ambulante” y “Un compromiso en familia” tienen como resultado principal la consolidación de una red local para actuar sobre los problemas que definen como centrales en sus comunas (drogadicción, prevención del maltrato infantil y la violencia intrafamiliar). Estas redes operan como ejecutoras del proyecto y propulsoras de cambios e iniciativas locales que van más allá del proyecto analizado. De igual manera, los representantes de estas redes se convierten en actores fundamentales para la organización y coordinación de políticas de prevención de la criminalidad a nivel local.

Como se analizará en las páginas siguientes, la mayor debilidad en materia de liderazgos y empoderamiento a través de la construcción de redes radica en el hecho de que la mayoría de los proyectos analizados fortalece redes y líderes provenientes del mundo adulto. “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas en la zona centro” es el único proyecto que busca directamente el mejoramiento de las relaciones entre organizaciones juveniles y de adultos con la finalidad de terminar con la estigmatización juvenil.

### Inclusión social

Otro de los factores que consideramos cruciales para la consolidación de las iniciativas de prevención comunitaria del delito es la inclusión social, entendida como el involucramiento (tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos) de grupos poblacionales que han estado tradicionalmente alejados de las iniciativas comunitarias en esta materia. El trabajo de campo permitió evidenciar que en este ámbito se replican las dinámicas de exclusión de grupos de jóvenes y otros como discapacitados e indígenas en las actividades lideradas y desarrolladas por organizaciones territoriales.

Así por ejemplo, la mayoría de los proyectos sólo involucran a los jóvenes como público beneficiario no involucrándolos como agentes activos en la implementación de los mismos.

A este respecto se verificó que un buen número de proyectos cumplían formalmente con el requisito de presentar cartas de apoyo de instituciones diversas y además proponían el trabajo participativo con grupos “no tradicionales”. Sin embargo, en la práctica se advierte que esta colaboración no es tan directa como se proclama, lo que supone la búsqueda de indicadores específicos que permitan identificar verdaderos logros en la inclusión de grupos poblacionales determinados.

Entre los proyectos inclusivos resaltan “Fortaleciendo el programa de colonias urbanas de la Zona Centro” e “Illawea: cultura a tu alcance”. El primero, presentado por la Iglesia Católica y el segundo por la misma organización juvenil, ponen énfasis en el fortalecimiento de los grupos juveniles y en la generación de aptitudes o capacidades que faciliten su integración social, expresando además importante nivel de colaboración y participación con los miembros de estos grupos. También resalta el “Programa de formación laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo”, proyecto que busca la integración de mujeres previamente encarceladas y que beneficia a un grupo poblacional de difícil acceso, y cuyos niveles de involucramiento (ya sea en el diseño o ejecución) en este tipo de actividades son generalmente bajos. Es necesario también destacar la falta de integración de los adultos mayores y de los discapacitados en proyectos presentados por otras organizaciones, a pesar de que prevalece un discurso ciudadano que releva la necesidad de una mayor integración de estos grupos a la vida comunitaria.

### Programa de formación laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo

Institución Paternitas  
Comuna: Santiago

La institución tiene una larga trayectoria de trabajo en la rehabilitación y prevención del delito femenino en la comuna de Santiago. Siguiendo esta línea de acción, se participó en el Programa Comuna Segura con un proyecto de capacitación laboral en “corte y confección”, en el cual se instruyó a ex-presidarias en el manejo de máquinas de tejido y hábitos laborales, demostrando ser una alternativa innovadora porque benefició a delincuentes y sus familias, en pos de su rehabilitación y no de la reclusión o protección de los afectados por el delito. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajaron profesionales de la institución, más dos monitores contratados expertos en población penal. Los recursos del Programa se utilizaron para comprar máquinas, y con el apoyo de la Secretaría Municipal de la Mujer se financió el pago de uno de los monitores y la compra de diplomas. El programa se inició con 25 mujeres y finalizó con 15, todas beneficiarias de la institución. La deserción se produjo al finalizar el tratamiento de algunas participantes, o por problemas de salud y/o económicos. Los principales cambios observados son la motivación, permanencia y constancia de las mujeres para trabajar, el aprendizaje de hábitos y normas y el aprendizaje de un oficio que les permite conseguir ingresos para el hogar. Esto impactó en la seguridad al disminuir la reincidencia penal: en el año de trabajo sólo dos mujeres han reincidido (0.2%), mientras que el 87% de las mujeres que están en la cárcel son reincidentes. Este proyecto es sustentable en el tiempo ya que la institución, a través de diversas formas de financiamiento, proyectó una segunda etapa donde se confeccionan chalecos y se prestan las máquinas para que las mujeres sigan trabajando.

Por otra parte, se constató que ninguno de los proyectos presentados durante este llamado trata la problemática indígena. Esta omisión podría ser considerada por los encargados del programa en aquellos lugares donde existen importantes grupos poblacionales pertenecientes a una etnia específica. Por ejemplo, en las regiones VIII y IX o en la comuna de La Pintana.

### Innovación

Para la evaluación de prácticas prometedoras también consideramos relevante la innovación como dimensión referida principalmente a la inclusión de componentes no contemplados tradicionalmente por las iniciativas de prevención social del delito en Chile. Entre estos componentes hemos considerado: los factores de riesgo contemplados, las poblaciones beneficiarias y las metodologías de trabajo utilizadas. En las iniciativas analizadas encontramos instancias de innovación en estos tres niveles, las cuales tienen además un impacto positivo en la población beneficiaria del proyecto.

Con relación a los factores de riesgo que se abordan encontramos, por ejemplo, un programa de “Formación laboral para mujeres en situación de riesgo” dirigido a mujeres que han sido encarceladas previamente, en el que la experiencia de historia previa de encarcelamiento constituye el factor de riesgo a intervenir. Otro ejemplo de esta innovación se ubica en el proyecto “Organización de temporeras del desierto”, que se desarrolla en Copiapó y trabaja con las hijas de las trabajadoras del campo para involucrarlas en actividades y tareas específicas durante las estaciones en que sus madres están fuera del hogar. Junto con disminuir el riesgo de consumir drogas, ejercer la prostitución u otras acciones derivadas del abandono obligado de las madres, el proyecto buscó entrenar a las jóvenes en el mismo oficio y motivarlas a desarrollar una cultura que valore el trabajo

Al analizar la innovación desde el punto de vista de los beneficiarios también identificamos el programa “Camino a la integración social del discapacitado psíquico”, que pone énfasis en un grupo poblacional de personas afectadas por esquizofrenia, las que pueden correr riesgos de victimización, pero a la vez, de cometer actos violentos.

Finalmente, si bien la mayoría de los proyectos analizados incluye metodologías de trabajo bastante innovadoras, vale la pena poner atención en dos proyectos que consideramos son excelentes ejemplos de las posibilidades que tiene la prevención comunitaria en la consolidación del capital social así como en la disminución del temor.

El primer proyecto es la “Escuela de Remos para niños y adolescentes en riesgo” que busca involucrar a niños y jóvenes en situación de riesgo en una actividad deportiva que requiere del trabajo en equipo y de gran esfuerzo físico y psicológico. Este proyecto también incluye el establecimiento de vínculos entre grupos poblacionales que de otra forma no tendrían nexos de ningún tipo, promoviendo a su vez procesos de inclusión social. Este Club de Remos tradicionalmente ha estado orientado a trabajar con niños y jóvenes de clase económica media-alta, y a través de este proyecto se invitó a participar a niños y jóvenes de clases más bajas, quienes junto a sus padres o apoderados, se involucraron activamente en todo el proceso de entrenamiento y en las actividades deportivas contempladas.

### Camino a la integración social del discapacitado psíquico

Institución: Agrupación de familiares de pacientes psiquiátricos  
Comuna: El Bosque

En la institución se planteó el problema de la esquizofrenia como un tema que no es privativo de la salud porque involucra a la seguridad y la cultura: la inserción de esquizofrénicos que no están en la red de salud ayuda a prevenir delitos y a disminuir la estigmatización que existe hacia ellos. Para ello, el proyecto realizó exposiciones itinerantes sobre el tema, con fotos, información escrita, la experiencia contada por los pacientes y la presentación de su grupo folklórico. Esto se realizó en distintos colegios y juntas de vecinos de la comuna, aunque en esta última la presentación fue de una forma más pasiva. Se convocó con invitaciones, afiches y una actividad recreativa en una plaza. En la elaboración y ejecución del proyecto trabajó la directiva y algunos monitores de otros hogares, además se recibió el apoyo de la oficina de la discapacidad, de la unión comunal del discapacitado y de las juntas de vecinos que facilitaron sus sedes. Con los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura se compró una cámara de video y una cámara fotográfica, materiales para charlas y se costó el transporte. La falta de recursos fue suplida con autogestión y donativos. Los beneficiarios directos fueron los discapacitados de los dos hogares de El Bosque, más diez nuevos pacientes, quienes son hoy reconocidos y aceptados por los vecinos, mejorando su confianza en sí mismos y facilitando la relación con otros. Indirectamente la comunidad se benefició al sensibilizarse en el tema y perder sus prejuicios. Los materiales generados (fotos y video) se prestarán a otras instituciones para que se informen del tema. Esto hace que el proyecto sea sustentable, además de ser parte de un trabajo de años que puede perdurar a través de otros proyectos, como por ejemplo, la futura construcción de un club social del discapacitado en San Bernardo, financiado por el Servicio de Salud Sur.

El segundo proyecto que se destaca por la innovación en su metodología de trabajo es el desarrollado por “El Cuerpo de Bomberos de San Pedro de la Paz”, que ya ha sido analizado por sus componentes de sustentabilidad. La iniciativa es desarrollada por una institución comunitaria de amplia trayectoria en la comuna que en este caso instaura un trabajo directo de integración social con niños y jóvenes en riesgo a los que busca inculcarles valores propios de los bomberos como el servicio a la comunidad y la disciplina en la realización de sus tareas. La institución intenta acercar a jóvenes y niños de la comuna a la institución, generando un sentimiento de pertenencia del que carecen y que es vital para la conformación de su identidad.

### Impacto

El impacto de las iniciativas de prevención es uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. El impacto puede referirse a la disminución de factores de riesgo identificados en cierto grupo poblacional, sea éste el directamente beneficiado por el proyecto o la población indirectamente beneficiada. Otro tipo de impacto se relaciona con la posibilidad de que el proyecto genere dinámicas de coordinación más adecuadas entre instituciones gubernamentales y privadas, lo que incide positivamente en la obtención de resultados esperados en un mediano y largo plazo. Finalmente, el impacto puede referirse a la disminución de la victimización y del temor, que constituyen fines centrales de las estrategias preventivas.

Los proyectos analizados no permiten detectar este último tipo de impacto ya que al momento de las visitas en terreno estaban en plena fase de implementación. Esta es una tarea pendiente que debe ser abordada en el corto plazo para establecer si los objetivos centrales del Programa Comuna Segura Compromiso 100 se están cumpliendo.

Encontramos, sin embargo, algunos indicadores relacionados con los otros dos tipos de impactos señalados (según factores de riesgo y según la cogestión para la seguridad). Así por ejemplo, al analizar el impacto sobre la población beneficiaria se destaca nuevamente el proyecto “Programa de Formación Laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo”, que generó una baja significativa de los niveles de reincidencia en la población beneficiaria, considerando que los niveles normales de reincidencia femenina son altos en el país. En este sentido, la problemática principal se relaciona con el mantenimiento de la asistencia a las beneficiarias durante todo el periodo de capacitación, y ojalá con una vinculación permanente a la institución tanto en la actividad laboral aprendida como en la asistencia psicosocial, para de esta forma lograr un proceso de rehabilitación exitoso.



Con relación al involucramiento de más de un agente comunitario y los beneficios directos e indirectos de las iniciativas, encontramos el proyecto “Un compromiso en familia” desarrollado en un jardín infantil con el apoyo de una red de protección de la infancia organizada a nivel comunal. El impacto de este proyecto no se limitó a los niños que asisten al jardín, sino que incluyó a apoderados, miembros de la comunidad y dirigentes de instituciones públicas y privadas. El impacto de este tipo de iniciativas radica en que, si bien tienen como objetivo a una población específica, logran generar un resultado mayor llegando a un importante grupo poblacional.

Finalmente, diversos proyectos evidencian un impacto positivo en la relación que se establece entre la comunidad y organizaciones estatales. Si bien en la mayor parte de los casos no se puede hablar de que se estableció una asociación formal, sí es posible encontrar experiencias de colaboración y coordinación especialmente con Carabineros de Chile y con el programa Previene comunal de CONACE (Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes).

Con relación a Carabineros, diversos proyectos contaron con el apoyo institucional o individual de funcionarios policiales. Este apoyo consistió principalmente en capacitación para los beneficiarios del proyecto. Por ejemplo, en el proyecto “Adultos Mayores: por una vida diaria con mayor seguridad ciudadana”, Carabineros participó en la formación de 60 líderes comunitarios pertenecientes a grupos de adultos mayores en actitudes de prevención y en apoyo específico para este grupo etareo. De igual manera, el proyecto “Sotaqui organizado aprende a proteger a su población” parte de la necesidad de organizarse en conjunto con los carabineros de la localidad para mejorar la seguridad y para realizar talleres de formación, charlas de prevención y apoyo a las instalaciones deportivas. Los encargados del proyecto destacan que su viabilidad dependía del mayor contacto establecido con la institución policial.

## Sotaqui organizado aprende a proteger a su población

Institución: Junta de Vecinos Sotaqui

Comuna: Ovalle

Debido a los altos índices de delincuencia que se detectan en la población, en el año '96 la junta de vecinos junto con las 16 organizaciones del sector planteó la necesidad de colocar un reten policial logrando la instalación de uno móvil. A raíz de ello se demostró que es posible lograr cosas organizándose. Con esa finalidad se diseñó el proyecto, que consistió en apoyar con implementos a cuatro grupos focalizados: teatro, batucada, andino y escuela de fútbol, y a Bomberos con la compra de una radio. Carabineros dictaron charlas para toda la comunidad sobre leyes sociales, medidas de seguridad en el hogar y la calle, etc. y Bomberos realizó charlas en prevención de riesgos. Finalmente, se construyeron baños y cierre de cancha de fútbol. En la elaboración y ejecución del proyecto participaron 16 organizaciones con el apoyo de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura fueron suficientes para la realización de lo propuesto, además se elaboró un folleto instructivo y se contrató a una socióloga como monitorea familiar, quien realizó charlas para padres. Con lo realizado se logró beneficiar a todos los vecinos de Sotaqui (6.000 aproximados), quienes se sensibilizaron en el tema delictual, leyes y violencia intrafamiliar, ocuparon su tiempo en forma sana y entretenida y fortalecieron sus organizaciones, consolidando el trabajo en la red. Esto ha permitido mejorar la comunicación entre vecinos y dirigentes, estableciendo a la junta de vecinos como puente para realizar denuncias; con ello se han reducido al mínimo los índices de delincuencia y desórdenes callejeros, devolviendo la tranquilidad a los vecinos. Aunque no se postula nuevamente al Programa, por cambio de directiva, el proyecto es sustentable por la constancia de dirigentes y sus organizaciones, por el mayor contacto con Carabineros e Investigaciones y por la conciencia de los vecinos de la importancia de organizarse y de denunciar para mantener a la población segura.

## 5. El estado de la seguridad en América Latina

Alejandro E. Álvarez

Alejandro Álvarez es abogado por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Diplômé d'études approfondies en derecho penal y política criminal por la Universidad Paris I (Panthéon-Sorbonne) . Actualmente, ejerce como Asesor en reforma del Sector de Justicia y Seguridad para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).





## Introducción

La seguridad está hoy en la agenda de todos los debates en América Latina. Varias encuestas de opinión muestran que la falta de seguridad es una de las preocupaciones mayores de los habitantes de la región, en cerrada competencia con el desempleo y la educación. En todas las elecciones presidenciales que han tenido lugar recientemente, la seguridad fue tema de campaña electoral y buena parte de su desenlace se ha jugado en ese terreno. En efecto, aunque no tan rápido que la sensación de inseguridad, el aumento objetivo de los índices de ciertos crímenes violentos (tales como el homicidio), es de notar, especialmente en el último decenio.

Este aumento, fenómeno relativamente reciente en la región, tiene ya confirmados efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática. La enorme importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia<sup>1</sup> que, en consecuencia, no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social son una prueba de ello, así como la progresiva erosión de la credibilidad en las instituciones democráticas, que se ven superadas por un fenómeno para el que no parecen tener respuesta.

En efecto, la violencia y la inseguridad son, en el estado actual de cosas, un condicionante para el desarrollo y para las estrategias de reducción de la pobreza. Los países y las personas más pobres son quienes están más expuestos a los hechos de violencia (quizás con la excepción de los secuestros). Los pobres ven la inseguridad como un obstáculo para superar su situación de desventaja y los países menos desarrollados tienen más dificultades para resolver los problemas de violencia e inseguridad que aquellos que presentan mejores índices de desarrollo humano. Por cierto, ciertos estudios realizados en Latinoamérica intentan mostrar el impacto negativo de la violencia y el delito en el crecimiento del producto bruto interno. La violencia es, en consecuencia, un obstáculo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La prevención de la violencia y la reforma del sector de seguridad se convierten en consecuencia en una parte esencial de la lucha contra la pobreza y de la promoción del desarrollo humano.

<sup>1</sup> En El Salvador, según el Cuaderno sobre Desarrollo Humano ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? (PNUD El Salvador, 2005) el costo de la violencia supuso en 2003 un 11.5% del PIB. Un estudio del BID realizado entre 1996 y 1997 en seis países latinoamericanos señalaba que el costo promedio de la violencia era de un 14.1 del PIB.

La violencia y la inseguridad son, además, un obstáculo para la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región. Las dificultades del sector de seguridad de reducir los niveles del delito invitan a algunos a adoptar políticas o prácticas por fuera del Estado de derecho, tales como las acciones de limpieza social o las campañas antipandillas. Asimismo, las dificultades del poder civil para ejercer control sobre las fuerzas de seguridad pueden generar retos futuros para la estabilidad democrática de la región. En fin, la ausencia de transparencia y de cultura de rendición de cuentas, tradicionales en las fuerzas de seguridad latinoamericanas, afecta la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

A los efectos de este texto, entendemos seguridad ciudadana como la situación institucional y social en la cual las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus libertades y derechos. La seguridad ciudadana comprende el conjunto de las acciones institucionales y sociales tendientes a resguardar y garantizar plena y efectivamente las libertades y derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público<sup>2</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende, conforme lo sostenido hasta aquí, que la seguridad ciudadana es una de las áreas que debe atenderse para la promoción de un mayor desarrollo humano. Así, la seguridad ciudadana es hoy un área de trabajo creciente para el PNUD<sup>3</sup>.

Con el objeto de apoyar una reflexión informada sobre la situación de la seguridad ciudadana en América Latina, el PNUD se encuentra desarrollando un informe sobre la seguridad en la región, en asociación con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)<sup>4</sup>. Este trabajo presenta un adelanto de los principales hallazgos de ese informe. La evaluación de la seguridad en la región tiene dos grandes dimensiones: la evaluación de

2 Cf., por todos, Sain, Marcelo; Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en América Latina, FCE, 2002.

3 Cabe señalar que la seguridad ciudadana (o seguridad pública) es sólo uno de los componentes del sector de seguridad (Cf., para mayor detalle, la definición de Security System Reform de la OCDE, DAC Guidelines and Reference Series, Security System Reform and Governance, 2005.). Este trabajo se concentrará en la seguridad ciudadana aunque, cabe señalar, que un diagnóstico completo del sector requiere poner en relación los problemas y las instituciones de seguridad ciudadana con las del resto del sector de seguridad, tal como lo propone el documento PNUD, Guía para la Evaluación de la Seguridad Ciudadana en América Latina, 2005.

4 El equipo de investigación del ILSED fue dirigido por Marcelo Sain, coordinado por Dario Kosovsky y compuesto por Carola Cónaro, Alan Iud, Sidonie Porterie, Santiago Fernández, Ariel Cagnola, Nuria Becu, Hermann Ruiz Salgado, Mariano Ciafardini, Hernán Olaeta y Carina Müller asesoran al equipo de investigación.

la situación de la violencia y el delito comparada entre los países de la región<sup>5</sup> y la evaluación institucional, es decir, una fotografía de los principales aspectos del funcionamiento y organización de las instituciones del sector de seguridad ciudadana.

### Evaluación Situacional.

La dimensión objetiva de la seguridad

La dimensión subjetiva de la seguridad

### Evaluación Institucional.

Gobierno de la Seguridad

Sistema de Prevención Social de la  
Violencia y el Delito.

Sistema Policial

Sistema de Persecución Penal.

Sistema de Seguridad Privada.

En consecuencia, en primer lugar, se abordará la evaluación de la situación de la violencia y el delito, es decir, la comparación de información sobre ocurrencias en los delitos más importantes, lo que deberá permitir tener una aproximación cuantitativa sobre la actividad criminal en el continente. En segundo lugar, la evaluación recaerá sobre las instituciones del sector, es decir, una mirada sobre cómo los países del continente organizan su respuesta institucional al fenómeno de la violencia y el delito.

<sup>5</sup> No se presentan datos de Ecuador por no estar disponibles.

