



**DOCUMENTO BASE  
SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CIUDAD  
RED -14  
PROGRAMA URB-AL DE LA COMISIÓN EUROPEA**

2 0 0 3

# Seguridad Ciudadana en la Ciudad

- **BASED DOCUMENT  
NETWORK 14  
PUBLIC SAFETY IN THE CITY  
URB-AL PROGRAM  
THE EUROPEAN COMMISSION**
  
- **DOCUMENTO BASE  
REDE 14  
SEGURIDADE CIDADÁ NA CIDADE  
PROGRAMA URB-AL  
DA COMISSÃO EUROPEA**
  
- **DOCUMENT BASE  
RESÉAU 14  
SÉCURITÉ CIVILE DANS LA VILLE  
PROGRAMME URB-AL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

VALPARAÍSO, CHILE  
OCTUBRE DE 2003



El presente texto es el documento base de la Red – 14, “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” el cual se inscribe en la segunda fase del programa Urb-al, que es un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea con América Latina.

Su presentación enmarca el inicio del trabajo de la red y será presentado en el seminario de lanzamiento de la misma, el cual se efectuará en Valparaíso los días 8, 9 y 10 de Octubre de 2003.

En su redacción han trabajado los siguientes expertos: Enrique Oviedo, quien es sociólogo, consultor de la división de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile; Adelaide Vanhove, etnóloga, integra el equipo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana; y Jorge Jáuregui, arquitecto de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), trabaja para la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Además de los editores Claudia Ulloa y Jorge Ríos, que forman parte del equipo de trabajo de la célula de coordinación del Red – 14.

A todos ellos les estamos profundamente agradecidos por el trabajo realizado.

Gustavo Paulsen  
Coordinador  
Red-14  
Programa URB-AL

## INDICE

<b>1. PRESENTACIÓN</b>	<b>6</b>
1.1 Valparaíso, nuestro desarrollo	6
1.2 Valparaíso y la seguridad ciudadana, sus estrategias y sus logros	6
1.3 La red 14	8
1.4 Estructura del documento base	9
<b>2. ¿EN TORNO A QUÉ FACTORES SOCIALES SE HA IDO CONSTRUYENDO LA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LA POBLACIÓN DE NUESTRAS CIUDADES?</b>	<b>10</b>
2.1 Gobierno Local y seguridad ciudadana	10
2.2 ¿Qué fenómenos sociales, conforman las problemáticas que determinan el desarrollo de ciudades inseguras, amenazadas y vulnerables?	11
2.2.1 Visión y acción segmentada en el territorio	11
2.2.2 Privatización de la ciudad	12
2.2.3 Segregación urbana	13
2.2.4 Individualismo y violencia: desconfianza del otro	15
2.2.5 Inseguridad y miedo	16
2.2.6 Desconfianza en las instituciones del Estado	17
2.2.7 Desconfianza en las policías	17
<b>3. QUÉ SUCEDE AL INTERIOR DE LAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA</b>	<b>18</b>
3.1 Caracterización general de la evolución del crimen en América Latina y Europa	18
3.1.1 Conductas delictuales	20
3.1.2 Otras violencias	21
3.1.3 A modo de conclusión	23

<b>4. EUROPA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD DE SU POBLACIÓN</b>	<b>23</b>
4.1 Respuesta europea, el trabajo local e interdisciplinario	23
4.2 Prevención del crimen en Europa	25
4.2.1 El diseño de políticas en la Unión Europea	25
4.2.2 Objetivos y prioridades de la prevención del crimen para la Unión Europea	26
4.2.3 Ejemplos de proyectos locales europeos sobre dispositivos cooperativos o contractuales de lucha contra la exclusión social y la inseguridad <sup>1</sup>	27
<b>5. AMÉRICA LATINA, TRAS LA BÚSQUEDA DE ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD DE SU POBLACIÓN</b>	<b>35</b>
5.1 Políticas para generar mayor seguridad ciudadana	35
5.1.1 Enfoques convencionales	35
5.1.2 Enfoques más integrales	36
5.1.3 Criterios Transversales	36
5.2 Generación de redes para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana	36
5.3 Ejemplos de proyectos locales en América Latina sobre dispositivos cooperativos o contractuales de lucha contra la exclusión social y la inseguridad.	38
<b>6. TEMAS DE DEBATE DE LOS TALLERES</b>	<b>43</b>
6.1 Taller N° 1: “Seguridad Ciudadana, Políticas Públicas y Configuración Urbana”	44
6.2 Taller N° 2: Seguridad Ciudadana en el Ámbito Privado	45
6.3 Taller N°3: Instrumentos y ámbitos de actuación en Seguridad Ciudadana	45
6.4 Taller N° 4: Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil	45
<b>7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>46</b>

<sup>1</sup> Estos ejemplos provienen de un estudio realizado en el año 2001 por el Forum Europeo para la Seguridad Urbana (J.P. Buffat), con el apoyo de la Comisión Europea (Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales): “*Las políticas cooperativas y contractuales ¿Favorecen un enfoque integrado y global de la lucha contra la exclusión social?*”

## **PROGRAMA URBAL RED 14: “Seguridad Ciudadana en la Ciudad”**

### **1. PRESENTACIÓN**

#### **1.1 VALPARAÍSO, NUESTRO DESARROLLO**

La ciudad de Valparaíso está ubicada en el litoral central del territorio Chileno Continental, se ubica en la Región homónima de Chile, posee aproximadamente 295.000 habitantes. Es una de las ciudades más grande y antigua del país.