## La situación de la violencia y el delito

Para evaluar la situación de la violencia y el delito en la región se ha creído necesario trabajar tanto en aquello que daremos en llamar la situación objetiva del delito como también sobre la situación subjetiva. En efecto, para el diseño de políticas públicas creemos de particular importancia tener una visión comparada de los índices más importantes en materia de delitos pero también resulta necesario conocer lo que la población en América Latina piensa de sus instituciones del sector de seguridad.

### La situación objetiva de la violencia y el delito

Respecto de la situación objetiva del delito hemos elegido los índices que pueden reflejar mejor la violencia en la región, esto es, los homicidios, ya que en general el subregistro en estos casos es menor que en otros delitos, y las denuncias por robos de automóviles. La razón por la cual hemos elegido estos dos índices es porque son aquellos que creemos pueden dar una primera aproximación sobre la actividad criminal “común” y también sobre la actividad criminal organizada, ya que en el caso de los robos de automotores, para que el acto sea redituable, se necesita del concierto de varias personas y de cierta complejidad y distribución de roles.

Por último, hemos cruzado estos datos con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que ha elaborado el PNUD desde hace ya varios años y que es la expresión, a su vez, de varios indicadores <sup>6</sup> que miden el grado de desarrollo humano de los países, regiones, etcétera.

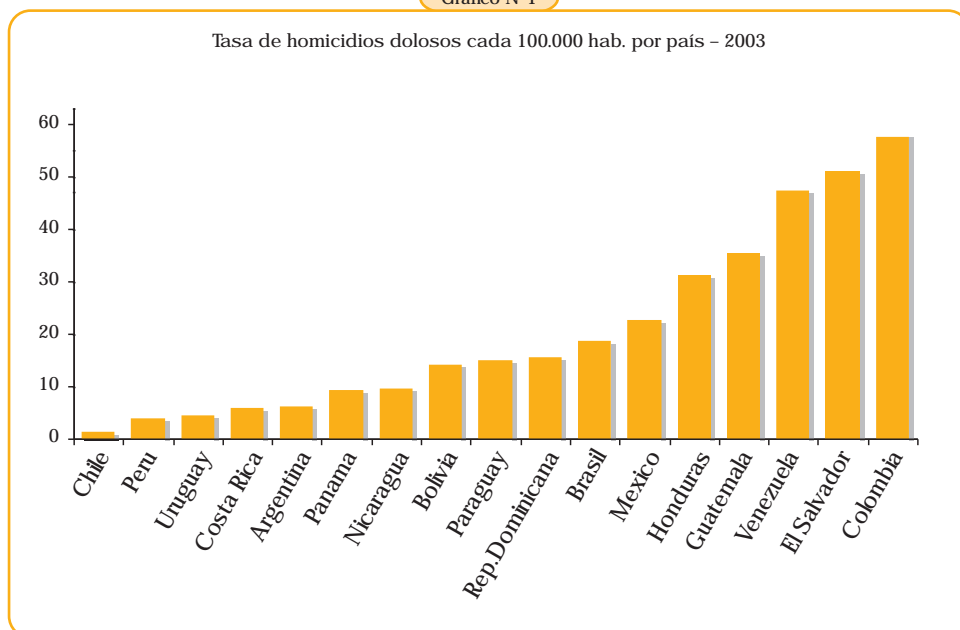
Cabe señalar que los datos que se presentan aquí son extraídos de fuentes oficiales. El número de habitantes que se ha retenido a los efectos del informe son los estimados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), también para 2003.

6 El Índice de Desarrollo Humano es un compuesto de datos que miden la esperanza de vida, la escolarización y el ingreso per cápita ajustado en cada país.



En cuanto a los homicidios, las tasas por cien mil habitantes, es decir, la cantidad de homicidios registrados por año por cien mil habitantes es la siguiente:

Gráfico N°1



Fuentes oficiales, elaboración ILSSED - PNUD

En datos absolutos, los homicidios se presentan de la siguiente manera:

País	Cantidad de Homicidios Dolosos Registrados (absolutos)	Tasa de Homicidios Dolosos cada 100.000 hab.	Fuente
Chile	281	1,84	Ministerio del Interior División Seguridad Ciudadana
Perú	1,316	5,12	Instituto Nacional de Estadísticas
Uruguay	197	5,90	Ministerio del Interior Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis
Costa Rica	300	7,45	Poder Judicial Departamento de Planificación Sección de Estadística. Anuario Judicial 2003
Argentina	2,876	7,76	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección de Política Criminal.
Panamá	338	11,83	Ministerio de Gobierno y Justicia. CONADEC
Nicaragua	621	12,24	Policía Nacional
Bolivia	1,521	18,1	Instituto Nacional de Estadísticas
Paraguay*	1,054	19,17	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
Rep. Dom.	1,648	19,68	Procuraduría General de la República. Departamento de ESTadísticas
Brasil	40,630	23,84	Secretaría Nacional de Seguridad Pública.
México	28,330	28,65	Secretaría de Seguridad Pública
Honduras**	2,155	33,55	Observatorio de la Violencia
Guatemala	4,237	35,8	Policía Nacional.
Venezuela	11,342	46,92	Ministerio del Interior y Justicia.
El Salvador	3,162	50,36	Fiscalía General de la República.
Colombia	23,523	55,86	Policía Nacional de Colombia. Revista de Criminalidad.

\* Datos de 2002

\*\* Datos de 2004

Como puede observarse, los países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), junto con Colombia y Venezuela se encuentran por entre los más violentos de la región, lo que también quiere decir entre los más violentos del mundo puesto que, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Latinoamérica es la región más violenta en términos de violencia homicida. En el otro extremo, Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica se encuentran entre los menos violentos.

Vale aclarar, no obstante, que en la medida en que estas cifras corresponden al país en su conjunto, se produce necesariamente una homogeneización que no siempre hace justicia a los países observados. Por ejemplo, Brasil, que se encuentra en el promedio para la región, tiene regiones o Estados con un alto índice de homicidios por cien mil habitantes, tales como el Estado de Espirito Santo (57 x 100 mil), mientras que otras regiones registran índices muy por debajo del promedio, como es el caso de Santa Catarina (9.7 x 100 mil) <sup>8</sup>. A pesar de que los índices nacionalizados no permiten siempre ver las particularidades y las variantes regionales dentro del mismo país, siempre permite apreciar tendencias.

La situación del triángulo norte de Centroamérica es particularmente crítica porque los índices no han cesado de aumentar y los números que aquí se presentan son de una extrema gravedad. Según los datos preliminares que han podido observarse, todo indica que en 2004 y 2005 los homicidios han aumentado en los tres países en cuestión. Es interesante ver que Nicaragua registra índices muy por debajo de sus vecinos centroamericanos. No es fácil adelantar conclusiones sobre las razones de esta marcada diferencia en las estadísticas, ya que, en particular Nicaragua, comparte con sus vecinos el hecho de haber sido un país traumatizado por la guerra y con fuertes similitudes culturales. Es muy posible que la explicación a tal diferencia sea que la respuesta institucional al fenómeno de la violencia y el delito en Nicaragua ha sido, desde los años 80 a la fecha, muy distinta a la de sus vecinos: en efecto, la policía nicaragüense ha tenido una mejor política de acercamiento a la comunidad y una cultura cercana al policiamiento por resolución de problemas, que ha permitido prevenir la proliferación de bandas juveniles y mostrar una mayor eficacia en la investigación criminal.

<sup>8</sup> Datos para 2003. Fonte: Ministério da Justiça do Brasil - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Colombia, a pesar de sus altos índices de homicidios, presenta el caso inverso al del triángulo norte de Centroamérica, ya que en los últimos años se han producido un constante descenso de los índices de homicidios (en 2004 ya estaba descendiendo a 45), por lo que este país ha dejado de tener el mayor índice de la región. México y Venezuela, en cambio, presentan altos índices y la tendencia no parece cambiar. El caso de México, en particular, el vínculo de estos homicidios con el crimen organizado parece ser la razón más plausible para explicar el fenómeno.

En el otro extremo de la tabla, Chile es el único país de la región que presenta índices comparables a los de Europa Occidental. También con bajos índices comparativos de homicidios se encuentran Perú y Uruguay, índices que, según datos más recientes, muestran cierto grado de estabilidad.

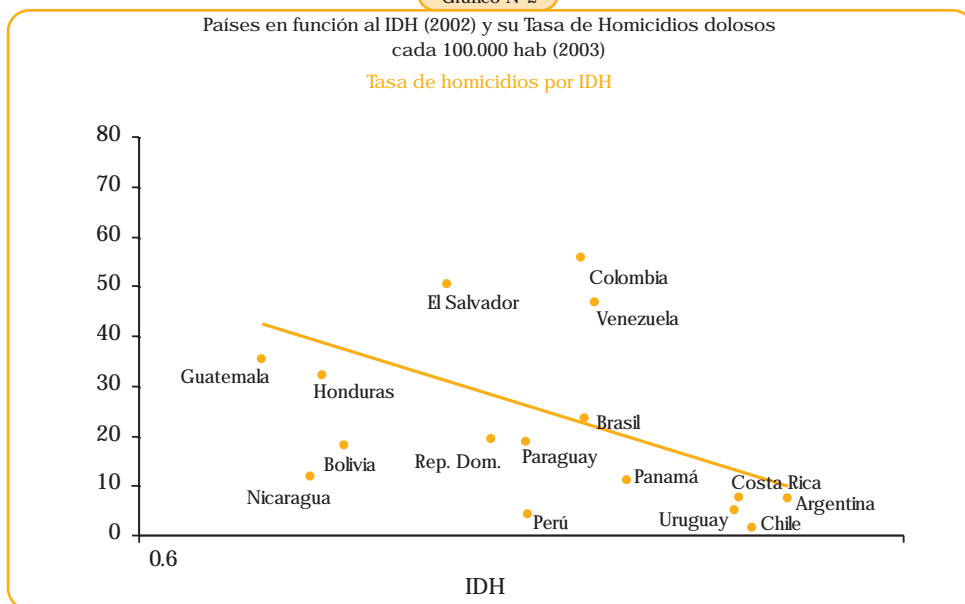
Si combinamos los índices de homicidios con los Índices de Desarrollo Humano (IDH) por país, algunas conclusiones adicionales pueden ser elaboradas. Como se mencionó, el IDH es un índice compuesto por los indicadores de esperanza de vida, alfabetización e ingreso per cápita (ajustado). Sobre un máximo de 1, los países de América Latina presentan los siguientes índices, según datos de 2002:

PAÍS	IDH2002
Guatemala	0,649
Nicaragua	0,667
Honduras	0,672
Bolivia	0,681
El Salvador	0,72
Ecuador	0,735
Rep. Dom.	0,738
Paraguay	0,751
Perú	0,752

PAÍS	IDH2002
Colombia	0,773
Brasil	0,775
Venezuela	0,778
Panamá	0,791
México	0,802
Uruguay	0,833
Costa Rica	0,834
Chile	0,839
Argentina	0,853

Los datos cruzados de IDH con índices de homicidios se presentan de la siguiente manera:

Gráfico N°2



Como puede observarse, habría una relación inversa entre el índice de desarrollo humano y los índices de homicidios. Mientras que Costa Rica, Chile, Uruguay y Argentina, que se encuentran entre los países con mejores índices de desarrollo humano de la región tienen a su vez menores índices de homicidio; países como Guatemala, Honduras o El Salvador, con comparativamente bajos índices de desarrollo humano, tienen altos índices de homicidios. Asimismo, países como Brasil, República Dominicana, Paraguay o Panamá, se encuentran, por su parte, en el medio de la pirámide respecto de ambos índices.

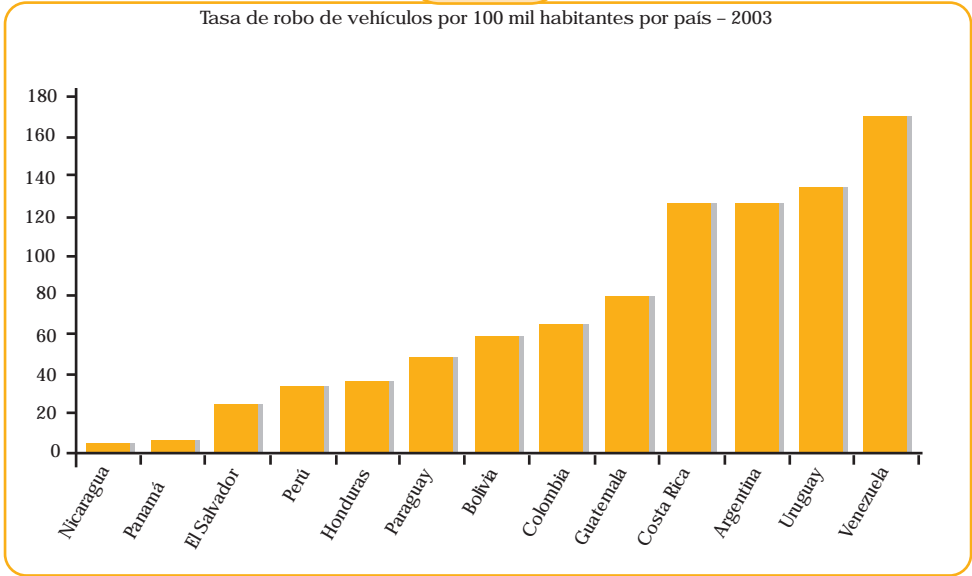
Las razones que explican los índices de homicidios por país no son homogéneas y responden a razones históricas, sociales e incluso culturales. Por esa razón sería más que imprudente concluir que un mayor o menor índice de desarrollo humano pudiera por sí sólo explicar el índice de homicidios. No obstante, en la medida en que el IDH también refleja un conjunto de situaciones que permiten una mayor o menor capacidad de elección de modelos de vida, no resultaría completamente extraño concluir que, salvo la intervención de factores excepcionales (tanto positivos como negativos), los países con menores índices de desarrollo humano podrían ser más vulnerables a comportamientos de violencia extrema (como el homicidio) en razón de la menor capacidad de elección de modelos de vida por parte de la población de ese país.

Esta conclusión, no obstante, no debe hacer perder de vista que los comportamientos violentos están también influenciados por el tipo de urbanización, de socialización, la disponibilidad de armas de fuego, así como otros elementos que no están necesariamente reflejados en el IDH. A pesar de ello, es posible avanzar dos ideas: en primer lugar, que una mejora sustantiva en el IDH en cualquier país podría estar acompañada por una mejora en los índices de este tipo de violencia y; en segundo lugar, es muy probable que, en la medida en que el IDH refleja también una inversión acumulada en políticas sociales más débil, es posible que la capacidad institucional de responder a la violencia y el delito sea, en consecuencia, menor.

Una fotografía completa de la situación de la criminalidad, además de mostrar los delitos de corte interpersonal, como es el caso de los homicidios, debe también incluir alguna referencia a la delincuencia con un mayor grado de complejidad, que requiera de una mayor organización para ser cometida. La razón de esta búsqueda es que una política de seguridad, es decir, una política pública que prevenga y pueda responder efectivamente a los comportamientos delictivos debe contemplar, necesariamente, una técnica diferenciada según se trate de delincuencia “común” o delincuencia “organizada”. En efecto, las operaciones policiales y de otras autoridades requieren de información distinta para uno y otro caso, de necesidades logísticas diferentes, de entrenamiento y organización que no puede ser la misma.

Por estas razones, para la elaboración de una política pública en seguridad se revela necesario tener información que permita aproximarse a la actividad del crimen organizado en el país. El informe, en consecuencia, además de presentar datos comparados sobre los delitos “comunes” más representativos (de los cuales en este texto sólo hacemos referencia a los homicidios), también ha compilado información sobre delitos que, por sus características, deberían ser demostrativos de cierta actividad criminal organizada. Para ello, se ha elegido las denuncias por robo de vehículos, puesto que, para aprovechar económicamente tal actividad se requiere de cierta organización para falsificar títulos, desarmar los automotores y venderlos por piezas e, incluso, traspasar fronteras internacionales.

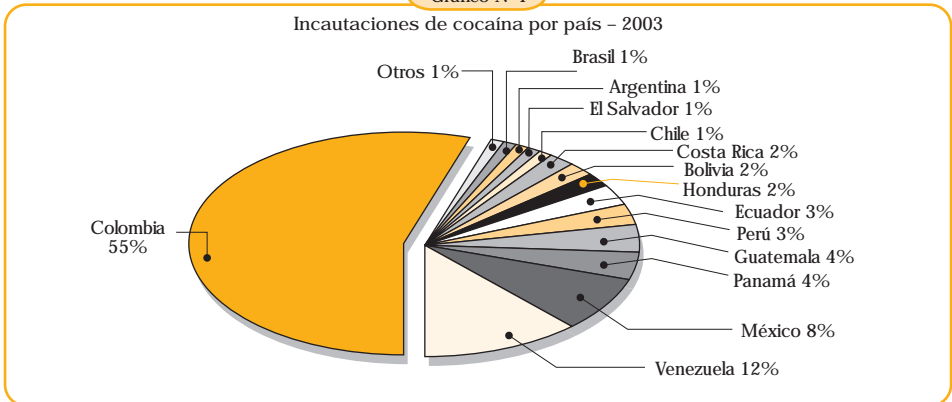
Gráfico N°3



Fuentes oficiales, elaboración ILSED - PNUD

Otro dato particular que puede permitir completar los datos de actividad criminal organizada son los decomisos o capturas de sustancias prohibidas, tales como la cocaína. Al respecto, se presenta a continuación una información interesante de las incautaciones de cocaína por país, en cifras absolutas:

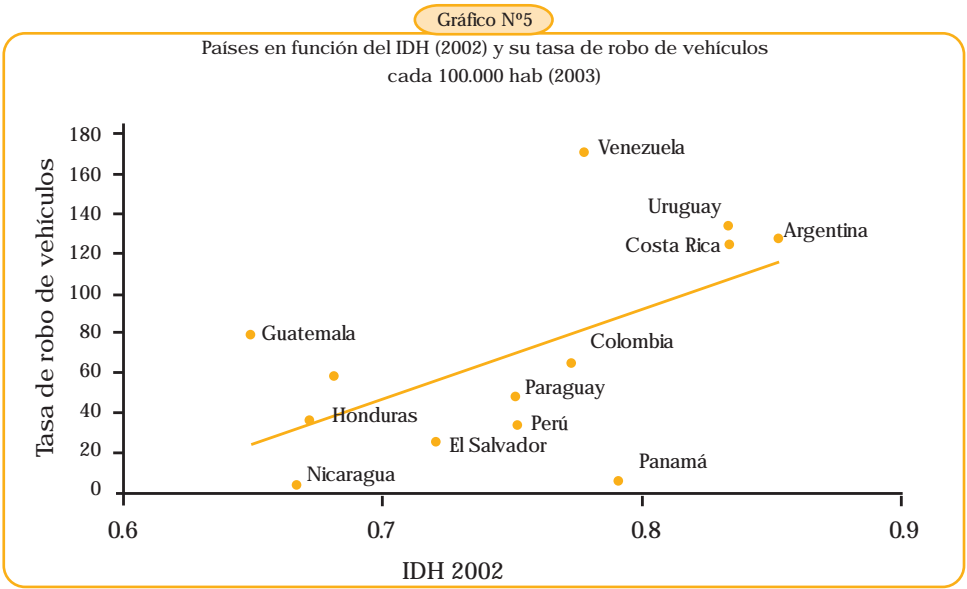
Gráfico N°4



Fuente: Observatorio Interamericano sobre Drogas

Es preciso señalar que, en este último caso (incautaciones de cocaína), la muestra no sólo permitiría apreciar la actividad criminal organizada ligada al tráfico de drogas ilegales, sino que también las cifras pueden estar en muchos casos ligadas a la eficiencia de las fuerzas policiales en el control de estos fenómenos.

Como decíamos, el robo de vehículos se presenta como un índice bastante interesante para observar la criminalidad organizada, ya que tiene la ventaja de presentar una relativamente baja tasa de subregistro puesto que, en casi todos los países, es preciso presentar una denuncia ante la policía o la justicia para poder reclamar el cobro de los seguros contra robos. Como con las tasas de homicidios, hemos procedido a cruzar las tasas de robos de vehículos con el Índice de Desarrollo Humano, lo que se presenta de la siguiente forma:



Fuente: idem Gráfico n° 1 – Elaboración ILSED - PNUD



En términos absolutos estos datos se presentan de la siguiente manera:

PAÍS	TASA DE ROBO DE VEHÍCULOS C/100,000 HAB.	IDH 2002
Guatemala	79,69	0,649
Nicaragua	4,25	0,667
Honduras	36,34	0,672
Bolivia	58,48	0,681
El Salvador	25,34	0,72
Paraguay	48,19	0,751
Perú	33,98	0,752
Colombia	65,44	0,773
Venezuela	170,19	0,778
Panamá	6,09	0,791
Uruguay	134,07	0,833
Costa Rica	126,24	0,834
Argentina	126,6	0,853

Puede observarse que estos datos tienen una relación inversa respecto del caso de los homicidios. En efecto, mientras en los homicidios la mayor tasa correspondía preferentemente a los países con menores IDH, en los robos de vehículos los mayores índices se presentan en los países con mayores IDH. Argentina, Costa Rica y Uruguay presentan, en este caso, los mayores índices de robos de vehículos por cien mil habitantes.

Es interesante, en consecuencia, advertir esta relación inversa respecto de dos de los índices más importantes que reflejan la delincuencia común y la organizada. Conforme estos datos, pareciera entonces que a medida que aumenta el IDH (y muy posiblemente la capacidad de respuesta institucional a la violencia y el delito), la actividad criminal tiende a mutar y hacerse más compleja, adoptando una mayor organización y, posiblemente, mayor rentabilidad.

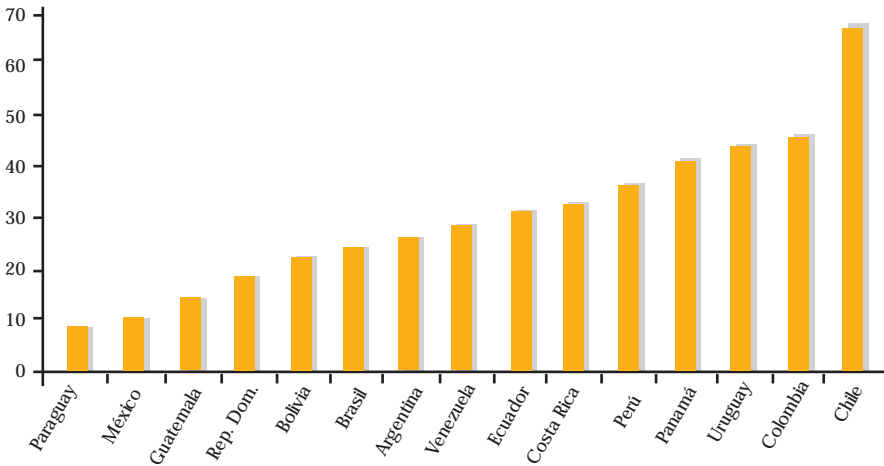
## La situación subjetiva de la seguridad

Para tener un panorama completo de la situación de seguridad ciudadana, los datos objetivos sobre violencia y delito no son suficientes. Es preciso también medir las percepciones de las personas respecto del problema y también el grado de confianza de éstas en las instituciones del sector de seguridad o respecto de los responsables políticos del área. La percepción de los ciudadanos es un dato de la mayor relevancia para el diseño de políticas públicas. En efecto, es posible que, en un país determinado, la situación de la violencia y el delito se mantenga estable mientras la percepción de población sobre el fenómeno se deteriore, por lo que acciones concretas a este respecto deben ser contempladas en cualquier diseño de política pública de seguridad.

Se presenta a continuación una encuesta de opinión, realizada en mayo de 2005, sobre la confianza de la población en la policía de sus países, institución más visible en los temas de delito y violencia.

Gráfico N°6

Porcentaje de individuos que confían en la policía  
por país - mayo de 2005



Fuente: Barómetro Iberoamericano

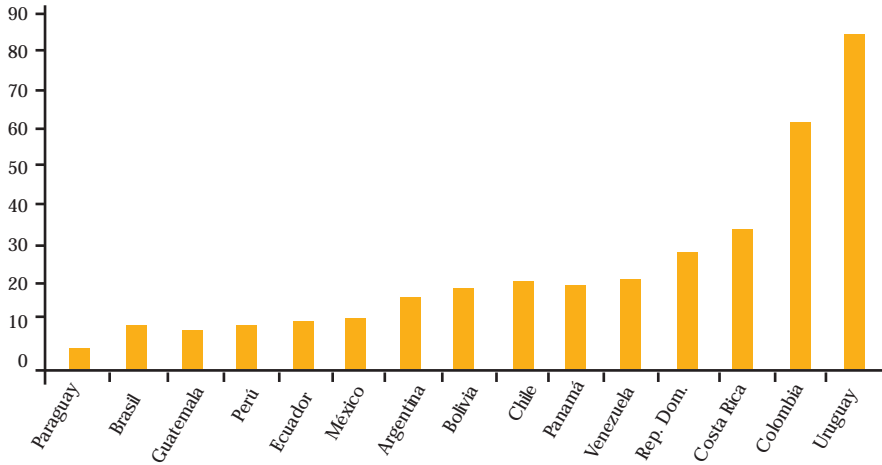
La primera reacción de la lectura de este gráfico, es que, al parecer, la confianza de los latinoamericanos en sus policías es marcadamente baja. Excepto para el caso de Chile, en todos los demás países de la región más de la mitad de la población no confía en su policía, llegando en algunos casos a extremos, como en Paraguay, donde nueve de cada diez ciudadanos no confía en su policía. Estos datos son alarmantes y requieren de acciones urgentes.

La urgencia proviene del hecho de que las sociedades modernas son altamente dependientes de la función policial, encargadas en definitiva de mantener el orden público y del control de comportamientos violentos, lo que genera gran preocupación en la ciudadanía. No obstante, las fuerzas policiales no han sido prácticamente objeto de procesos de reforma y continúan ejerciendo la función de forma reactiva, con una organización que no responde al tipo de operación policial más compleja que requieren los tiempos actuales. A lo sumo, las fuerzas policiales han vivido procesos de cambio ligados al proceso de reclutamiento y formación (en el mejor de los casos) y a veces una modernización del equipamiento, incluyendo los sistemas de información. No obstante, estos esfuerzos, con la excepción de Chile y, en menor medida (y en un contexto diferente al del resto de la región en cuanto al conflicto armado interno se refiere), Colombia.

No obstante, no sólo la policía sufre de falta de confianza de la población. Los poderes ejecutivos de la región, encarnados por los presidentes de los países, también son objeto de malas calificaciones por parte de la población ante la pregunta sobre cómo manejan los asuntos de seguridad. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta de opinión (abril-mayo de 2005) realizada por el Barómetro Iberoamericano sobre el desempeño de los presidentes en temas de seguridad.

Gráfico N°7

Opinión positiva (muy buena o buena) sobre la actuación presidencial en materia de seguridad



Fuente: Barómetro Iberoamericano

De nuevo, es muy llamativo el hecho de que en la gran mayoría de los países, la opinión buena o muy buena sobre la actuación presidencial en materia de seguridad es menor al 30 %. En el caso de Uruguay, debe subrayarse el hecho de que al momento de realizarse la encuesta el Presidente Vázquez acababa de asumir su cargo, lo que puede explicar la opinión altamente positiva reflejada en la encuesta. Por lo demás, aún en los casos de presidentes que en el mismo período presentan altos índices de apoyo popular a su gestión, la opinión sobre el manejo de los asuntos de seguridad se mantiene bajo.

La insatisfacción sobre el desempeño del Poder Ejecutivo es, de alguna manera, una clara consecuencia de la ausencia de liderazgo civil en la región en cuanto a las políticas públicas para el sector. En efecto, la población no ve que los poderes ejecutivos sean, hoy por hoy, una fuente de respuesta a los problemas de seguridad que les afecta. El efecto de tal hecho es el aumento del descrédito de las autoridades públicas para resolver el problema de la seguridad ciudadana y, ante tal falta de confianza, un ambiente más propicio para respuestas demagógicas que prometen acabar con la delincuencia en poco tiempo o planes de tolerancia cero o mano dura cuyos resultados son, en general, decepcionantes.

## El estado de las instituciones del sector de seguridad ciudadana

Fue analizada hasta aquí la situación de la violencia y el delito en la región, tomando como referencia el índice más representativo de la violencia delictiva (homicidios), tasas indicativas de lo que pudiera ser actividad criminal organizada (robo de vehículos) y dos índices ligados a la percepción de los ciudadanos sobre la respuesta institucional a este fenómeno (confianza en la policía y desempeño presidencial).

No obstante, los datos sobre la situación de la violencia y el delito no nos permitirían, por sí solos, tener una clara idea de cómo un Estado nacional o provincial/estatal podría elaborar una política clara de prevención y control del fenómeno. Es preciso para ello tener una idea precisa sobre el estado de las instituciones que componen el sector de seguridad, puesto que cualquier política pública debe tener en cuenta las posibilidades reales de implementación de dichas políticas por las instituciones existentes, así como la identificación de necesidades de reforma o modernización del sector.

Para obtener, por su parte, una correcta dimensión de las instituciones del sector, se sigue en este texto la “Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina” elaborada por el PNUD <sup>9</sup>. Según la Guía, una revisión completa de instituciones del sector debería cubrir los siguientes aspectos:

9 PNUD. Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, 2005; Marcelo Saín fue consultor principal para la elaboración de este texto. La Guía describe cada uno de los ámbitos que deben ser evaluados y sugiere metodologías para su observación.

Contexto normativo e institucional del sistema de seguridad pública.	Bases normativas generales Contexto institucional general
Gobierno de la seguridad.	Gobierno administrativo Legislatura Gobierno local
Sistema de prevención social de la violencia y el delito.	Prevención situacional Fomento de la convivencia comunitaria Reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia Mecanismos de resolución pacíficas de conflictos Modalidades de vigilancia preventiva Intervención en zonas vulnerables de alto riesgo
Sistema policial.	Estructura del mando policial Estructura del personal policial Sistema policial de seguridad preventiva Sistema policial de seguridad compleja Régimen de profesión policial Sistema de control policial
Sistema de persecución penal	Asignación presupuestaria y recursos disponibles Equipos técnicos y policiales disponibles Desempeño de la investigación y resultados procesales Control externo e interno Coordinación interinstitucional
Participación comunitaria	Foros y juntas de participación comunitaria Defensoría de la seguridad pública Movimientos sociales y grupos de interés Opinión pública.
Sistema de seguridad privada	Entidades y empresas de seguridad privada Agencia estatales de control de la seguridad privada Interacción con el sistema policial

Mientras que el informe del PNUD desarrolla indicadores para cada unos de estas dimensiones, el presente texto sólo avanzará información sobre las dos primeras, esto es, el marco normativo de la seguridad ciudadana y el gobierno de la seguridad. Para esta sección sólo se trabajará con información de Sudamérica.

## Marco normativo de la seguridad ciudadana

Para que la maquinaria institucional del sistema de seguridad ciudadana tenga capacidades reales de responder al fenómeno, es imprescindible observar la situación de las normas que regulan el sector, su jerarquía, su completitud y también su calidad democrática.

En primer lugar, es imprescindible ver si existe o no, en el país/estado/provincia en observación una ley marco general que regule el sistema de seguridad ciudadana. En otras palabras, puede pensarse que un sistema de seguridad ciudadana está mejor integrado y tiene mayores posibilidades de funcionar correcta y eficazmente si tiene un marco normativo que defina funciones de cada instancia de gobierno, tales como los roles del Presidente, del Ministerio del Interior, de la Policía, del Parlamento, así como la participación ciudadana y el rol de los municipios.

En algunos casos, no obstante, no existe ley marco especial para regular el sistema de seguridad ciudadana. En estos casos es interesante ver si existe una ley que regula el sistema de seguridad junto con otros sistemas (como defensa o como la orgánica policial) o si, en cambio, la regulación del sistema de seguridad reposa solamente sobre decretos o normas administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo. Este es el segundo indicador que se utilizará para medir la calidad del marco normativo de la seguridad.

Como tercer indicador, se observa la existencia y amplitud de los sistemas de control tanto externos como internos del sistema de seguridad: control parlamentario, controles administrativos por parte del área ejecutiva encargada, controles comunitarios y control interno previsto en la misma norma regulatoria. La calidad democrática de un marco normativo está íntimamente ligada a la claridad que la norma regulatoria otorgue a los distintos sistemas de control, tanto externos como internos.

Por último, es preciso saber si el sistema de seguridad ciudadana, en el país que se esté observando, está claramente separado, conceptual y orgánicamente, del sistema de defensa nacional e inteligencia de Estado. Esto es particularmente importante no sólo por razones históricas sino también porque es un paso necesario y de suma importancia para la profesionalización tanto del sector militar como del policial.

Conforme estos criterios, podemos sintetizar la información recogida de la siguiente forma:

Países	Calidad democrática del Estatuto normativo del Sistema de Seguridad Pública en los países de la región			
	Existencia de una ley marco	Tipo de norma predominante en el estatuto normativo	Grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en el estatuto normativo.	Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana previsto en el estatuto normativo
Argentina	Sí	Ley	Medio	Fuerte
Bolivia	Sí	Ley	Medio	Débil
Brasil	No	Acto Adm. del PE	No previsto	No previsto
Chile	No	Ley	Medio	No previsto
Colombia	No	Acto Adm. del PE	Medio	Débil
Ecuador	No	Ley	No previsto	No previsto
México	Sí	Acto Adm. del PE	Medio	Fuerte
Paraguay	No	Ley	No previsto	Fuerte
Perú	Sí	Ley	Medio	Débil
Uruguay	Sí	Ley	Débil	No previsto
Venezuela	Sí	Acto Adm. del PE	Débil	No previsto

Es de destacar que el marco normativo regulatorio de la seguridad ciudadana en los países de América Latina que se observan en este texto muestra serias debilidades. En primer lugar, sólo la mitad de los países de la región presentan normas marco que establezcan las competencias y funciones de cada institución del sector, lo que de por sí es una muestra de



la poca reflexión y atención que el sector ha recibido por parte de los poderes legislativos de la región. En segundo lugar, las normas que regulan total o parcialmente el sector no siempre tienen la jerarquía de leyes. A veces, la norma es simplemente regulada por decretos del Poder Ejecutivo (como el caso de México), lo que sin dudas es un nuevo indicio de ausencia de política pública al respecto.

En tercer lugar, es clara la ausencia de tradición de control sobre el sistema de seguridad ciudadana. En ninguno de los países observados, la norma marco regulatoria prevé un control fuerte del sistema, lo que sería, según los conceptos utilizados hasta aquí, la existencia de los cuatro controles mencionados. La norma regulatoria es clasificada como media cuando sólo algunos de los cuatro controles son prescritos en la o las normas regulatorias o cuando, a pesar de la presencia de alguna forma de control, ésta se encuentra regulada laxamente o con poca precisión. El tipo de control será clasificado como no previsto cuando la norma marco regulatoria del sistema de seguridad no establece ningún sistema de control de los mencionados arriba.

Por último, es particularmente importante saber si el marco normativo hace una clara distinción entre el sistema de seguridad ciudadana y el sistema de defensa nacional. Como se mencionó, la ausencia de previsión legal permitiría que fuerzas de defensa fuesen desplegadas para tareas de seguridad interna, con el riesgo que esto implica debido a la ausencia de formación al respecto y el equipamiento inadecuado para hacer frente a estas tareas. Sólo Argentina, Paraguay y México presentan una separación fuerte entre estas dos áreas del sistema de seguridad de un país, mientras que Chile, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela no tienen norma explícita que separen defensa de seguridad ciudadana.

## El gobierno de la seguridad ciudadana

Otra de las áreas que han retenido la atención del informe del PNUD cuyos avances estamos presentando es el gobierno de la seguridad ciudadana, esto es, analizar las capacidades reales que tiene un gobierno nacional o estatal/provincial para diseñar, implementar y evaluar políticas integrales de seguridad ciudadana. La presencia o, por el contrario, la ausencia de capacidades institucionales para gobernar el sistema de seguridad ciudadana

tiene una directa vinculación con las posibilidades reales que ese país o estado/provincia tendrá para controlar y revertir el fenómeno de la violencia y del delito.

En efecto, la seguridad en la región latinoamericana ha sufrido de un histórico desgobierno. La seguridad ciudadana es un área de política pública que no ha gozado de planificación estratégica ni ha contado con la preocupación de los sectores políticos de los países de la región. En consecuencia, el área fue dejada históricamente a la jurisdicción exclusiva de las fuerzas policiales. Los gobiernos han delegado en la policía su responsabilidad como autoridad de toda política pública, lo que provocó que las fuerzas policiales definan la intervención de las fuerzas de seguridad conforme a sus propias prioridades corporativas y su tipo de enfoque del problema. Sumado a esto, a pesar de las importantes reformas institucionales realizadas en la región en varios de sus componentes (administración pública, justicia) son pocas las experiencias de reformas de las fuerzas policiales. Las fuerzas de seguridad mantienen, en su gran mayoría, una organización antigua e inapropiada para afrontar el fenómeno criminal de estos tiempos.

Como consecuencia de este desgobierno histórico y de la reducción de las políticas de seguridad a un tema estrictamente policial, se excluyó, en consecuencia, toda participación de la comunidad, de los gobiernos locales y, en general, la seguridad fue encajonada a técnicas policiales reactivas de comportamientos ilegales, sin capacidad de desarrollar políticas preventivas sociales ni situacionales que, en el largo plazo, no han dado los resultados esperados, como lo muestran los altos índices de criminalidad en la región.

El gobierno de la seguridad, entendido aquí como la capacidad institucional por parte del Poder Ejecutivo de diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad, es imprescindible para que un país o provincia/estado se dé una política de seguridad que tenga como resultado un control y disminución de la violencia y el delito. Con el objeto de identificar el estado del gobierno de la seguridad en la región, se adelantan algunos indicadores, cuya presencia o ausencia deberían permitir observar si en el país en análisis existen las condiciones para que un plan de seguridad pueda ser llevado adelante con éxito. En otras palabras, a mayor gobierno democrático e integral de la seguridad, mejores serán las condiciones para que un plan de seguridad ciudadana pueda lograr contener y disminuir la violencia, y viceversa.

Entre los indicadores escogidos, se encuentran los siguientes:

En primer lugar, se trata de saber si existe y cuál es la ubicación institucional dentro del Poder Ejecutivo, de un órgano, en manos de funcionarios civiles, con capacidad de gestión de la seguridad. La capacidad de gestión será alta cuando el órgano encargado de la seguridad tenga un alto rango dentro de la jerarquía de gobierno (por ejemplo, cuando sea un Ministerio de Seguridad o equivalente), será intermedio cuando la conducción de la seguridad se encuentre a cargo de una instancia jerárquicamente relevante pero dentro de una estructura que también tiene otras competencias políticas (p.ej., dentro de un Ministerio del Interior que también se encarga de relaciones con el Parlamento o con otros poderes del Estado), débil, cuando se trate de una instancia con grado menor dentro de la autoridades ejecutiva e inexistente cuando la conducción de la seguridad se encuentre directamente en manos de las fuerzas policiales.

En segundo lugar, el informe citado se preocupa por averiguar si, en el país bajo análisis existe y con qué carácter, un área técnica de carácter civil encargada de la elaboración y actualización del cuadro de situación de la violencia y el delito (tales como observatorios del delito, direcciones de información, etc.). En efecto, para poder elaborar cualquier plan de seguridad ciudadana y para poder medir los progresos que de éste resulten, es imprescindible contar con información georeferenciada sobre la violencia y el delito. Sin información, cualquier actividad policial o de cualquier otro tipo es actividad a ciegas, con muchas dificultades para obtener éxito. Una instancia de gobierno de la seguridad que no cuente con un mapa de delito y violencia actualizado difícilmente podrá controlar y hacer ceder los índices más representativos de la actividad criminal.

En tercer lugar, además de la jerarquía que dentro del Poder Ejecutivo tenga la autoridad que gobierna la seguridad ciudadana en su conjunto (incluida las políticas preventivas y la coordinación con otras agencias de seguridad no policiales), es importante saber si, dentro de la autoridad civil de gobierno, hay un órgano especial de dirección estratégica de las fuerzas de seguridad, entendiendo por dirección estratégica que la instancia civil controle la doctrina y los preceptos básicos de actuación, las líneas generales de aplicación de la carrera profesional, la coordinación con las demás agencias ejecutivas que implementan políticas ligadas a la seguridad, entre otros asuntos.

En cuarto lugar, se revela también información sobre la existencia o no de una instancia de asesoramiento a la autoridad ejecutiva o que incluso pueda presentar las características de órgano de consulta o cogestión. Se trata de organismos tales como Consejos Nacionales de Seguridad u otros de esta índole, abiertos a la participación de buena parte de las agencias de seguridad, de otras autoridades del Poder Ejecutivo ligadas al tema de seguridad e, incluso en algunos casos, a representantes del Parlamento o de la sociedad civil.

En quinto lugar, se toma en cuenta para medir el carácter democrático del gobierno de la seguridad en los países en observación el tipo y grado de intervención de la población en los asuntos de seguridad. La participación será alta, según los términos utilizados en este texto, cuando ésta sea prevista para todo el territorio nacional, la participación no sea cerrada y tenga cierto grado de continuidad; será media cuando la participación no alcance el nivel nacional, cuando la participación esté intermediada o se encuentre limitada a ciertas organizaciones; será finalmente baja en los demás casos.

Por último, se muestra la existencia y competencias de comisiones parlamentarias especializadas en temas de seguridad ciudadana, cuya importancia reside en que el Parlamento es una pieza clave para el control democrático de la seguridad y tiene una función muy positiva, cuando ésta funciona correctamente, para evaluar los resultados de los planes de seguridad que el Poder Ejecutivo haya diseñado y se encuentre implementando. Según los términos utilizados en este texto, el control parlamentario será fuerte cuando exista una comisión parlamentaria permanente en materia de seguridad que contemple dentro de sus facultades, un seguimiento activo y continuo de los planes de seguridad y del desempeño de las autoridades competentes en el gobierno de la seguridad pública, esto es, la inspección, fiscalización, control y evaluación del desempeño de autoridades y agencias de seguridad pública. Será en cambio débil cuando la comisión parlamentaria no tenga carácter permanente o cuando sus facultades sean limitadas a un seguimiento presupuestario y no tenga competencias de control activo. Será inexistente en los demás casos.

Países	Carácter civil e integral del gobierno institucional del Sistema de Seguridad Ciudadana en los países de la región					
	Órgano de conducción del gobierno de la seguridad	Existencia de un área/s técnica/s encargada/s del cuadro de situación de la violencia y el delito	Existencia y ubicación del órgano encargado de la dirección político institucional superior de la policía	Instancias de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad ciudadana	Participación comunitaria.	Existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas.
Argentina	Intermedio	Áreas a cargo de conducciones civiles y policiales, dispersas en agencias de diferente conducción ejecutiva	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio (1)	Fuerte
Bolivia	Intermedio	Inexistencia (2)	Inexistencia	Si	Bajo (3)	Fuerte
Brasil	Intermedio	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Inexistencia	Si	Bajo	Fuerte
Chile	Intermedio	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil ubicada en una agencia de diferente conducción ejecutiva	Si	Medio	Débil
Colombia	Débil	Áreas a cargo de conducciones civiles y policiales, dispersas en agencias de diferente conducción ejecutiva	Inexistencia	Si	Bajo	Inexistente

- (1). Si bien no existe un plan específico de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, se analizaron las referencias a instancias de participación ciudadana en el marco del Plan Nacional De Prevención del Delito, el cual se gestiona en base a un modelo participativo.
- (2). Existe una Dirección de Seguimiento y Evaluación al interior de la Dirección Nacional de Seguridad, área a cargo de la Secretaría Técnica. No se pudo acceder a información sobre el responsable a cargo ni sobre las funciones de la Dirección, por lo cual, no se la ha tomado en cuenta como dato.
- (3). Si bien no existe un plan específico de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, se analizaron las referencias a instancias de participación ciudadana en el marco del Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Países	Carácter civil e integral del gobierno institucional del Sistema de Seguridad Ciudadana en los países de la región					
	Órgano de conducción del gobierno de la seguridad	Existencia de un área/s técnica/s encargada/s del cuadro de situación de la violencia y el delito	Existencia y ubicación del órgano encargado de la dirección político institucional superior de la policía	Instancias de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad ciudadana.	Participación comunitaria.	Existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas.
Ecuador	Débil	Inexistencia	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	No	Bajo	Inexistente
México	Fuerte	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Bajo	Débil
Paraguay	Débil (4)	Inexistencia	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Débil
Perú	Intermedio	Inexistencia (5)	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Fuerte
Uruguay	Intermedio	Área a cargo de una conducción policial civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Inexistente
Venezuela	Débil	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Fuerte

(4). El análisis se basa en la lectura del estatuto normativo identificado como regulatorio de los asuntos de seguridad pública. Fue imposible el acceso a la página web del Ministerio del Interior para profundizar en la evaluación.

(5). El Ministerio del Interior maneja estadísticas que solamente reúnen números de las dependencias del sector. No presenta, sin embargo, indicios de una elaboración de un cuadro de situación de la violencia y el delito. Existe una Oficina Sectorial de Planificación, sobre la cual no se cuenta con información, y que, por lo tanto, no se ha tomado como dato.

Como puede observarse de la información reseñada, el gobierno de la seguridad muestra serias debilidades en la región. En primer lugar, la jerarquía institucional de las instancias de gobierno de la seguridad es raramente fuerte y consolidada, lo que se confirma por el hecho de que son pocos los poderes ejecutivos que cuentan con información actualizada sobre violencia y delito. Esto confirma que la seguridad ciudadana fue por largo tiempo descuidada como política pública y que los esfuerzos por diseñar políticas para el sector se enfrentan con una debilidad sistémica de los organismos ejecutivos responsables del área. En efecto, es bastante visible en la región que los Ministerios del Interior, Gobierno o Gobernación, según el país, no cuentan todavía con el personal civil necesario y con suficientes conocimientos técnicos como para gerenciar el sistema de seguridad ciudadana.

En segundo lugar, sumado a lo anterior, la conducción civil de las fuerzas policiales es, como norma en toda la región, muy pobre, lo que provoca que la operación policial estará generalmente desvinculada del resto de la actividad de prevención y control de la violencia y el delito. En aquellos países que cuentan con más de una agencia policial, la ausencia de una conducción civil de las fuerzas de seguridad generalmente contribuye a una descoordinación estratégica y operativa de tales fuerzas.

La complejidad es aún mayor para el caso de los países federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela. La información que se presenta en este texto se refiere sólo al ámbito federal y no incluye el ámbito provincial o estatal. Cada provincia o estado, en estos países federales, en la medida en que la seguridad ciudadana es parte de sus competencias, tiene su propio sistema de gobierno de la seguridad. El panorama en todos estos países es bastante irregular, variando de estado a estado. No obstante, puede avanzarse que si a nivel federal ya existen debilidades de gobierno de la seguridad, en las distintas instancias federadas las complicaciones, en general, aumentan. Distinto es el caso de Colombia, donde los alcaldes municipales tienen competencias amplias que le permiten incluso tener comando sobre las fuerzas policiales. Esta circunstancia ha permitido que en Colombia haya habido un mayor desarrollo del gobierno de la seguridad en el ámbito municipal (en especial en las grandes ciudades como Bogotá y, más recientemente, Medellín).

Puede observarse, asimismo, que los mecanismos de control externo de la seguridad ciudadana son particularmente débiles, tanto en aquello que se refiere a la participación

ciudadana como al control parlamentario. En cuanto a la participación, las experiencias en la región son bastante heterogéneas y, en general, poco sistemáticas. La experiencia más extendida es aquella que han liderado las fuerzas policiales. Sólo muy recientemente se han desarrollado programas que favorecen una participación fundada en organizaciones sociales ya existentes.

Respecto del control parlamentario de la seguridad ciudadana, los resultados de la información relevada son mixtos. En efecto, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Perú o Venezuela, existen comisiones parlamentarias permanentes dedicadas al tema de seguridad, lo que revela un ambiente institucional más propicio para desarrollar el control parlamentario. En los demás casos, la situación se presenta distinta, pues el Parlamento no parece tener un rol mayor en las discusiones sobre seguridad ciudadana, más allá de su tradicional rol en el proceso de elaboración del presupuesto del Estado.

En síntesis, la información recogida y sistematizada en este texto muestra que la región tiene todavía que hacer serios esfuerzos para fortalecer su gobierno de la seguridad ciudadana, tanto en sus aspectos estratégico-políticos (órgano de conducción de la seguridad), como en sus aspectos operativos (dirección de las fuerzas de seguridad), en sus aspectos técnicos (sistema de información) y también en los aspectos relacionados al control externo del sistema de seguridad (control social y parlamentario).

La idea que aquí se defiende es que, en la medida en que la región latinoamericana no se dote de instituciones capaces de diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad, será por demás difícil que consiga reducir los actuales índices de violencia y delito. La fotografía actual del estado del gobierno de la seguridad muestra, en definitiva, que esta débil capacidad de gestión de la seguridad no permite ser optimista en el futuro cercano.

## ¿Cómo revertir la situación? Las políticas de seguridad ciudadana

Como se desprende de lo sostenido hasta aquí, América Latina sufre, por una parte, de altos índices de criminalidad violenta y de una actividad creciente de criminalidad organizada,



a lo que se suma una baja confianza por parte de la población en las instancias ejecutivas del sector de seguridad ciudadana; por otra parte, el análisis del marco normativo y del gobierno de la seguridad ciudadana demuestra una debilidad marcada que hace pensar que, en las actuales circunstancias, los gobiernos de la región tienen pocos instrumentos a su alcance para lograr controlar y revertir la situación.

Por las razones señaladas, no cabe más que concluir que una política exitosa de seguridad ciudadana debe tener dos componentes fundamentales: en primer lugar, un conjunto de políticas dirigidas a prevenir y controlar la violencia y el delito en sus distintas manifestaciones (políticas sustantivas) y, en segundo lugar, un conjunto de políticas dirigidas a modernizar y reformar el sistema institucional de seguridad ciudadana (políticas instrumentales).

Sobre estas dos áreas, imprescindibles para una política exitosa, puede decirse que rara vez una ha acompañado la otra y que, además, rara vez ambas áreas de política hayan sido concurrentes. En efecto, respecto de las políticas sustantivas, es decir, aquellas cuyo objetivo directo es la prevención de la violencia y el delito, la experiencia ha demostrado que no existen fórmulas mágicas, respuestas rápidas ni, menos aún, que los anuncios populistas de mano dura tengan algún efecto en la reducción del delito. Las políticas de seguridad ciudadana deben ser multidimensionales y pluridisciplinarias. Deben ser, además, ejecutadas desde distintos niveles de responsabilidad y ejecución.

Lejos de la tradición latinoamericana, que ha creído que las políticas de seguridad son esencialmente reactivas a comportamientos delictivos y lideradas casi exclusivamente por el sistema policial, es hoy casi una obviedad sostener que no sólo la mera acción policial no es suficiente para abordar problemas socialmente complejos, sino que incluso el modo de intervención policial reactivo es desaconsejado para enfrentar ciertos comportamientos. Las políticas de seguridad ciudadana requieren, en consecuencia, un abordaje multidimensional, desde distintas disciplinas, esto es, una aproximación desde políticas preventivas de carácter social y también políticas institucionales de prevención y de control de la violencia y el delito, incluyendo las respuestas del sistema de justicia. A modo de ejemplo, puede reseñarse los siguientes programas:

<p>Políticas sociales de prevención de la violencia y el delito.</p>	<p>Favorecer la inserción laboral de los jóvenes y facilitar las condiciones para un mejor uso del tiempo libre.  Fomentar el autocumplimiento de normas.  Reducir manifestaciones de violencia de género y contra los niños y niñas.  Neutralizar factores de riesgo (alcohol – estupefacientes).  Mejorar los contextos urbanos.</p>
<p>Políticas institucionales de prevención y control de la violencia y el delito.</p>	<p>Estrategia de policiamiento en seguridad preventiva.  Estrategia de policiamiento en seguridad compleja.  (Para ambos, identificación de problemáticas delictivas, diseño de estrategias operacionales policiales, diseño e implementación de necesidades logísticas).</p>
<p>Políticas para mejorar la respuesta del sistema de justicia al delito.</p>	<p>Estrategia para mejorar la eficiencia de la investigación criminal.  Fomentar y maximizar las alternativas al proceso penal y a la pena.  Mejorar el acceso a la justicia y fomentar el uso de sistemas restaurativos.</p>

Es evidente, por otra parte, que las competencias para la implementación de este conjunto de iniciativas recae en más de una autoridad. En efecto, las alcaldías o municipalidades, por ejemplo, tienen a su cargo generalmente, por ejemplo, la mejora de los contextos urbanos; los ministerios del área social tendrán responsabilidad en cuanto a facilitar la inserción laboral de jóvenes; la policía, por su parte, la implementación de una estrategia de seguridad preventiva, y, junto con otras agencias de seguridad (aduanas, migraciones, etcétera), tendrán también que coordinar acciones para responder al crimen organizado; finalmente, la justicia tendrá su rol en cuanto a un incremento de la eficiencia en la respuesta al delito.

Por estas razones, una política de seguridad ciudadana que tenga posibilidades de éxito debe contemplar los distintos niveles de implementación (nacional, intermedio, local), así como los distintos niveles de responsabilidad de las autoridades del sector de seguridad y de las áreas sociales de gobierno. Esta complejidad en la implementación pone de manifiesto

la necesidad de la conducción política y estratégica de los planes de seguridad, tarea que recae en la máxima autoridad civil del área, normalmente el Ministerio del Interior, Gobierno o Gobernación.

A pesar de lo señalado, como surge de la evaluación de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana de la región, los mejores programas de prevención y control del delito y la violencia tendrán muchas dificultades para ser implementados adecuadamente en el actual estado de cosas. En efecto, las instituciones del sistema de seguridad ciudadana de América Latina requieren de una modernización que es hoy inevitable para poder implementar políticas exitosas. Por esta razón, aquí se sostiene que, en nuestra región, para obtener una mejora sostenida de los índices de violencia y delito, no alcanza con el diseño e implementación de políticas dirigidas a la prevención y control de estas manifestaciones, sino que también es necesaria la implementación simultánea de programas de reforma y modernización del sector.

Estas políticas incluyen:

Políticas de reforma y modernización del sistema de seguridad ciudadana	• Fortalecimiento del gobierno de la seguridad.
	• Modernización y reforma del sistema policial.
	• Estrategia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de seguridad.
	• Fortalecimiento del control de la seguridad privada.
	• Modernización de la investigación criminal y de la persecución penal pública.

En efecto, la reforma y modernización del sistema de seguridad ciudadana requiere una serie de acciones que incluyen, en primer lugar, un fortalecimiento del gobierno de la seguridad, esto es, un mejor encuadramiento normativo del sistema de seguridad, un fortalecimiento de los sistemas de información (cuadro del delito), una mejora en la formación del personal, una mejor dirección estratégica civil de las fuerzas policiales, un fortalecimiento del control parlamentario, entre otras acciones.

En cuanto a la modernización policial, la mayoría de las policías de nuestra región muestran serios desequilibrios en la estructura de mando (cúpulas policiales sobredimensionadas), deficiencias en la estructura operacional (demasiada centralización), serios problemas ligados a la profesión y formación policial e incluso la debilidad de los mecanismos de control interno y externo de desempeño y disciplina.

La seguridad también es un bien común que debe ser administrado desde las políticas locales, cuyos buenos resultados han sido demostrados en varios municipios de la región latinoamericana. Es preciso, en consecuencia, fomentar que los gobiernos locales, que se encuentran en buena posición para identificar problemas y soluciones en materia de seguridad, desarrollen capacidades para diseñar e implementar acciones en materia de seguridad ciudadana. Los gobiernos provinciales/estatales y nacionales deben desarrollar, a este respecto, capacidades para asistir a los gobiernos locales a desarrollar estas acciones de prevención de la violencia.

En los países latinoamericanos, las empresas de seguridad privada han tenido un desarrollo de gran importancia en los últimos tiempos, al punto que el número de agentes de seguridad privada llegan, en algunos países, a doblar en número a los agentes policiales. Por la importancia de la tarea que estas empresas desarrollan y por la necesidad de asegurar una buena complementariedad con la fuerza pública, es preciso fortalecer el sistema de control de las empresas de seguridad privada y de sus socios, asegurar un adecuado registro de su equipamiento y una adecuada formación del personal.

Asimismo, es preciso que la respuesta del sistema de justicia sea eficaz, esto es, que la promesa de pena contenida en la ley para aquellas personas que la infrinjan, se cumpla. La credibilidad del sistema de justicia se ve afectado sobremanera por los altos índices de impunidad que se encuentra en alguno de nuestros países, en especial en aquellos delitos con cierta complejidad. Mientras los sistemas de enjuiciamiento penal han sido modernizados en la región (reformas a los códigos procesales penales), la policía de investigación, las fiscalías y las demás agencias ligadas a la inteligencia y respuesta a delitos específicos (sistema financiero, drogas, aduanas) continúan con serias debilidades para construir investigaciones creíbles, recolectar pruebas de manera adecuada que permita obtener una condena al final de un juicio penal. Por otra parte, si bien las respuestas alternativas al juicio y a la pena han

sido incrementadas en los últimos diez años, la cultura del sistema penal todavía resiste estos mecanismos, que siguen relegados a sistemas residuales.

Las políticas de seguridad ciudadana requieren, para finalizar, un abordaje comprensivo, que incluye políticas sustantivas de prevención y control de la violencia y el delito; de políticas de reforma de las instituciones del sector para que sean capaces de implementar estas políticas en el marco de la ley y, por último, de un Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles de gobierno) que esté en condiciones de dotar de sentido común a estas distintas acciones, de implementar, en definitiva, una estrategia eficaz.

## Conclusión

El presente texto, como se dijo, es un avance de algunos de los resultados incluidos en el informe sobre el estado de la seguridad en América Latina que está elaborando el PNUD y que se presentará en breve. El informe, a diferencia de este texto, incluye una más amplia información sobre la situación de la violencia y el delito, así como también más indicadores sobre el estado de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana.

En materia de estado de la violencia y el delito, sólo se hizo referencia aquí a los índices de homicidios (violencia delictiva), robo de automotores (como índice de criminalidad organizada) y a la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño de los presidentes y de las fuerzas policiales (situación subjetiva de la seguridad). Sobre el estado de las instituciones del sector, el presente texto sólo analizó la calidad de los marcos normativos de la seguridad ciudadana y el estado de los órganos de gobierno de la seguridad ciudadana. No se analizaron aquí ni el grado de modernización de las fuerzas policiales, ni el estado del control de la seguridad privada, así como tampoco la amplitud y comprensión de los planes de prevención del delito ni la eficacia de la persecución penal, que sí, en cambio, tendrán su lugar en el informe en preparación.

Aun cuando la información aquí presentada es parcial, dos conclusiones principales se pueden ser desprendidas:

La primera de ellas es que los niveles de violencia delictiva en la región son muy altos, lo que compromete seriamente el desarrollo humano y, eventualmente, la gobernabilidad democrática de la región. Como se ha podido observar, los problemas de violencia delictiva se agravan en aquellos países con menores índices de desarrollo humano (IDH), mientras que, en los países donde el desarrollo humano se encuentra más avanzado, el delito tiende a volverse más complejo y, por lo tanto, potencialmente de grave impacto. La población, por su parte, tiene una baja credibilidad sobre el sistema de seguridad ciudadana, al punto que la credibilidad de las fuerzas policiales se encuentra actualmente al extremo comprometida.

La segunda conclusión da cuenta que las instituciones del sistema de seguridad ciudadana en América Latina presentan debilidades estructurales que requieren de acciones decididas al respecto. En efecto, todo parece indicar que, salvo algunas excepciones de países que han logrado mantener los índices de violencia y delito a niveles aceptables, las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana requieren ser modernizadas, y que es necesario que las autoridades civiles desarrollen o fortalezcan sus capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana de carácter comprensivo e integral.

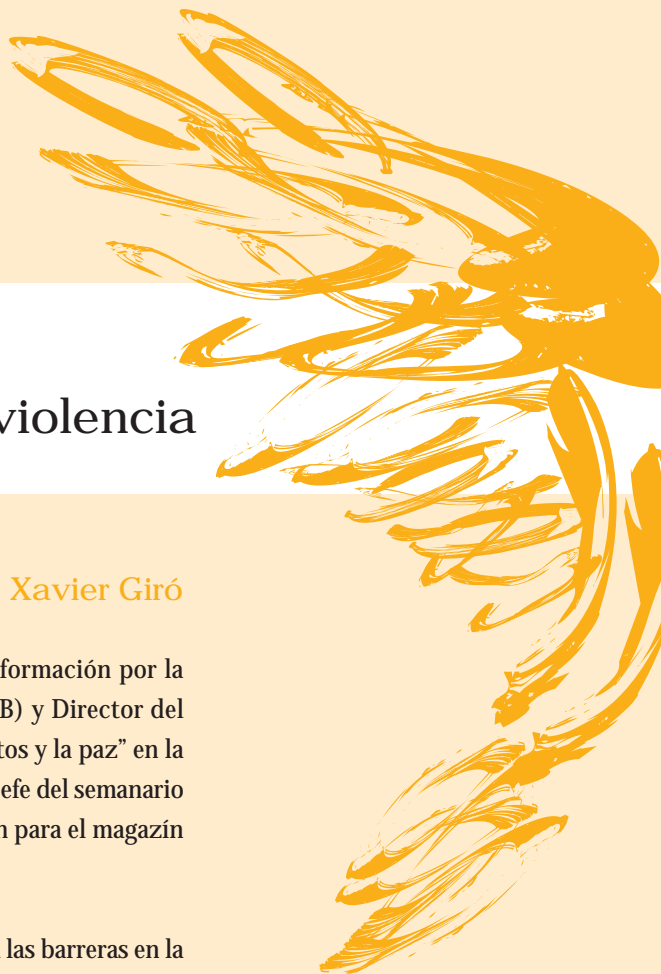
La situación crítica de la violencia y el delito y el grado de deterioro de las instituciones del sector hacen pensar, en consecuencia, que las políticas de seguridad ciudadana para la región deben estar dirigidas tanto a prevenir la violencia y el delito como a modernizar el marco institucional que implemente estas políticas. En la medida en que la región no ponga en marcha políticas multidimensionales de prevención y control que sean acompañados de estos esfuerzos de modernización institucional, no existen motivos para creer que el estado de la seguridad en América Latina tenga avances positivos en los próximos años.

## 6. Los medios y la cobertura de la violencia

Xavier Giró

Xavier Giró. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y Director del postgrado “La comunicación de los conflictos y la paz” en la UAB. Como periodista ejerció como editor jefe del semanario El Viejo Topo, corresponsal en Washington para el magazine El Temps, y editor jefe de Antena 3 TV.

Entre sus publicaciones destacan “Mirada a las barreras en la cobertura de la guerra de Iraq” (2004), “La imagen de la juventud en la prensa. Valores, política y violencia» (2003), y “La intervención de los media en el conflicto yugoslavo” (1996).







## Introducción

La violencia asociada a los crímenes u otras figuras delictivas —como los atracos, los hurtos, la extorsión, etc.— en ciudades y pueblos es un problema que merece la atención de las autoridades, las instituciones, los partidos políticos, las organizaciones cívicas y la simple ciudadanía. Las políticas que los gobiernos adoptan con el objetivo declarado de erradicarla o reducirla están influidas por la percepción social de los delitos y de las personas que los cometen y esa percepción está condicionada, cada día que pasa con más fuerza, por el discurso de los medios de comunicación, de ahí el interés por su estudio.

Por lo tanto, este artículo se propone discutir cómo operan los medios de comunicación con respecto a la cobertura de la violencia y de los conflictos que la generan. Trataremos de los criterios de noticiabilidad, de las dificultades para desplegar una cobertura de la complejidad de la situación de conflicto y daremos pautas para analizar dicha cobertura. Acabaremos con algunas recomendaciones para el ejercicio de un periodismo orientado hacia la transformación de conflictos. Todo ello prestando atención al caso de El Salvador, un país donde, según las estadísticas manejadas por distintas fuentes, el número de homicidios oscila entre 9 y 12 diarias; cosa que para una población que no llega a los siete millones de habitantes arroja uno de los índices más altos del planeta, al menos entre los conocidos.

## La violencia como factor noticioso

Hay un extenso repertorio de criterios para decidir que un hecho o unos datos merecen la categoría de noticia, es decir, que a partir de ellos se puede elaborar una información y publicarla. Los periodistas manejan generalmente criterios comunes en todas las redacciones. Vamos a ver a continuación un conjunto de valores noticiosos que, al menos teóricamente, son independientes de la temática de que se ocupen. El primero responde a la pregunta clásica con que todo reportero se enfrenta al volver a la redacción cuando el jefe de sección le inquiriere: ¿Qué hay de nuevo? El término noticia está ligado siempre a novedad, pero de hecho hay muchas formas de dar respuesta a la demanda de novedad.

Por una parte, si algo acaba de ocurrir, es decir, es reciente, tiene muchas posibilidades de aparecer como nuevo para el lector, el oyente o el espectador. La aparición en escena de la violencia —independientemente de a qué esté ligada— siempre es una novedad para los medios, particularmente para aquellos que compiten por ser los primeros en dar lo último que acaba de ocurrir. Era el caso, hace cierto tiempo de la radio— y lo sigue siendo—, pero ya lo es también de la televisión y, de forma creciente, de los periódicos con versión en internet. Todos cuentan entre sus méritos haber sido los primeros en dar una noticia.

Un segundo criterio es el de proximidad. Cuanto más cercano a la audiencia sea un acontecimiento —emplearemos en adelante los términos ‘audiencia’ o ‘público’ como sinónimos de lector, oyente o espectador—, más alta será su probabilidad de ser reflejado en el medio de comunicación. ¿Por qué? Pues porque cuanto más cercano, más despierta el interés del público porque los personajes también serán más cercanos y, en algunos casos, es incluso probable que el acontecimiento tenga consecuencias que le afecten. A su vez, el grado en que el público se puede sentir afectado será mayor cuanto mayor sea la violencia involucrada en el hecho referido.

El tercer criterio se basa en la sorpresa, en lo repentino que pueda ser un hecho. Si algo es repentino, como suelen serlo los hechos acompañados de violencia, entonces sorprenden,

despiertan la curiosidad y el temor, y son, indudablemente, novedosos para la audiencia.

Incluso cuando no resultan sorprendentes porque son percibidos como usuales, dentro de periodos en que se dan continuos episodios de violencia, si éstos tienen lugar en un entorno cercano, no se perciben como una repetición del anterior —además, nunca lo son ya que siempre se trata de nuevas personas afectadas, aunque sólo sea por las víctimas—. Si fuesen concebidos como una repetición, perderían el valor noticioso. Sin embargo, se toman como un acto que se suma al anterior y incrementa el número de víctimas —una nueva cifra acumulada—, un acontecimiento con circunstancias particulares —con rostros y nuevos nombres particulares— y que el ciudadano fácilmente interioriza como cada vez menos alejado de sí mismo, porque a menudo puede pensar que un día le puede tocar a él o alguna persona allegada.

Por el contrario, si la violencia es lejana — o es presentada como lejana—, el anonimato en que se ven sumidas las víctimas y la falta de relación directa que la audiencia sienta con ellas, puede favorecer una percepción de acontecimiento violento como un hecho rutinario más, carente de novedad.

De todas formas, no es en absoluto descartable que la información continua sobre hechos violentos de entornos cercanos también pueda desembocar en una ‘naturalización’ e insensibilización con respecto a la violencia por parte del público, en una especie de resignación ante una plaga que se interpreta como inevitable. Sin embargo, esto no suele comportar un cambio de consideración de su carácter noticioso y, por tanto, no suele interrumpir el flujo de información un día tras otro.

A veces, en un sentido totalmente inverso, algo no repentino, sino muy previsible, como la salida a luz pública de los datos mensuales sobre delincuencia y homicidios —tanto si son estimados positivos como negativos para las autoridades o para la población— encuentran espacio en los medios. Sobre todo, si la continua reseña de actos violentos ha contribuido a crear un estado de alarma social.

En particular, la muerte o las muertes derivadas de actos violentos es considerada relevante porque aunque afecte a una sola persona es una vulneración de su derecho a la vida. Si además atañe a un número considerable de individuos, entonces entra en la categoría de importante y automáticamente se hace merecedora de atención informativa.

En definitiva, la violencia o los acontecimientos cargados de violencia —nos estamos refiriendo a la violencia visible— reúnen suficientes requisitos para convertirse prácticamente siempre en noticia, es decir, los medios construyen a su alrededor un relato, un acontecimiento discursivo y, tomados globalmente, un discurso sobre la violencia.

Hay dos criterios adicionales que son habitualmente muy socorridos para determinar si un hecho tiene valor noticioso. Primero, si su divulgación hiera a alguien, tiene altas probabilidades de publicarse. Por ejemplo, como se ha apuntado antes, las estadísticas sobre violencia, si perjudican la imagen del gobierno, es muy probable que lleguen a ver la luz. Segundo, también es noticia, por encima de todos los criterios anteriores, aquello que el director o el editor/redactor jefe del medio decide —por decreto— que tiene ese valor. Así, como ejemplo, una buena noticia sobre rehabilitación de presos, que podría no despertar ninguna inquietud en algunos redactores, puede salir adelante si encuentra una actitud favorable del director. Por supuesto, también en sentido negativo el director o el editor pueden ejercer su poder sobre el discurso del medio impidiendo la aparición de informaciones que algún redactor haya considerado que sí merecen ser publicadas.

Ahora bien, una vez discutidos los criterios, y visto que los hechos violentos, o el discurso sobre ellos, tienen las puertas abiertas de los medios, hay que resolver otra cuestión. ¿Qué decimos sobre ellos? ¿Qué contamos? La información periodística sigue de forma habitual la pauta marcada por seis preguntas clásicas: ¿Qué ha pasado? ¿Quién lo ha hecho? ¿Cuándo ha sido? ¿Dónde ha ocurrido? ¿Cómo ha sucedido? ¿Por qué ha pasado? Las cinco primeras requieren un cierto trabajo, pero son relativamente accesibles para un reportero. Sin embargo, resolver la sexta —¿Por qué?— ya es más complicado, requiere averiguar las causas de lo acontecido. Saber por qué ha ocurrido un hecho que ha generado violencia comporta probablemente más trabajo, más formación, más tiempo. Apuntemos ya aquí que trabajo, formación y tiempo son elementos costosos para los medios y que, por tanto, suelen ser siempre escasos, lo cual compromete seriamente la investigación sobre el por qué.

Adicionalmente el por qué es, a fin de cuentas, la parte más importante de la información, siempre y cuando el objetivo que perseguimos sea suministrar elementos para que un acontecimiento doloroso no vuelva a ocurrir, como es presumible que deseemos en el caso de la violencia. Contar las causas no es sencillo. Hay diversos niveles de explicación.

Veamos un ejemplo. Si respondemos que la causa —el por qué— de que haya habido un

muerto está en el, supongamos, atraco o robo que lo ha precipitado y ahí se detiene la pesquisa, estamos perdiendo la oportunidad de preguntar ¿Qué ha empujado a los protagonistas a realizar el atraco? Y quien dice atraco, puede mencionar de igual forma cualquier acto que haya comportado violencia.

Si vamos más allá del caso del atraco y pensamos en un 'caso cualquiera', podemos concebir la violencia como si fuese la manifestación de la fiebre de una enfermedad, o mejor dicho, dados sus distintos orígenes, de distintas enfermedades —léase, conflictos. Y decimos distintas porque hay diferencias constatables entre, por ejemplo, la delincuencia ligada al narcotráfico y la de delitos llamados de bagatela o poca monta o entre cualquiera de éstas y el maltrato a las mujeres.

En una perspectiva de resolución o transformación de conflictos, lo que acabamos de afirmar tiene repercusiones relevantes. Por un lado, puede estar indicado atajar la fiebre para evitar un colapso en el funcionamiento del cuerpo, es decir, para los casos que nos ocupan, puede estar indicado tomar ciertas medidas represivas. Pero por otro lado, si no aplicamos un tratamiento para la enfermedad de la cual procede en última instancia la fiebre, ésta seguirá reapareciendo. Además, previsiblemente las medidas a tomar deberían ser distintas para cada enfermedad, como lo serán las vacunas —medidas preventivas— que se vayan a proponer.

## Crítica a la cobertura de los conflictos que la generan

La cobertura de la violencia se puede analizar desde múltiples perspectivas. Adoptamos aquí sólo tres de ellas que son las que responden a nuestras inquietudes en este momento y contexto y que formulamos en forma de preguntas:

- 1) ¿Ofrecen los medios de comunicación una visión completa de los conflictos de los que emana la violencia?
- 2) ¿Respetan los periodistas y los medios las recomendaciones deontológicas de la profesión?
- 3) ¿Contribuyen con su cobertura a la transformación y, eventualmente, a la resolución de los conflictos en cuestión? ¿Contribuyen a la reducción del sufrimiento humano?

En el caso de El Salvador, para discutir las tres preguntas planteadas y dada la diversidad de los fenómenos asociados a la violencia en este país, restringiremos el abanico a tres tipos amplios de violencia: a) la violencia ligada a la delincuencia en general; b) la violencia ligada a ciertas actividades de las maras —también denominadas comúnmente pandillas—, y c) la violencia de género.

Son los tres tipos más destacados en los registros de homicidios de las distintas instituciones que hacen un seguimiento, aun cuando, por una parte, no son los únicos tipos. Por otra parte, el que tiene adjudicada la cuota más alta sobre el total es la ligada a las maras, un 35%, una cifra considerada hinchada por algunas fuentes, pero que en cualquier caso aunque sería una magnitud considerable, deja el 65% restante bajo otras responsabilidades. Los tres tipos de violencia no son mutuamente excluyentes, sino que se solapan. Por delincuencia en un sentido general entendemos actos de distintos tipos —hurtos, robos, robos de coches, atracos, narcotráfico, secuestro, sicariato, violaciones, etc.—. Por otro lado, al referirnos a ciertas actividades violentas protagonizadas por las maras incluimos eventualmente algunos de los tipos delictivos que acabamos de enunciar y también a luchas entre ellas por el control del territorio, palizas, venganzas, extorsión a cambio de protección, etc. Por último, con el término violencia de género indicamos aquella ejercida contra las mujeres por su condición de mujer (violaciones, violencia intrafamiliar, maltrato dentro y fuera de la familia, maltrato psicológico, etc.).

El solapamiento entre lo que hemos denominado ‘delincuencia en general’ y ‘ciertas actividades’ de maras —no necesariamente todas las maras las ejercen, ni todas las maras las ejercen todas— es claro, pero se trata de un solapamiento, no una identidad de tal forma que podemos afirmar que<sup>1</sup>:

- a) No todos los delincuentes son miembros de maras.
- b) No todos los delincuentes son violentos. Ni los que lo son, lo son en el mismo grado.
- c) No todos los miembros de maras son delincuentes. No todas las maras practican la delincuencia. No todas las que la practican, lo hacen en la misma medida, ni con la misma violencia.
- d) Además la observación empírica también nos permite afirmar que las maras son un fenómeno de asociación juvenil.

Antes de responder a la primera de las preguntas —¿Ofrecen los medios de comunicación una visión completa de los conflictos de los que emana la violencia?— debemos hacer un diagnóstico de la situación. Pues bien, el solapamiento o la coincidencia parcial que hemos señalado entre la violencia delincencial y la ejercida por algunas maras, nos permite elaborar un esquema de análisis en tres niveles de conflicto.

En el primer nivel, identificamos como problema la violencia registrada y, en particular, los homicidios. Alrededor de este problema hay un buen número de actores: gobierno, ayuntamientos, policía, jueces, partidos políticos, los delincuentes—narcotraficantes, ladrones de coches, etc.—, y los miembros de las maras, los empresarios, la iglesia y las víctimas y sus allegados.

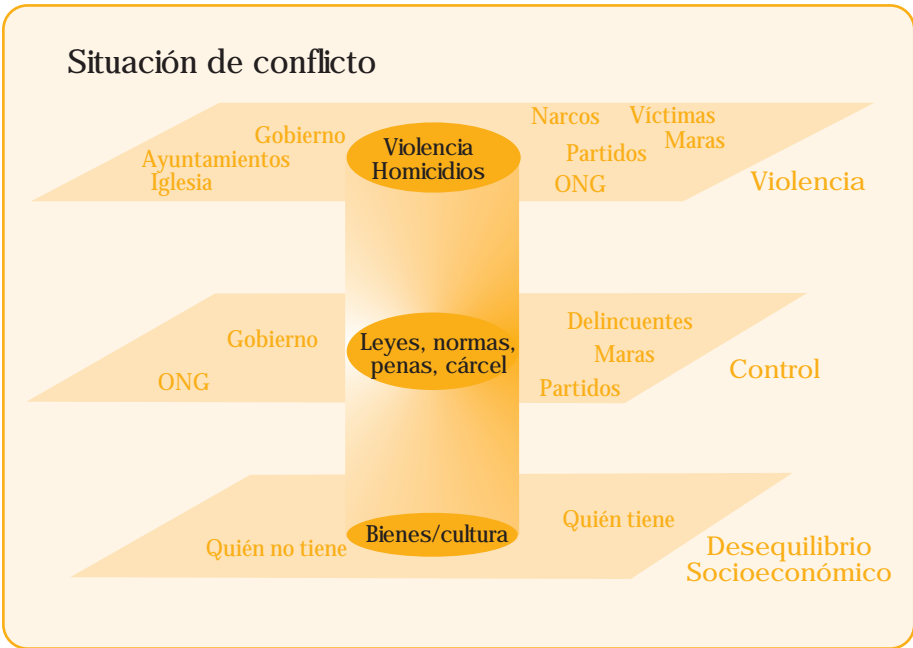
La violencia visibilizada es síntoma de un cierto nivel de caos social que especialmente el gobierno y otros actores proponen remediar con medidas de control y represión. Proponen leyes o reformas de leyes, penas de cárcel más duras, refuerzo de la policía y, en el caso de algunos actores, intervención del ejército. En fin, un conjunto de medidas que son, a su vez, el problema alrededor del cual gira un segundo nivel de conflicto en el que accionan todos los actores antes indicados y también organizaciones de derechos humanos y ONGs, así como familiares de presos que, por ejemplo, tienen algo que decir sobre las propuestas de incremento de penas o el endurecimiento de las condiciones carcelarias de sus parientes.

Si hurgamos un poco más en las causas que impulsan a un buen número de personas —no a todas ciertamente, pero al menos a un número muy significativo— a delinquir, nos daremos

<sup>1</sup> Múltiples informaciones publicadas en la prensa salvadoreña entre mayo y octubre de 2005 aportan datos generales y ejemplos ilustrativos de lo aquí afirmado

cuenta de que la brecha que hay entre los que tienen y los que no tienen, es decir, no sólo la pobreza, sino la percepción de la desigualdad, de la exclusión social, pone a muchos en la pendiente de la delincuencia. Si a ésta sumamos una cultura de valores individualista y también el hecho de que quien se siente excluido o discriminado o desposeído – a veces con una familia detrás, pero también sin ella– tiene una jerarquía de valores distinta de la habitualmente considerada como correcta, entenderemos un poco más la situación y, por ende, su conducta. En este contexto, ‘robar’ es un verbo de significado discutido. Si además tenemos en cuenta la relativamente fácil posesión de armas de fuego, se empiezan a comprender los altos índices de mortalidad.

En el gráfico siguiente se esquematiza la situación de conflicto.



Ahora podemos volver a preguntarnos, ¿Cuentan los medios en su representación de la violencia este contexto? ¿Cuentan para cada uno de los actores a) cómo ve los problemas; b) cómo los vive; c) qué causas entiende que tienen los problemas; d) qué soluciones propone y qué objetivos tiene?



Por supuesto, no es fácil recoger en el discurso de los medios, en las informaciones y columnas de opinión o análisis, la complejidad de los conflictos, pero la dificultad no debe impedir constatar las deficiencias y sí debe animar a superarlas. De todas formas, antes de responder a las preguntas planteadas veamos a rasgos generales la situación de conflicto relacionada con la violencia de género.

El conjunto de creencias que sustentan y reproducen el patriarcado, las creencias comúnmente denominadas machistas, son el marco general dentro del que se insertan aquellos hombres que se creen superiores a las mujeres, que creen que las pueden someter y maltratar. Muchos esposos y novios se creen con derecho de propiedad sobre ellas y con derecho a imponerles una conducta o a impedir que los dejen llegado el caso. Algunos incluso sienten herida su identidad de macho si sus prerrogativas se ven cuestionadas.

Tal es la fuerza del patriarcado que muchas mujeres comparten esas creencias. Tanto como para que al ser maltratadas, su primera reacción sea preguntarse ¿qué hago mal? O, incluso en algunos casos, para que lleguen a pensar que el agresor les pega porque las quiere. Es tal el dominio del patriarcado que muchas mujeres incluso aceptan una relación más que desigual, dolorosa, como algo normal. Se trata obviamente de una situación de conflicto cualitativamente diferente de la apuntada para el supuesto de la delincuencia.

En el caso de la violencia contra las mujeres también hemos de preguntar: ¿Explican los medios esta situación de conflicto? La respuesta es sencilla, no. Porque al no haber cobertura informativa de este conflicto, no explican nada. La violencia de género y en particular la intrafamiliar prácticamente sólo aparece para engrosar las estadísticas. Su ausencia no permite que las mujeres que sufren esa violencia se den cuenta de que hay muchas otras como ellas, de que no se trata de un caso particular sino de un problema social, de una vulneración de los derechos humanos, de que pueden hacer algo, denunciar, escapar y recibir protección. Probablemente, la cobertura informativa no bastaría como garantía de todo lo que se acaba de apuntar, pero se habría avanzado considerablemente. Tampoco, si hubiese una cobertura se garantizaría que fuera cabal, que respetara el dolor de las víctimas, su intimidad, su dignidad, su imagen. Es toda otra problemática que hay que prever, como también el respeto a la presunción de inocencia de los acusados de agresión<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Existe un conjunto de 12 recomendaciones para el tratamiento de la violencia de género que se puede encontrar en: <http://www.bcn.es/dones/root/violenciadegenere/recomanacions.pdf>. Y también hay links interesantes en <http://www.mujireshoy.com/secciones/672.shtml>; <http://www.foroperiodistas.com/documentos/documentosmedios/compostela.htm> ; [http://www.e-leuis.net/noticia.asp?id\\_noticia=1484](http://www.e-leuis.net/noticia.asp?id_noticia=1484) y <http://www.rionegro.com.ar/arch200311/27/o27p02.php>

Además, cuando la cobertura se realice también habrá que asegurarse de que existe un seguimiento, de que no todo se acaba en el relato de la agresión sino que continúa con la solución del caso y especialmente con la eventual recuperación de la víctima. Ello es relevante para que las mujeres agredidas vean que tiene sentido rebelarse contra su sufrimiento y contra el victimario, que existe una salida, una vía para resolver el conflicto en que están inmersas.

Con estas notas, aunque breves, respondemos a las preguntas relativas a la brevísima cobertura de la violencia de género. Para responder a las mismas con respecto a la cobertura de la violencia ligada a la delincuencia y a las maras vamos a hacerlo a través de unas estimaciones resultantes de un seminario-taller mantenido con periodistas en ejercicio y estudiantes de periodismo en diciembre de 2005 bajo los auspicios del PNUD en El Salvador.

En primer lugar, es constatable que la cobertura no es completa ni compleja. Los medios no suministran, o no lo hacen de forma equiparable, información sobre cómo los distintos actores ven las distintas facetas del conflicto, en el sentido apuntado más arriba.

En segundo lugar, si pensamos en la transformación del conflicto, nos atrevemos a apuntar que «el discurso predominante sobre la violencia refuerza la exclusión de los integrantes de las maras y también de los que cometen actos delictivos». Esta afirmación se basa en las siguientes estimaciones:

- A menudo se identifican a los delincuentes como miembros de maras sin pruebas de que lo sean.
- En las descripciones de los miembros de las maras / de los delincuentes:
  - Hay elementos peyorativos gratuitos, incluidos la exageración y los detalles escabrosos.
  - Los relatos están mayormente basados sólo en fuentes policiales, lo cual, a parte de ser información no contrastada, deja fuera otras percepciones de los hechos.
- Se utilizan términos como ‘clanes’ o ‘bandas’ para referirse a delincuentes, tanto si se trata de grupos compuestos por 3 personas como si son 30. Lo cual incrementa su imagen negativa.
- La violencia se considera a menudo consubstancial a los delincuentes o a los mareros. Expresiones como ‘sólo piensan en matar’ se encuentran con frecuencia en los relatos informativos.
- Cualidades como la rapidez, la movilidad, o la buena organización que serían de alabar para la mayoría de los grupos humanos, en el caso de los delincuentes o de los pandilleros se consideran negativas.

- Casi nunca hay declaraciones de los mareros o de los delincuentes que han sido arrestados por un motivo u otro. Su voz está ausente.
- Además, cuando son detenidos se suele apuntar su condición de ‘presunto’ junto a su nombre e imagen (en video o fotográfica), pero el efecto negativo sobre su honor es casi el mismo que tendría si no se apuntara. Además, con excepción de los atrapados in fraganti, el adjetivo ‘presunto’ resulta evidente que implica la ‘presunción de culpabilidad’, algo chocante en un Estado de Derecho donde debe reinar la presunción de inocencia.
- Casi nunca aparecen posiciones exculporias. Algo a lo que los acusados tienen derecho en los juicios, exponer su posición tanto si es exculporia como no, es de facto un derecho inexistente en los medios. Es más, si son ‘presuntos’ habría que darles una oportunidad para explicarse.
- Quienes discuten las medidas para acabar con la violencia casi siempre tienen una posición de poder (gobierno, partidos, empresarios, iglesia, profesores, etc.)

Si todas o la mayoría de estas hipótesis son ciertas, entonces también es cierto, como decíamos en el encabezamiento, que «el discurso predominante sobre la violencia refuerza la exclusión de los integrantes de las maras y también de los que cometen actos delictivos».

Ahora bien, a juzgar por las estimaciones de los participantes en el seminario-taller, el discurso de los medios sobre la violencia no es lineal, ni monocolor, de tal forma que también podríamos afirmar que «El marco cognitivo predominante construido por los medios en algunos casos cuestiona la exclusión social y en otros no la cuestiona».

Esta conclusión se deriva de las siguientes constataciones (siempre provisionales):

- Hay relativamente pocas discusiones sobre las causas socio-económicas de la exclusión si comparamos su presencia con las que versan sobre otras causas como, por ejemplo, la disponibilidad de las armas de fuego. No obstante, las hay.
- De la discusión entre políticos sobre las causas y las soluciones, la prensa suele recoger descalificaciones, pero no discusiones de fondo.
- Pero, en algunos medios de la prensa escrita sí que hay discusión de cierta profundidad. Y también en algunos programas TV y radio —no noticiarios— hay discusiones de cierto calado.
- Hay escasas explicaciones sobre el mantenimiento de los niveles de violencia. Las explicaciones predominantes —aunque no las únicas— son las dadas por la policía y

el gobierno, que giran sobre todo alrededor de las dificultades para aplicar la ley y para evitar la reincidencia.

- Menudean explicaciones simplistas. Ahora por la 'despistolización', ahora porque 'los jueces los sueltan', etc.
- Existe una 'marifacación' del delito, es decir, cualquier fechoría tiende a ser adjudicada a las maras o a sus integrantes, sin que en muchos casos haya indicios de ello.
- Las propuestas de solución se concentran en la aplicación del lema "Ley y orden" que es muy distinto de un enfoque basado en el binomio "Injusticia (privación) y desafío" bajo el que actúan una parte considerable de los que delinquen con violencia.

Si estas hipótesis también son ciertas, entonces podemos afirmar, tal como hemos apuntado, que «El marco cognitivo predominante construido por los medios en algunos casos cuestiona la exclusión social y en otros no la cuestiona».

Si el conjunto de las hipótesis planteadas no yerran, entonces es claro que podemos responder que a) los medios no ofrecen una visión completa y compleja de la situación de conflicto, en concreto, al menos, en no dar presencia mediática a varios de los actores, en no darles voz y en no mostrar sus puntos de vista; b) vulneran algunos de los principios deontológicos, en concreto, al exagerar la imagen negativa de varios actores y al no contrastar las fuentes oficiales; y c) como corolario de los dos puntos anteriores, no se puede decir que hagan una gran contribución a rebajar tensiones, a reducir el sufrimiento y a buscar vías de transformación del conflicto hacia estadios menos violentos, aunque hay ejemplos que muestran lo contrario.

Esta última conclusión muestra que el discurso de los medios no es homogéneo y que, aunque en gran medida tiene muchas deficiencias tanto en lo concerniente a dar una imagen compleja de la sociedad como al respecto de la deontología periodística, puede hacer contribuciones nada desdeñables para una transformación positiva (aunque también negativa) de los conflictos que en ella se desarrollan. Veamos en el siguiente apartado este asunto en más detalle.

## Periodismo centrado en la violencia o en construir la convivencia

El tercer criterio para analizar la cobertura de los medios – su contribución a la transformación de conflictos – se basa en lo que Johan Galtung<sup>3</sup> llama periodismo orientado hacia la paz que consiste en desarrollar la potencialidad de los medios como factores que en lugar de exacerbar la confrontación, trabajen partiendo de la base que lo malo no son los conflictos, sino los caminos violentos que algunos toman. Galtung y sus discípulos despliegan un conjunto de contraposiciones entre un periodismo regido por el binomio conflicto-paz y un periodismo regido por el binomio guerra-violencia. A continuación se expone una adaptación de su esquema aplicada a la cobertura de la violencia que aquí nos ocupa.

Si comprendiésemos la naturaleza conflictiva que subyace a la violencia, estaríamos más interesados en explorar el conflicto mismo, sus actores, su diversidad, sus distintos objetivos, sus intereses, sus vivencias. Por el contrario, si practicamos un periodismo basado en la violencia y su represión, nos interesará más ofrecer datos de la confrontación (muertos, heridos, detenidos, presos, penas, castigos, etc.).

Si buscáramos salidas que puedan ser aceptadas por las distintas partes enfrentadas, exploraríamos medidas para que todos ganen algo con la solución propuesta. Por el contrario, si tomamos partido por sólo una parte, presentaremos la solución como el resultado de la victoria del uno sobre el otro, lo que uno gane lo habrá de perder el otro.

Si nos importase el diálogo y el entendimiento entre las partes, les daríamos voz a todas, para así promover la empatía y la comprensión. Sin embargo, si contraponemos un ‘nosotros’ y nuestros intereses a un ‘ellos’ y sus intereses, daremos la palabra sólo a los nuestros y nos parecerá bien recurrir a la propaganda contra ‘ellos’.

Si vemos que el problema está en la falta de convivencia e inseguridad derivada del conflicto, intentaríamos partir de las causas para promover medidas creativas que vayan reduciendo

3 The Peace Journalism Option en: <http://www.transcend.org/PJOPTION.HTM>

la inseguridad, que construyan confianza y convivencia. No obstante, si pensamos que el problema son 'los otros' -delincuentes o mareros-, pondremos el énfasis en el número de ellos que están en la cárcel o han desaparecido.

En la misma lógica de promover la comprensión mutua, podríamos ver la humanidad que hay en ambos lados. Pero si pensamos a los otros como problema, sólo veremos 'nuestro' lado humano.

Un periodismo preocupado por evitar el dolor intentaría actuar antes que la violencia estallase, actuaría de forma preventiva. Por el contrario, un periodismo dominado por la confrontación espera a que estalle la violencia para reaccionar. El primero, enfatizaría los efectos invisibles (el dolor, el trauma, los valores reinantes, los cambios sociales y culturales), sin dejar de hablar de los efectos también visibles. Sin embargo, el segundo se centrará en éstos, en los muertos, los heridos y los daños materiales.

El periodismo basado en la preocupación por construir la convivencia, expondría las falsedades de todas las partes, destaparía todos los engaños. El preocupado por ganar la batalla contra la delincuencia y las maras, expondrá sólo las falsedades de 'los otros' y colaborará en los engaños y mentiras de los que considera 'los nuestros'.

El uno enfatizaría el sufrimiento de todas las partes. El otro, sólo 'nuestro' sufrimiento. El uno prestaría atención a los grupos sociales que trabajan por la paz social y por la reducción de la tensión. El otro, presta atención sólo a las propuestas que proceden de las elites.

Un tipo de periodismo vería la convivencia como la reducción y eliminación de la violencia y el aprovechamiento del potencial creativo que nace en el conflicto entre partes con intereses y visiones contrapuestos. Otro tipo de periodismo ve la paz como el alto al fuego y la victoria de una parte sobre la otra.

Se podrían divulgar las iniciativas encaminadas a establecer acercamientos, diálogos, confianza, convivencia entre las partes enfrentadas, por sí mismas y para evitar un recrudecimiento de la violencia y eventualmente reducirla, para evitar una escalada en el conflicto. Claro que también se pueden atacar o esconder esas iniciativas.

Se podrían enfatizar los ejemplos de convivencia, los elementos culturales y tradicionales de no violencia que hay en las sociedades. Por el contrario, se pueden enfatizar sólo las leyes, las instituciones, la sociedad controlada y las medidas represivas.

Un periodismo orientado hacia la convivencia seguiría reportando cuando la violencia directa hubiese cesado y se preocuparía por la resolución del conflicto, la reconstrucción de la sociedad y la reconciliación de los ciudadanos. Existe otro periodismo que enseguida se marcha a otro lugar donde estalle la violencia.

El cuadro siguiente resume lo que acabamos de exponer.

El periodismo basado en el binomio conflicto / construcción de la convivencia	El periodismo basado en el binomio represión / violencia
<p>Explora la formación del conflicto, x partes, y objetivos, z cuestiones.</p> <p>Todos deben ganar.</p> <p>Da la voz a todas las partes; promueve empatía y comprensión.</p> <p>Ve la falta de convivencia e inseguridad/ conflicto / como un problema, enfatiza la creatividad que comporta.</p> <p>Humaniza a todos los bandos.</p>	<p>Enfatiza el terreno de la confrontación.</p> <p>Hay un objetivo (ganar). Supone que la suma general final de la guerra es cero.</p> <p>Contrapone "nosotros-ellos"; recurre a la propaganda; da la palabra a los 'nuestros'.</p> <p>Ve a 'ellos' como el problema. Pone énfasis en cuantos ya no cuentan o están encerrados.</p> <p>Deshumaniza a 'ellos'.</p>
<p>Es proactivo: preventivo antes del estallido de la violencia o la guerra.</p> <p>Enfatiza los efectos invisibles de la violencia (trauma y gloria; daños a la estructura /cultura).</p> <p>Expone las falsedades de todas las partes. Destapa los engaños.</p> <p>Enfatiza el sufrimiento de todos.</p> <p>Señala a los grupos que trabajan para la paz.</p>	<p>Es reactivo: espera al estallido de la violencia para informar.</p> <p>Enfatiza sólo los efectos visibles de la violencia (muertos, heridos y daños materiales).</p> <p>Expone las falsedades de los 'otros'. Colabora en los engaños y las mentiras de los 'nuestros'.</p> <p>Enfatiza 'nuestro' sufrimiento.</p> <p>Señala a los miembros de las élites que trabajan por la paz.</p>
<p>Ve la Paz/ convivencia = no violencia + creatividad.</p> <p>Subraya las iniciativas de acercamiento, diálogo, confianza, convivencia para evitar más violencia.</p> <p>Enfatiza la estructura, la cultura, la sociedad pacífica.</p> <p>Se preocupa por los efectos: la resolución, la reconstrucción, la reconciliación.</p>	<p>Ve la Paz = victoria + alto el fuego.</p> <p>Esconde o ataca las iniciativas de acercamiento, diálogo, confianza, convivencia para evitar más violencia.</p> <p>Enfatiza las leyes, las instituciones, la sociedad controlada.</p> <p>Se marcha a preocuparse por otra violencia; vuelve si vuelven las llamas.</p>

## Coda

Trabajar en periodismo tal como proponemos no es sencillo, es más, suele ser como nadar contra corriente. Si tenemos en cuenta, como ha estudiado Gadi Wolfsfeld (2004)<sup>4</sup>, que el periodismo tradicional pide la inmediatez de la noticia, el drama y la emotividad en sus relatos, la simplicidad en sus explicaciones y éstas están constreñidas a moverse dentro de valores que la mayoría de la sociedad estima aceptables, no es difícil darse cuenta de lo lejos que esta lógica se sitúa la lógica de resolución o transformación de conflictos.

Un proceso de negociación, por el contrario, es lento, es 'un proceso', no da noticias a cada minuto o cada día; en su desarrollo intenta desdramatizar, rebajar la tensión, distender, encontrar cierta calma; explorar la complejidad de la situación y de los actores; y tener en cuenta, no sólo los valores de una parte, sino los de todas las partes -para nuestro caso, los de grupos marginales o marginalizados-. Un conjunto de prioridades opuesto al del periodismo tradicional.

En definitiva, debemos ser conscientes de la dimensión de actor político de los medios, que la presión de su naturaleza, les impulsa a no favorecer procesos de distensión y resolución de conflictos, pero también que esa dinámica no es la única y que el discurso de los medios está lleno de grietas, de espacios, en los que sí se trabaja para construir convivencia y seguridad ciudadana atendiendo a las causas profundas de la violencia y explorando soluciones. Es tarea de los periodistas y de los medios ensanchar esas grietas. Pero si deseamos que lo logren, es también tarea de todas las instituciones, grupos e individuos apoyar esos esfuerzos por una cobertura compleja, por el respeto de la ética periodística y por la construcción de la convivencia y la seguridad para todas las personas.

<sup>4</sup> Wolfsfeld, Gadi (2004). *Media and the Path to Peace*. Cambridge University Press.



## Bibliografía

Barrig, Marianne, Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos.

Concha-Eastman, Alberto. Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones, p. 45. En “Ciudadanía del miedo”, Susana Rotker (editora) Nueva Sociedad, Caracas, 2000. Disponible en En Foro Seguridad Ciudadana, Nueva Sociedad online [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

Del Olmo, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana, p. 6. En Foro Seguridad Ciudadana, Nueva Sociedad online [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

Lagarde, Marcela. Por la vida y la libertad de las mujeres. Fin al Femicidio. En Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en el República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada. En [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

Lagarde, Marcela, ¿Qué es el Femicidio? En BancoDatosFemicidio, Documentos. [www.isis.cl/Femicidio](http://www.isis.cl/Femicidio).

Liliana Rainero, Maite Rodigou y Soledad Pérez, Cuaderno de Capacitación Programa “Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos”. Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur (CISCSA), Córdoba, Argentina, 2004.

Massolo, Alejandra, “Introducción. Los temas de la ciudad desde la perspectiva de género”. En Una mirada de género a la ciudad de México, Alejandra Massolo (comp), UAM-Azcapotzalco/RNIU, México, 2004.

Massolo, Alejandra, “Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal”. En El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (Comps), GIMTRAP/Inmujeres/PNUD, México, 2003. En formato pdf: [www.gimtrap.org](http://www.gimtrap.org)

Naredo, María, Autonomía de las mujeres y seguridad urbana. En Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas)

UN-HABITAT, Programa Ciudades Seguras, Un enfoque democrático en materia de seguridad ciudadana. Documento Conceptual.

Vega, Pilar, Las mujeres de la calle y la calle de las mujeres. La conquista de la calle. En Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas)

### Metodología de una Intervención Municipal UN-HABITAT

Esta metodología se basa en las experiencias acumuladas del Foro Europeo para la Seguridad Urbana el cual agrupa cerca de 200 ciudades de la Unión Europea, Crime Concern de Inglaterra el cual provee asistencia técnica a municipalidades e instituciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención y el Consejo Nacional de la Prevención del Crimen en EEUU, así como las actuales experiencias en Canadá y en varios países africanos promovidas por UN-HABITAT y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Montreal).

#### Un proceso riguroso

Cualquiera sea la forma que se adopte, implica la constitución de una coalición local (“partnership”) que presenta las siguientes características:

- Adopción de enfoques locales puestos en práctica por gobiernos locales con el apoyo de los gobiernos centrales y regionales.
- La prevención constituye para esta coalición un instrumento estratégico para la buena gobernabilidad y el refuerzo de la ciudadanía y de los valores comunes.
- La acción preventiva es considerada como más eficaz si es llevada a cabo por una coalición multisectorial que apunta a los factores causales de manera rigurosa y sistemática.

#### Una coalición alrededor de un liderazgo local

- La coalición es liderada por una figura pública sea el alcalde o un consejero comunal.
- La coalición incluye los principales representantes de las asociaciones de habitantes, el sector privado, las escuelas, las Iglesias, las ONGs, las Fundaciones y las instituciones del sector asociativo involucradas y los representantes de la policía y la justicia local. Es importante que en la coalición estén representadas las mujeres y que los jóvenes tengan un espacio en la coalición.

Una coalición con un coordinador responsable técnico.

- La coalición es apoyada por un coordinador técnico que supervisa los trabajos de la coalición, asegura la continuidad y la focalización sobre los objetivos estratégicos. Para cada acción propuesta el coordinador (y eventualmente su equipo) identifica los asociados de la coalición que mejor pueden realizar un programa específico.
- El coordinador es una figura inserta en el gobierno local que articula su actividad con el programa político de la alcaldía o del departamento donde trabaja y que apunta a introducir la seguridad como una dimensión transversal del actuar de los departamentos del municipio.

Un diagnóstico local de la inseguridad.

- El diagnóstico primario de la inseguridad se basa sobre las fuentes oficiales de datos y sobre las informaciones de las asociaciones representativas de la sociedad civil en la comuna. Este diagnóstico pone en evidencia las principales manifestaciones, localizaciones y causas de la inseguridad. Identifica, describe y analiza la génesis local de los comportamientos antisociales y de los riesgos en esta materia.
- Menciona las insuficiencias de este enfoque primario, solo si es necesario, e identifica los temas que deberían ser objeto de un análisis científico sea a través de encuestas de victimización o de grupos focales.
- Analiza la percepción de la inseguridad de los habitantes y sus causas.
- Identifica las prácticas (positivas o negativas) de respuesta a la inseguridad y las evalúa sean estas provenientes de los habitantes, del municipio, del gobierno, de la policía o de una institución de la sociedad civil.
- Identifica las fuerzas policiales del municipio, el sector privado de la seguridad y evalúa su percepción por la población.
- Menciona los recursos comunales destinados a la seguridad
- Evalúa el grado de coordinación entre los diversos servicios municipales, la policía, las asociaciones interesadas.
- Genera un consenso sobre los resultados del diagnóstico por parte de los miembros de la coalición.
- El coordinador local es responsable de este diagnóstico aunque este implementado con la ayuda de instituciones especializadas. Da cuenta de su avance a los asociados de la coalición y lo discute con ellos.

Una estrategia local de seguridad urbana.

Una vez terminado y aprobado el diagnóstico se inicia la formulación de una estrategia local de seguridad. Las principales características de esta estrategia, que se basa sobre los resultados del diagnóstico son:

- La incorporación de la seguridad como elemento central de las prioridades de los habitantes
- La presentación de los costos, las fuentes de financiamiento, el calendario de actividades y las responsabilidades de todas las acciones a emprender.

El examen de:

- Las opciones posibles entre las medidas para reducir las oportunidades o las ventajas para los delincuentes.
- Las medidas de desarrollo social para apoyar a los grupos de riesgo.
- Las prácticas exitosas, identificadas en la comuna o en situaciones o similares, a replicar.
- Los factores de riesgo presentes localmente que causan la delincuencia o como abandono escolar, violencia intrafamiliar, drogas, y las medidas o concretas factibles de implementar por los asociados de la coalición.
- Las medidas relacionadas con el entorno local que favorece la o delincuencia como la carencia de equipamiento, de lugares de tiempo o libre o culturales, de vivienda adecuada, (prevención situacional).
- Descripción de las grandes líneas de la puesta en práctica de esta o estrategia y de los recursos humanos y financieros a movilizar.
- Las formas de evaluación y su periodicidad.

La estrategia es aprobada por el gobierno local y es comunicada a los asociados y a los habitantes. Incluye algunas medidas de corto plazo que otorgan mayor credibilidad para la estrategia.

Implementación de la estrategia

Es tarea del coordinador de impulsarla, de movilizar los recursos y de estimular a los asociados de la coalición.

Además de la puesta en práctica del plan estratégico, el coordinador puede impulsar proyectos pilotos para experimentar y afinar acciones que podrán ser progresivamente añadidas en la estrategia.

La estrategia va ajustada en función de los resultados, de los recursos y de la evaluación. Durante la puesta en práctica de la estrategia se forman diversas coaliciones locales pequeñas de asociados que trabajan sobre un aspecto de la estrategia.

La coalición inicial constituye un instrumento de consenso y de participación pero se consolida en la medida en que pequeños grupos de actores trabajan juntos en un proyecto.

Es el rol del coordinador evaluar cuales miembros de la coalición tienen un rol permanente y quienes intervienen solo en forma esporádica. En particular es importante apreciar y no minimizar el rol de los medios de comunicación en esta tarea. Los programas de radio comunal o de TV o de diarios comunales son importantes medios de difusión.

Fuente: [www.unhabitat-rolac.org](http://www.unhabitat-rolac.org)

### Conclusiones de las Jornadas “Urbanismo y Género”

Barcelona, 27-29 de abril 2004

Diputación de Barcelona, Instituto Catalán de la Mujer, Colegio de Arquitectos de Barcelona, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona.

1. Es necesario re-significar el urbanismo establecido para integrar temas y necesidades que atiendan a las nuevas pautas sociales de nuestro tiempo en transición hacia una sociedad más compleja. La perspectiva de género y la participación activa de las mujeres, profesionales y ciudadanas, deben incorporarse a todos los proyectos de construcción de la ciudad, como línea estratégica de los responsables de las diversas políticas urbanas y territoriales.
2. Es fundamental impulsar procesos participativos, con presupuestos permanentes, que aporten el conocimiento real sobre la vida cotidiana de las mujeres y de otros grupos poco visibles socialmente, sus necesidades y sus conocimientos como usuarias intensivas de la ciudad. Igualmente es preciso integrar a las mujeres y a sus redes de asociación en los procesos de participación reglados asociados a la planificación.
3. A pesar de constituir la mitad de la población, las mujeres permanecen en una situación social de desventaja social y económica. Las responsabilidades sociales asociadas al cuidado de personas dependientes y a la responsabilidad en la esfera de lo doméstico, así como el trabajo informal recaen mayoritariamente sobre ellas. Sus preocupaciones y necesidades específicas no están debidamente consideradas en los planteamientos de los documentos urbanísticos.
4. Se reconoce el déficit histórico de participación de las mujeres en temas relacionados con el diseño del espacio, que ha impedido contar con las aportaciones de personas expertas en el uso intenso de la ciudad y dar su debida importancia a temas en los que las mujeres son expertas como son la seguridad, el cuidado, la educación, el transporte público, la vivienda, los recorridos a pie o los equipamientos y servicios urbanos.

5. Un urbanismo en el que las necesidades de todos, mujeres y hombres, de todas las generaciones y procedencias, sean valoradas es la mejor vía para conseguir la mejor calidad de vida y la sostenibilidad de nuestras ciudades. Una ciudad más segura, más accesible, en la que sea más fácil combinar la vida personal y familiar con el trabajo, es una buena ciudad, no para las mujeres, sino para toda la ciudadanía.

6. Aplicar la perspectiva de género se concreta en cambios en los planteamientos del urbanismo actual, introduciendo en su agenda de prioridades temas importantes de la vida cotidiana como la seguridad, la proximidad, el tiempo y la organización de los servicios, así como la mezcla de usos que ayude a cubrir la diversidad de actividades que actualmente llevan a cabo en gran medida las mujeres y que en el futuro serán repartidas entre mujeres y hombres.

7. Replantear el urbanismo en toda su complejidad requiere del trabajo de equipos pluridisciplinarios que integren los saberes de las ciencias sociales y de otras muchas aportaciones a los procesos de proyecto urbano y planificación urbanística a todas las escalas.

8. Es necesario integrar estos conceptos innovadores en la formación técnica y el reciclaje de las y los profesionales, ya que, hasta el momento, el ámbito formativo profesional ha permanecido ajeno a estos enfoques. Una forma de trabajar coherente con el objetivo de redefinir un urbanismo para la ciudadanía requiere de técnicas y técnicos la capacidad de trabajar en procesos de colaboración con instituciones, con entidades, con agentes económicos y con el tejido social en general. Asimismo, es importante resaltar la necesaria incorporación de las mujeres a todos los equipos técnicos.

9. Existen medidas concretas, instrumentos ya elaborados y testados, metodologías de participación, indicadores para la evaluación, ejemplos de referencia realizados en otros lugares, que se deberían poner al servicio de los ayuntamientos, asociaciones y otras entidades para facilitar que las entidades locales puedan abordar procesos eficaces y bien tramados. Es preciso asignar recursos permanentes para aplicar estos instrumentos y diseñar marcos adecuados para que las diversas experiencias puedan compartirse, contribuyendo así a una mejora continua de las herramientas urbanísticas.

10. Hay que destacar el compromiso de las instituciones organizadoras en integrar estos cambios en las políticas de su responsabilidad: El Govern de Catalunya expresó su compromiso con este objetivo ya incorporado en dos iniciativas legislativas recientes: la

Ley de Mejora de Barrios y el decreto de Movilidad. La perspectiva de género va a ser una línea estratégica en la cooperación de la Diputación con los entes locales en proyectos de equipamientos, de diseño del espacio público o bien en proyectos integrados de mejora de barrios. El COAC se puso a disposición de los organizadores para trabajar de forma interinstitucional en la creación del Observatorio de Urbanismo y Género.

Fuente: [www.urbanismeigenere.net](http://www.urbanismeigenere.net) y [www.generourban.org](http://www.generourban.org)



### Cuaderno de capacitación Programa “Ciudades sin violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos”

América Latina es una de las regiones donde la violencia de distinto tipo es una característica significativa de sus sociedades y Argentina no es una excepción. La violencia política se superpone con la violencia social, con la violencia urbana, con la violencia doméstica, con la étnica - racial. Sin embargo, en los distintos países de la región siguen implementándose políticas que obedecen a enfoques de “seguridad ciudadana”, basados en la represión, en indicadores de homicidios y robos y en tipologías delictivas que no dan cuenta de la complejidad de las situaciones de violencia.

Inseguridad es toda amenaza a la integridad y autorealización humana. Ésta a su vez, está en función de la satisfacción de las necesidades humanas. Los DDHH en tanto expresión declarativa de dichas necesidades, lejos de contraponerse a la seguridad, son condición de ésta. No hay seguridad sin garantía y vigencia plena de dichos derechos. Si conceptualizamos la violencia como toda acción u omisión que amenace las posibilidades de autorealización humana, o sea, que obstaculice o imposibilite la satisfacción de las necesidades esenciales de los seres humanos, es posible diferenciar:

- Una violencia socioestructural que impone a ciertos sectores sociales a vivir en condiciones de insatisfacción crónica de sus necesidades esenciales.
- Una violencia actuada por personas o grupos que irrumpe en la escena pública como delito o infracción y que es, en buena parte secundaria a la violencia estructural.
- Una violencia represivo - punitiva que surge como respuesta socioinstitucional a la anterior.

En esta última categoría no sólo se incluye el accionar de los "organismos de seguridad" y el sistema carcelario sino todo un sistema de producción de significados que genera un discurso que -a la vez que oculta o minimiza las condiciones estructurales de producción de violencia- personifica y descontextualiza el "acto", justifica la respuesta punitiva, demoniza al transgresor y refuerza su exclusión.

Esta situación provoca por parte de la ciudadanía, comportamientos diferenciados que tienden a agruparse en dos sistemas actitudinales diferentes y contrapuestos:

- Uno básicamente individualista en que todo otro es un potencial enemigo (xenofobia, intolerancia) y otro,
- Gregario o solidario, donde el miedo opera como motivación para el nucleamiento en colectivos que brinden seguridad a quienes los integran.

Se trata de identificar pautas de conexión que permitan aunar esfuerzos desarrollando el sentimiento de pertenencia por encima de las diferencias. Una de las ausencias más notorias es el desconocimiento de los daños y riesgos que sufren las mujeres en la ciudad en el marco del agravamiento de la violencia social fuertemente marcada por la violencia sexual contra las mujeres. La violencia de género como problema de seguridad en la ciudad no está reconocida y menos tipificada, siendo una de las limitaciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

¿Qué se entiende por violencia hacia las mujeres?

El Art. 1º - de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la mujer - Belem do Pará, 1994, dice que la violencia es:

“Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”

En los últimos años, y producto fundamentalmente del trabajo de organizaciones de mujeres y feministas, se ha logrado incorporar en Argentina, como objeto de política pública, la violencia sufrida por las mujeres en el espacio familiar privado. Ejemplo de ello es la Ley Nacional contra la violencia familiar en el ámbito de la Nación (Ley de Protección contra la Violencia Intrafamiliar N° 24.147, sancionada en 1994). Es necesario señalar que en el ámbito provincial, Santa Fe tiene sancionada desde 1997 una Ley contra la Violencia Intrafamiliar. No obstante la existencia de instrumentos a nivel internacional y refrendados a nivel nacional, que reconocen la violencia contra las mujeres como una violación a sus derechos humanos y una de las manifestaciones de desigualdad más severas de las relaciones entre varones y mujeres, aún persiste una invisibilización social de esta violencia. Asimismo, la violencia contra las mujeres, específicamente en el ámbito público, constituye una problemática ausente o insuficientemente considerada en el debate ciudadano sobre la inseguridad en las ciudades.

¿Cómo se produce la invisibilización de la violencia hacia las mujeres? Para una política de seguridad en la ciudad realmente inclusiva e integral, se deben operar dos transformaciones fundamentales:

- Incluir la voz y experiencia de las mujeres en los espacios de discusión y decisión sobre políticas de seguridad urbana.
- Incluir una perspectiva no reducida a lo “delictual” en la búsqueda de ciudades más seguras para todos y todas.

En las ciudades: gestos y agresiones verbales, ser miradas como objeto sexual, comportamientos corporales invasivos de su intimidad, las cuales no son catalogadas como “delictuales” y por tanto, no son visibles para la sociedad y las instituciones públicas. El daño y las consecuencias que implican para las mujeres estas formas de violencia cotidiana. Por las conductas agresivas de que son objeto, implicando una doble victimización y como consecuencia, un silenciamiento futuro de sus voces limitando los alcances de ésta y abonando así los estereotipos sociales: las mujeres pobres (en relación a la violencia familiar), las mujeres jóvenes (en relación a las violaciones o abusos sexuales), etc.

- Desconocimiento de las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres.
- Relativización.
- Culpabilización a las mujeres.
- La focalización y asociación de la violencia con ciertos grupos de mujeres.
- La patologización de la violencia

Garantizar ciudades seguras para todos y en especial para las mujeres (niñas, jóvenes y ancianas) como una exigibilidad de los derechos de éstas y en concreto del derecho a la vida.

El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia se afirma en distintos Acuerdos Internacionales:

Declaración de la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993): Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. (...). La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas.

CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979) , declara en su artículo 5: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) Plataforma de Acción Mundial Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará,1994), establece en su Artículo 6:

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La incompatibilidad de la localización entre la vivienda, el empleo y las actividades urbanas con sus consecuencias en el “recurso tiempo”, es uno de los principales obstáculos de las mujeres para su autonomía y ciudadanía activa. Las políticas urbanas y habitacionales continúan en gran medida, asumiendo en la práctica, no obstante las declaraciones y compromisos de los gobiernos, (Hábitat II,1996), un concepto limitado de vivienda, sin considerar la interdependencia de la misma con el acceso al empleo, la cultura, la recreación y la seguridad como condición para la participación ciudadana. Las consecuencias para la vida de la población se manifiestan en aislamiento, exclusión y/o altos costos económicos para trasladarse y afecta especialmente la vida cotidiana de las mujeres, quienes continúan siendo las principales responsables del trabajo socialmente necesario y no remunerado (eufemísticamente llamado doméstico), el que deben compatibilizar con el trabajo remunerado. Una ciudad accesible y segura constituye un derecho humano a ser garantizado.

## Del Derecho de las Mujeres a la Ciudad

El derecho a la ciudad por parte de las mujeres se ve obstaculizado por la sensación de inseguridad y el temor a ser agredidas, lo que impacta en su vida cotidiana, limitando su movilidad y autonomía para el uso y apropiación de la ciudad, particularmente en determinados horarios y lugares considerados o vivenciados peligrosos.

La peligrosidad de estos lugares se vincula a:

- Las características físicas de los mismos (vacíos urbanos sin mantenimiento, iluminación insuficiente, zonas deterioradas y sin control social, por mencionar algunos).
- La dinámica social que transcurre y se expresa en estos espacios, tales como la apropiación por parte de grupos de varones con conductas agresivas, drogadicción, etc.
- La percepción de inseguridad y los lugares asociados a la misma se vincula también a la existencia o no de redes sociales de protección entre vecinos/as y o distintos grupos sociales y su mayor o menor identificación con el lugar en que viven.
- Los peatonales y zona céntrica.
- La terminal de ómnibus y sus alrededores.
- Algunos cruces de calle y en semáforos cuando se transita en vehículos.
- Algunas Plazas, parques, zonas de playa.
- Puentes y calles donde se cobra “peaje”, es decir lugares de paso excluyentes y que favorecen hechos delictivos.
- Puentes y accesos a barrios pobres.
- Entornos de vías de ferrocarril.
- Ingresos y pasadizos estrecho, sin iluminación, en asentamiento irregulares.
- Zona portuaria, barrios residenciales cercanos a barrios pobres.

Al abordar la violencia urbana desde las voces de las mujeres, ésta se manifiesta de distintas formas, pero tienen en común el hecho de que los agresores son en la mayoría de los casos varones, desdibujando así las fronteras de la violencia vivida en el espacio privado (ejercida por individuos pertenecientes al círculo familiar cercano) y la violencia en el espacio público (ejercida por desconocidos). Los relatos de las mujeres hacen referencia a: los delitos considerados comúnmente como tales (robos, asesinatos, arrebatos) que adquieren ciertas especificidades cuando la destinataria es una mujer - mayor violencia física o verbal, posibilidad de abuso sexual o violación -; las conductas agresivas de los varones en el espacio público - insinuaciones sexuales, ser miradas como objeto sexual, chistes y burlas, conductas invasivas de su espacio corporal, por ejemplo en el transporte público.

No podemos desconocer la doble agresión por la que atraviesan las mujeres, luego de un hecho de violencia. Esta se refiere a la nueva violencia que sufren las mujeres cuando intentan dar cuenta o denunciar la situación por la que han atravesado.

Esta violencia es efectuada en gran medida por el propio Estado, a través de las instituciones policiales y judiciales a las que recurre la mujer para pedir justicia y contención. También se ve sometida a este proceso cuando en los ámbitos familiares y comunitarios es responsabilizada de la violencia que sufrió, o se subestima la agresión. La violencia hacia las mujeres no acaba en el mismo hecho violento, sino que sigue actuando a través de los sentimientos que atentan contra su autoestima y seguridad, al mismo tiempo que modifican su vida cotidiana, restringiendo sus movimientos en la ciudad y los espacios públicos, la participación política, cultural y en algunos casos hasta abandonan el trabajo o el estudio.

#### Consecuencia de la violencia

- Sentimiento modificación de la vida cotidiana.
- Miedo, terror, desesperación, (paraliza/protege).
- No salir, encerrarse en casa.
- Bronca, indignación.
- “Anularse como mujer”
- Vergüenza, humillación.
- Pérdida de la dignidad.
- Impotencia.
- Dejar de trabajar y estudiar.
- Desconfianza.
- Sentirse ridícula.
- Miedo/peligro.
- Cambio de rutinas/recaudos.

El miedo cobra así relevancia en la experiencia de las mujeres. En este sentido, el miedo no es infundado, se basa en experiencias concretas de peligro de ellas u otras mujeres, y debe ser atendido por las políticas públicas y la planificación urbana. Cualquier situación de violencia sufrida por una mujer, impacta en el colectivo de mujeres como situación a la que están expuestas por pertenecer al mismo. Si estas situaciones no son abordadas correctamente y se disponen recursos sociales e institucionales para ello, se multiplicarán las acciones defensivas y de estrategias individuales que implican mayor restricción de movilidad para las mujeres en la ciudad. Por el contrario, las acciones afirmativas de la ciudadanía por los derechos de las mujeres, aportarán a su autonomía y libertad y a construir respuestas basadas en la responsabilidad social.

Las estrategias desarrolladas e implementadas en materia de seguridad ciudadana, tanto a nivel preventivo como asistencial no suelen reconocer que existen demandas específicas de seguridad provenientes de las mujeres. La incorporación de la problemática de violencia e inseguridad que afecta específicamente a las mujeres, se ha realizado bajo los siguientes parámetros:

·asistencialista

· victimista

· delegativa

· espacios privados

Las concepciones son que:

· Las instituciones y servicios se crean para atender la situación post-violencia, es decir, cuando las mujeres se han convertido en víctimas, no disponiendo de estrategias y recursos para la prevención de la violencia, ni para la promoción de los derechos de las mujeres a vivir una ciudad sin violencia.

· Las mujeres son tratadas solamente como víctimas, y no como ciudadanas con autonomía y decisión respecto de sus vidas.

· Se crean organismos específicos y se capacita a su personal, con el objetivo de una atención adecuada que no implique una doble victimización de las mujeres, pero no se aborda la estructura institucional en su conjunto (judicial, policial, servicios sociales, etc.) la cual sigue manteniendo concepciones erróneas acerca de la violencia contra las mujeres.

Por último, cabe acotar que ante dicha problemática salvo contadas excepciones, son respuestas individuales de reacción, proponiendo el incremento de medidas de seguridad tradicionales mayor control policial o más atribuciones a la institución policial, y reforzando la seguridad en los domicilios particulares y su entorno, tales como cerramientos altos, rejas, nuevas urbanizaciones cerradas, que vacían aún más el espacio público como ámbito de socialización, fragmentando las relaciones sociales.

A partir de lo planteado anteriormente, se hace necesario incorporar la perspectiva y la experiencia de las mujeres en la planificación de políticas públicas de seguridad en la ciudad. Proponemos contrastar y diferenciar la mirada sobre las mujeres: de objetos (dependientes de) a ciudadanas (autónomas). Esto permitirá avanzar en lineamientos de políticas que favorezcan el empoderamiento de las mujeres y su plena participación en la construcción de ciudades democráticas y equitativas.

La seguridad mediante autonomía y libertad: el enfoque autonomista (o de empoderamiento)

- Establece los lazos entre inseguridad, violencia hacia las mujeres y desigualdad.
- Cuenta con las fuerzas y las capacidades de las mujeres.
- Reconoce que las mujeres tienen razón de tener miedo.
- Se basa sobre la experiencia de las mujeres en materia de intervención.
- Destaca la responsabilidad de los hombres y de la comunidad.
- Considera que las mujeres poseen las soluciones.

Las estrategias para una ciudad sin violencia contra las mujeres deben contemplar:

- Estrategias para la sensibilización de la sociedad sobre el tema.
- Estrategias para el diseño urbano, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura barrial y sus entornos.
- Estrategias para articular y potenciar los recursos existentes en la administración local y otras jurisdicciones estatales, así como las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las comprometidas con los derechos de las mujeres.
- Campañas a través de distintos medios de comunicación, que permita desplegar acciones propositivas en el campo de los derechos de las mujeres, desarticulando mitos y creencias en torno a la violencia hacia las mujeres.
- Estas estrategias deben apuntar a generar conciencia respecto a la responsabilidad social y del Estado sobre la violencia hacia las mujeres para ser considerada su prevención como parte insoslayable de la agenda pública que contemplen algunos de los principios desarrollados en distintos estudios: señalización adecuadas, mixtura de usos que garanticen el control social de la calle y los espacios en distintos horarios, recorridos del transporte público que respondan a las necesidades de movilidad de las mujeres, seguridad de las paradas, plazas y parques. Para ello, es necesario involucrar en el diseño, evaluación y seguimiento de las propuestas urbanas a los habitantes y en particular a las mujeres como expertas.

Fuente: CISCESA. Autoras: Liliana Rainero, Maite Rodigou y Soledad Pérez. Córdoba, Argentina, 2004.  
[www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)



### Declaración de Montreal sobre la Seguridad de las Mujeres

Nosotras/os, somos mujeres y hombres, reunidas/os en Montréal con motivo de Primer Seminario Internacional sobre la Seguridad de las Mujeres, del 9 al 11 de mayo de 2002. Representando, en toda su diversidad, grupos de mujeres, de bases, organismos comunitarios y no gubernamentales, ciudades y municipalidades, servicios policiales, entes gubernamentales, comunidades de investigación, redes internacionales y agencias de las Naciones Unidas, provenientes de 27 países y 55 ciudades y municipalidades. Hacemos un llamado a la acción de acuerdo a las recomendaciones de las conferencias de Beijing 1995 (Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres), Estambul 1996 (Segunda Cumbre de Ciudades) y Johannesburgo, 1998 (Construyendo Redes en Prevención del Crimen que afectan a Comunidades Seguras) y Nápoles 2000 (Foro sobre Seguridad y Democracia).

Dado que:

El legítimo sentimiento de inseguridad y los diversos tipos de violencias que afectan a las mujeres constituyen para ellas un importante obstáculo para ejercer plenamente su libertad y lograr la equidad de género.

Los efectos de la violencia hacia las mujeres frenan el desarrollo de las comunidades y de las diversas sociedades del mundo.

Considerando que:

Las estrategias que se implementan por parte de los actores públicos, comunitarios y privados deben estar dirigidas a fortalecer las capacidades de acción individuales o colectivas de las mujeres.

Los principios esenciales para garantizar la efectividad de las acciones, son la coordinación de los enfoques de intervención, las alianzas de los diferentes actores, instituciones y los recursos mancomunados.

Un requisito previo para el empoderamiento de las mujeres es una buena gobernabilidad institucional, la cual debe incluir la asignación de suficientes recursos a los organismos de mujeres.

Para que las iniciativas en materia de seguridad de las mujeres sean exitosas se requiere el pleno involucramiento tanto de los hombres como de las mujeres.

Las soluciones desarrolladas por las mujeres para aumentar su sentimiento de seguridad benefician a toda la población y contribuyen a mejorar los espacios públicos.

Hacemos un llamado:

#### A las mujeres

Para que se movilicen, alcen la voz en torno a la violencia y se inspiren en las acciones llevadas a cabo por otras mujeres del mundo.

Para que apoyen a mujeres y hombres que están en cargos de decisión (gobiernos municipales, policías, etc.) en sus esfuerzos para lograr la igualdad de género. Apoyar a las mujeres que ocupan puestos de alto nivel político para que sean siempre responsables ante sus constituyentes y fomenten la incorporación de la perspectiva de género.

#### A los hombres

Para que escuchen, acompañen y apoyen a las mujeres en su camino hacia la autonomía y el empoderamiento, y trabajen para reducir la violencia de los hombres. Para que movilicen a otros hombres y niños para que se opongan a la división tradicional de los roles de género con el objetivo de prevenir la violencia hacia las mujeres y las niñas.

#### A los grupos de mujeres y organismos comunitarios

Para que establezcan alianzas con todos los organismos pertinentes, incluyendo las municipalidades, de manera de garantizar que consideren las necesidades particulares de las mujeres en las estrategias de prevención local.

#### A las ciudades y municipalidades

Para que desarrollen políticas locales, planificación y prácticas en materia de seguridad y que incorporen la perspectiva de género incluyendo las iniciativas de las mujeres en este ámbito.

Para que abran mayores oportunidades en las cuales las mujeres puedan involucrarse, como las marchas de reconocimiento, mecanismos formales que otorguen recursos adecuados con el objeto de implementar las recomendaciones y mantener las iniciativas en el largo plazo.

Para que implanten mecanismos de participación en la toma de decisiones del gobierno local tanto a las mujeres electas, mujeres en cargos directivos y ciudadanas. Para que, en el presupuesto municipal, se prevean fondos para los programas de igualdad de género.

### A los servicios policiales

Para que fomenten un enfoque preventivo en vez de represivo en materia de violencia e inseguridad. Desplegar todos los esfuerzos necesarios para cambiar la cultura organizacional de la policía, incluyendo la capacitación adecuada para que ésta comprenda el impacto de la violencia y la inseguridad sobre las mujeres. Las organizaciones de mujeres y las experiencias de éstas deberían formar parte de dicha formación.

Para que la policía trabaje en alianzas con otros para diseñar estrategias que promuevan la seguridad y el empoderamiento de las mujeres.

Para que incrementen el número de mujeres policías.

### Al sector de la educación

Para que incorporen en los programas de docencia una concientización en cuestiones de género y de derechos humanos para permitir que la juventud cuestione los estereotipos y las actitudes de violencia basada en el género.

Para que capaciten todo el personal de las escuelas en la temática de género.

Para que fomenten marchas de reconocimiento de los espacios dentro y fuera de las escuelas, encabezadas por los (las) estudiantes.

Para que movilicen a las niñas y las jóvenes mediante estrategias encaminadas a desarrollar sus capacidades de autodefensa y su empoderamiento y garantizar una ciudad más segura para todas y todos.

### A los medios de comunicación

Para que contribuyan a la movilización de la comunidad y faciliten el acceso a los servicios destinados a mejorar la seguridad de las mujeres.

Para que pongan en tela de juicio los estereotipos y las desigualdades de género mediante campañas de información y sensibilización, incluyendo estudios sobre experiencias de las mujeres; y destaquen y diseminen las mejores prácticas en la materia.

Para que propicien una reducción del sensacionalismo periodístico.

### A la comunidad de investigación

Para que fomente las investigaciones en materia de seguridad de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en la prevención del delito, incluyendo la elaboración de métodos de encuesta y de evaluación, así como el diseño de procesos apropiados y herramientas de evaluación de los resultados.

Para que brinde ayuda en materia de investigación y apoye la implementación de proyectos comunitarios y la evaluación de éstos.

### Al sector privado

Para que reconozca los impactos sociales y económicos de la violencia hacia las mujeres y el hecho de que la prevención es económicamente efectiva y beneficiosa.

Para que evalúe el impacto que tienen todas las decisiones en materia de seguridad de las mujeres empleadas, clientas y consumidoras, a través del trabajo con los sindicatos, los grupos de mujeres y organizaciones comunitarias para incluir estos temas en las áreas de trabajo.

Para que establezca alianzas con organizaciones locales y las municipalidades y financie las iniciativas que promuevan la seguridad de las mujeres.

### A los gobiernos

Para que establezcan políticas y programas que garanticen la autonomía financiera de las mujeres, incluyendo el derecho de las mujeres a ser propietarias de su vivienda.

Para que la integración del enfoque de género en los programas de prevención del crimen, incluyendo el otorgamiento de los recursos necesarios para la creación y apoyo de estrategias e iniciativas sobre la seguridad de las mujeres, se haga de manera concreta y medible.

Para que se incorpore la perspectiva del género en la formación de los funcionarios (as) y las autoridades electas.

Para que apoyen políticamente y financieramente los gobiernos locales en sus esfuerzos para promover la seguridad.

### A las redes internacionales y agencias de las Naciones Unidas

Para que apoyen y favorezcan el desarrollo, la documentación, la adaptación, la difusión y la replicación de las buenas prácticas y herramientas. Para que incrementen la disponibilidad de la comunicación electrónica y la asistencia técnica, especialmente entre el Sur y el Norte. El desarrollo sostenible requiere intercambio y cooperación internacional, regional, nacional y local-local. Para que apoyen la evaluación del progreso realizado por las conferencias internacionales o regionales sobre la seguridad de las mujeres.

Fuente: [www.femmesetvilles.org](http://www.femmesetvilles.org)

### Declaración de Bogotá

Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas  
25 de noviembre de 2004, Bogotá, Colombia

En la ciudad de Bogotá, D.C. Colombia, delegadas y delegados de gobiernos municipales de las Américas, África y Europa, del Sistema de las Naciones Unidas, redes internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, grupos de mujeres de base y académicas, participamos en la Segunda Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, celebrada los días 22 a 25 de noviembre de 2004. Venimos de Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Escocia, Ecuador, EE.UU., Jamaica, Kenia, Perú, República Dominicana, Rusia y Sur Africa. Destacamos las recomendaciones derivadas de las Conferencias del Cairo 1994 (Población y Desarrollo), de Belem do Pará 1994 (Convención Interamericana sobre la Violencia Contra la Mujer), Beijing 1995 (Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres), Estambul 1996 (Hábitat II, La Cumbre de las Ciudades), Johannesburgo 1998 (Construyendo Redes en Prevención del Crimen que afectan a Comunidades Seguras), Nápoles 2000 (Foro Sobre Seguridad y Democracia), Montreal, 2002 (I Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres), Durban, 2003 (Municipalidades en la Encrucijada), Monterrey 2004 (Conferencia Internacional sobre Jóvenes en Situación de Riesgo).

Dado que:

- La violencia de género está profundamente enraizada en las relaciones culturales y sociales entre los hombres y las mujeres y es el resultado de un desequilibrio de poder entre hombres y mujeres
- La violencia de género tiene que ser considerada dentro del marco general de las violaciones de los derechos humanos
- Las diversas manifestaciones de la violencia de género se agudizan con la pobreza y la

violencia socio-política que conlleva el conflicto armado interno, constituyéndose en obstáculos mayores para que las mujeres y las niñas puedan ejercer sus derechos y para el logro de la equidad de género

- En la violencia de género lo privado es público y un asunto de la sociedad que exige una articulación entre los gobiernos nacionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil, sobretodo las organizaciones de mujeres y las organizaciones que trabajen con la niñez
- En los enfoques tradicionales de seguridad ciudadana desde la etiología y los costos de la violencia urbana no se ha incorporado la perspectiva de género, por lo tanto, los riesgos y daños que sufren mujeres y niñas en el contexto de violencia en las ciudades no han sido reconocidos ni atendidos

Reafirmamos las principales declaraciones y recomendaciones de las Naciones Unidas, en particular la Plataforma de Acción de Beijing y la Agenda Hábitat, según la cual “Los gobiernos se comprometen a desarrollar programas y prácticas para promover la total y equitativa participación de las mujeres en la planificación y en el proceso de toma de decisiones sobre los asentamientos y la gestión urbana”.

Reconocemos los avances internacionales, regionales, nacionales y locales en cuanto a:

- Mayor consenso sobre los principios básicos y las normas de la convivencia humana y también de las políticas necesarias para su desarrollo
- Mayor conocimiento de las medidas necesarias para asegurar que “las ciudades más seguras para mujeres y niñas son más seguras para todos”
- Más programas de prevención con participación mancomunada de las comunidades, gobiernos, sector privado y otros actores
- Un reconocimiento formal del rol fundamental de los municipios y un mayor compromiso de las autoridades locales y las/los otros asociados
- Un reconocimiento mayor de la temática en las agendas locales, nacionales, regionales e internacionales
- Prácticas de acciones positivas que pueden ser replicadas y ampliadas

Desafíos:

- Asegurar gobiernos locales comprometidos, construyendo políticas públicas pro-activas con perspectiva de género
- Crear y/o fortalecer programas integrales con recursos humanos y económicos adecuados para su implementación

- Desarrollar instrumentos adecuados para el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres (tales como medición, control de gestión)
- Construir y/o fortalecer alianzas estratégicas entre las organizaciones de mujeres, los movimientos populares, el sistema de justicia, el sector privado y otros actores claves
- Lograr acuerdos y potenciar las articulaciones existentes entre las redes y organizaciones de mujeres y las autoridades locales
- Impulsar y garantizar instancias de mujeres institucionalizadas con recursos propios que garanticen las políticas públicas con perspectiva de género
- Lograr y/o potenciar articulaciones entre quienes formulan políticas públicas y las instancias responsables de las políticas de género al interior de los gobiernos

Hacemos un llamado:

#### A los gobiernos nacionales

Para que aseguren políticas consecuentes, mecanismos y recursos para paliar las causas de la violencia; así como para que garanticen la seguridad integral de las mujeres que participen en la política ya sean en condición de candidatas o electas.

#### A las autoridades locales

Para que implementen políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género; que capaciten a quienes tienen bajo su responsabilidad la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la responsabilidad cívica, especialmente a la fuerza pública, en temas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas tanto en el espacio privado como en el público; incrementen el número de mujeres oficiales específicamente dedicadas a la atención de los casos de violencia contra las mujeres y las niñas; programas específicos de prevención para adolescentes y niñas, centros de atención para mujeres maltratadas, infraestructura adecuada, transporte público, iluminación y la promoción de más mujeres en el poder local, incentivar programas de paz y convivencia comunitarias, y crear programas especiales para hombres violentos.

#### A las empresas privadas

Ejercer la responsabilidad social que les compete, incluyendo programas de prevención, premios para las buenas prácticas, recursos necesarios para la capacitación en temas de la convivencia ciudadana, seguridad y paz a través de los medios de comunicación, así como establecer mecanismos internos para sancionar el acoso sexual.

### A las universidades y centros de investigación

Colaboración con las autoridades locales y nacionales asegurando así instrumentos adecuados para medir la seguridad en nuestras ciudades y nuestros hogares; crear observatorios urbanos en asociación con las autoridades locales y los movimientos populares para monitorear la seguridad ciudadana; crear nuevos instrumentos de medición e incluir este tema en el curriculum y en cursos especializados.

### A las instancias del orden público (autoridades de policía y tránsito)

Promover una actitud cívica y de servicio ciudadano que fomente prácticas de convivencia y de entendimiento entre las autoridades y los/las ciudadanos/as, así como fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación de sus funcionarios y funcionarias para que puedan atender mas adecuadamente a las mujeres y niñas víctimas de violencia.

### A los medios de comunicación

Colaborar con las comunidades y con las autoridades en la divulgación de las normas y principios de convivencia y respeto mutuo, el uso de símbolos, imágenes y lenguajes favorables a la convivencia humana, y a la cultura de la inclusión de género, edad, y el respeto a la diferencia.

### A las agencias de la ONU y los organismos de desarrollo internacional

Apoyar a los gobiernos nacionales, municipales, organizaciones de la sociedad civil para que desarrollen programas dirigidos a la reducción de la violencia doméstica y la violencia urbana, promoviendo la conciencia ciudadana y la integración socio/económica/política de la sociedad; facilitar el intercambio Sur/Sur, Sur/Norte, entre las organizaciones miembros de la Red de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas; y apoyar con asistencia técnica las Redes en sus niveles locales, nacionales y regionales.

### A las organizaciones de base, de mujeres, ONGs, organizaciones religiosas, centros de derechos humanos

Seguir siendo los monitores de la seguridad ciudadana especialmente la de las mujeres y las niñas; servir como el “termómetro” de la paz y la convivencia humana, premiando a las autoridades locales y comunidades que pongan en práctica de forma continua y sostenible acciones conjuntas que promuevan ciudades más seguras para mujeres y niñas.

Nuestros Compromisos :

Las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (UN-HABITAT, UNIFEM-Región Andina y Oficina Brasil y Cono Sur, UNICEF,.) nos comprometemos a seguir aportando a las políticas y acciones que emergen de esta Declaración.



### UN-HABITAT nos comprometemos a

Apoyar la construcción y fortalecimiento de la Red Internacional Ciudades Más Seguras; asociarnos con el Distrito Capital de Bogotá para diseñar una estrategia de movilización de recursos necesarios para la coordinación regional de la Red Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas; coordinar la Tercera Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas con la Comisión de Huairou y Mujeres y Ciudades Internacional y evaluar los avances en el Tercer Foro Mundial Urbano, Vancouver 2006.

### Mujeres y Ciudades Internacional nos comprometemos a

Desarrollar una página web internacional que articule a las diversas Redes Regionales; coordinar el próximo Concurso del Premio de la Seguridad de las Mujeres en 2006 y participar en la coordinación de la Tercera Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas conjuntamente con la Comisión de Huairou y UN-HABITAT. FEMUM-ALC/FLACMA nos comprometemos a

Elaborar y desarrollar proyectos regionales para institucionalizar políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género, participación y vigilancia desde las mujeres; así como promover intercambios de experiencias municipales innovadoras en materia de seguridad ciudadana con enfoque de género, Sur/Sur, Norte/Sur.

### La Comisión de Huairou nos comprometemos a

Facilitar comunicación y enlaces globales entre diferentes entidades, incluyendo nuestras Redes miembros y socias, UN-HABITAT, Mujeres y Ciudades Internacional, Red Mujer y Hábitat, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, organizaciones de base de mujeres y otras contrapartes tales como: UNIFEM, FEMUM y la Alcaldía de Bogotá; incluiremos un Plan de Trabajo para cinco años dentro de nuestra Campaña de Gobernanza Local, conformado por organizaciones de base de mujeres, autoridades locales y ONGs.

### Bogotá Distrito Capital nos comprometemos a

Consolidar y seguir desarrollando las políticas públicas transversales dirigidas específicamente a incorporar la perspectiva de mujer y géneros y de infancia, adolescencia y juventud en los planes, programas y proyectos que conforman el Plan de Desarrollo 2004- 2008 Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión. También se compromete a coordinar la nueva red para América Latina y el Caribe sobre Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas.

Fuente: [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)

### Conclusiones del III Seminario de la Red Urb-Al 12

“Ciudades solidarias, ciudades para convivir. Escenarios de construcción colectiva entre mujeres y hombres”

Montevideo, 13, 14 y 15 de abril de 2005

El encuentro ha contado con la participación de 155 personas, pertenecientes a instituciones locales de 19 países de América Latina y Europa. El lema del seminario ha sido “Ciudades solidarias, ciudades para convivir: Escenarios de construcción colectiva entre mujeres y hombres”. El objetivo central del evento ha sido generar ideas que ayuden a promover las ciudades como espacios de convivencia, lugares donde las personas se sientan en confianza, para poder vivir dignamente, integradores de las diferencias y en los que los seres humanos no están amenazados por la incertidumbre de un presente o un futuro incierto. Como resultado de los debates en ponencias y talleres, los asistentes al Seminario han adquirido el compromiso de elaborar distintos proyectos en común, y que tienen relación con los temas debatidos en el encuentro.

Las conclusiones resultantes del debate e intercambio entre las personas participantes intentan dar respuesta a tres cuestiones fundamentales para el porvenir de las ciudades:

- 1.- Cómo han de ser las ciudades para vivir, convivir y construir soluciones comunes.
  - 2.- Qué políticas locales llevar a cabo para que los grupos de mujeres, que tienen especial dificultad de acceso a los bienes sociales, consigan la plena ciudadanía.
  - 3.- Cómo facilitar que las mujeres compartan el poder económico local y disfruten de los mismos derechos en el trabajo.
  - 4.- Las ciudades para convivir, solidarias y habitables por mujeres y hombres.
- Las ciudades son espacios para vivir, convivir y sentirse en confianza y participar en la vida común. Construir las ciudades es construir la ciudadanía, que se funda en la vida en común, en la que cada individuo es reconocido por la comunidad como persona única y, a la vez, a quien la ciudad contribuye a dotar de una identidad.

- Una convivencia de este tipo se basa en la confianza hacia los demás miembros de la comunidad y también una confianza ante un futuro en el que están cubiertas las necesidades humanas más básicas.
- Las ciudades para convivir y habitables por hombres y mujeres, protegen a sus miembros no sólo de la agresión física, sino también del miedo a expresarse con libertad y de la incertidumbre ante el futuro.
- Las políticas municipales han de ayudar a construir sociedades protectoras, en las que la comunidad no descansa sobre las espaldas de las mujeres, garantizándoles al mismo tiempo la integridad física, la participación en el poder político y el disfrute del espacio público.
- La paridad política y la paridad social han de avanzar al mismo ritmo en las ciudades. Las mujeres, expertas en necesidades humanas, en alteridad y en cuidados, han de poder hacer política para tod@s, y, a la vez, tener garantizadas las necesidades humanas fundamentales, sentirse seguras frente a la marginación, la pobreza, la agresión y el temor a vivir en desamparo.

6.- Las políticas municipales que integran a las mujeres con especial dificultad de acceso a los bienes sociales: migrantes y desplazadas.

- El Seminario ha tratado sobre las políticas locales a implementar con las mujeres migrantes y desplazadas, sometidas a una especial vulnerabilidad y con un limitado ejercicio de sus derechos. Esta vulnerabilidad, con frecuencia, conlleva un largo tiempo en situación de irregularidad, verse envueltas en redes de explotación sexual y condiciones de explotación laboral.
- Las mujeres migrantes viven procesos de pérdida (altos costos emocionales, difíciles condiciones de trabajo y limitado ejercicio de la ciudadanía) y ganancias (mejora de su situación económica, mayor autonomía y posibilidad de salir de situaciones opresivas).
- En el caso de las desplazadas o refugiadas, la situación de vulnerabilidad es alta, y el ejercicio de los derechos limitado. Tienen escasas posibilidades de modificar los roles de género, de encontrar oportunidades laborales y de integración en el país de destino. Las personas participantes en el seminario consideran que las políticas locales destinadas a promover la plena ciudadanía de las mujeres migrantes y desplazadas han de guiarse por los siguientes principios:
  - La dimensión de género ha de ser incorporada a todos los programas, leyes y políticas de emigración y acogida.
  - La protección de los derechos humanos es inalienable y central en cualquier política sobre migración y/o atención a mujeres desplazadas.

- Las acciones de protección de estas mujeres son esenciales en las políticas: se han de controlar y sancionar las redes de trata de personas, proveer fuentes de ingreso y cobro de pensión de alimentos, prevenir la violencia sexual y doméstica y ayudar a su integración en la nueva comunidad.
- Es también muy importante ayudar a la reinserción de mujeres que retornan al país.
- Se han de promover las organizaciones de mujeres y el fomento de grupos de representación y auto-ayuda dentro de la comunidad migrante.
- Hay que facilitar las reunificaciones familiares.
- Por último, se ha de garantizar la igualdad, sin poner como requisito la homogeneidad cultural, étnica o nacional

#### 7. – El poder económico local y los mismos derechos en el trabajo para las mujeres y los hombres.

- Aunque l@s participantes en el seminario reconocen que la incorporación de las mujeres al trabajo está siendo uno de los avances sociales y económicos más importantes de las últimas décadas, constatan, al mismo tiempo, que el acceso al empleo y las condiciones laborales siguen siendo uno de los principales campos de discriminación.
- Las políticas destinadas a combatir esta discriminación deben orientarse a:
  - \*Que mujeres y hombres compartan las responsabilidades familiares, el trabajo y las decisiones económicas, ayudando a reducir los impactos y consecuencias personales que actualmente trae aparejadas la incorporación de la mujer al trabajo.
  - \* Considerar a las mujeres como agentes activos del desarrollo local, garantizando su presencia en todos los foros de decisión, consulta o planificación de la economía. Los planes de desarrollo local constituyen una valiosa herramienta para incorporar no sólo las necesidades y demandas de las mujeres, sino también para aportar un capital humano imprescindible que ayude a entender el desarrollo en términos de bienestar y calidad de vida para tod@s.
  - \* Las asociaciones de mujeres han de ser vistas como grandes aliadas en el desarrollo local y en el apoyo a los programas de mejora del nivel y calidad de vida de la población.
  - \* Desde los poderes locales se han de apoyar a las empresas familiarmente responsables que son aquellas que permiten a sus empleados mantener un sano equilibrio entre familia y trabajo.
  - \* Hay una necesidad urgente de aumentar la participación de las mujeres en las estructuras de diálogo social: sindicatos, empleadores y las organizaciones que les representan.

Finalmente:

Todas las personas participantes en el seminario han manifestado su reconocimiento a la labor realizada por la Red URB-AL N° 12 “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales” y el papel desempeñado por la Diputación de Barcelona en la coordinación de la red, y han propuesto continuar este trabajo de intercambio entre socios latinoamericanos y europeos, recabando para ello los apoyos institucionales necesarios. Todos los asistentes del evento agradecen el apoyo y la atención recibidos de la Intendencia Municipal de Montevideo, así como el trabajo desarrollado por el equipo de organización local. Montevideo, 15 de abril de 2005.

Fuente: [www.diba.es/urball2](http://www.diba.es/urball2)