Valparaíso es sin lugar a dudas una ciudad especial, tanto por su aspecto topográfico, físico y urbanístico, como por su historia y sus tradiciones. Desde sus orígenes fue definida en el complemento de dos factores que a través del tiempo fueron determinando su perfil. Estos fueron, su carácter urbano y la actividad portuaria, por lo que puede decirse que desde su nacimiento se fue estructurando en torno a la dualidad de ser conjuntamente ciudad–puerto, lo que le dio un peculiar desarrollo a la comuna, otorgándole fama de ciudad bohemia y cosmopolita.

Esta ciudad históricamente ha sido el lugar estratégico donde han nacido las mayores innovaciones que presentan nuestras sociedades latinoamericanas en su proceso de modernización. “En Valparaíso, su historia registra múltiples sucesos que confirman su naturaleza de ser innovadores y pioneros. Valparaíso como primer puerto de Chile y del Pacífico, el primero en tener navegación a vapor, pionero en tranvías a caballo y eléctricos, el primero en tener telégrafos, redes de teléfonos, redes de agua potable, la imprenta, la creación del diario El Mercurio, las primeras transmisiones de televisión del país, etc.

Pese a estos grandes logros, y el acelerado proceso de urbanización, con sus respectivas migraciones, más la apertura del Canal de Panamá y la modernización portuaria, fueron paulatinamente desencadenando problemas sociales que hoy constituyen el foco prioritario de intervención a nivel del gobierno comunal; como la pobreza, el desempleo, la violencia y la falta de oportunidades en nuestra población local.

Hoy Valparaíso pasa a formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial, “Valparaíso es un testimonio excepcional de la fase temprana de globalización de avanzado el siglo XIX, cuando además se convirtió en el puerto comercial líder de las rutas navieras de la costa del Pacífico de Sudamérica”.

#### **1.2.- VALPARAISO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA, SUS ESTRATEGIAS Y LOGROS**

En 1995, la Municipalidad de Valparaíso incorporó en su Plan de Desarrollo Comunal, explícitamente, objetivos estratégicos que postulan mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

Los principios rectores de los objetivos estratégicos para mejorar la seguridad ciudadana en Valparaíso han sido los siguientes:

- ✓ Apoyo a los procesos institucionales y sociales que fortalezcan las relaciones de confianza entre las policías y la comunidad.
- ✓ Incentivo a los proyectos y acciones que fortalezcan las relaciones solidarias entre vecinos y vecinas.

- ✓ Promoción de la autogestión barrial de proyectos y acciones de recuperación de espacios públicos.
- ✓ Creación de instancias de participación ciudadana para la definición de proyectos y acciones sociales que mejoren la seguridad en los barrios. Una política de seguridad ciudadana no adquiere la característica de democrática por el mero hecho de generarse desde una autoridad democrática; abordar el ámbito de los temores y de las inseguridades de las personas requiere una articulación con la ciudadanía.
- ✓ Comprensión de que la seguridad ciudadana no se limita a la acción y evolución de la delincuencia, sino que involucra un conjunto complejo de dimensiones que demandan procesos sistemáticos de producción de conocimiento; considerando que algunas de tales dimensiones se ubican fuera de la visibilidad ciudadana, como por ejemplo: la violencia intrafamiliar.
- ✓ Validación de una política de seguridad ciudadana que exige simultáneos y múltiples esfuerzos para constituirse en una intervención generadora de impactos: a los aspectos ya señalados, se debe agregar la necesaria articulación intersectorial de las políticas y programas gubernamentales; así como la concertación entre actores públicos, no gubernamentales y sociales.
- ✓ Incorporación de la temática de la seguridad ciudadana en los contenidos de las actividades de capacitación dirigidas a funcionarios municipales y a dirigentes de organizaciones sociales.
- ✓ Valoración de los intercambios de experiencias con otras ciudades.
- ✓ Por último, definición de una política concebida para el conjunto de la ciudadanía, considerando especialmente como uno de sus objetivos, la superación de cualquier actitud discriminatoria o violenta que algún sector promueva contra otro en nombre de la seguridad.

Como expresión de lo anterior, desde el año 2001 y hasta el año 2005, la Municipalidad de Valparaíso ejecuta, con el apoyo del Ministerio del Interior, un Programa de Seguridad Ciudadana que ha fijado su centralidad en la construcción social o comunitaria de la seguridad ciudadana.

El Programa de Seguridad Ciudadana de Valparaíso, da cuenta de los criterios expuestos en el punto anterior y, además, asume las siguientes consideraciones:

Primera: Los ámbitos de la inseguridad ciudadana que se deben enfrentar localmente, deben ser expresión de procesos efectivos de participación de la propia ciudadanía.

Segunda: La inseguridad de la ciudadanía no se relaciona únicamente con la ocurrencia de delitos, y su disminución demanda líneas programáticas específicas.

Tercera: Se valora significativamente la asociatividad de la ciudadanía y se promueve la transversalidad de la temática de seguridad ciudadana.

Cuarta: Se deben generar nuevas y mejores prácticas orientadas a la resolución pacífica de conflictos entre los habitantes, así como entre los habitantes y las instituciones.

Para asumir la dirección del Programa, la Municipalidad de Valparaíso constituyó un Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. Dicho Consejo de seguridad Ciudadana se ha definido como un espacio de encuentro y articulación de los distintos actores involucrados en la temática; actualmente participan representantes de: las policías, las organizaciones vecinales, las cámaras de comercio, las universidades, las organizaciones juveniles, las organizaciones estudiantiles, los clubes deportivos, las ONG's y del Municipio.

El Programa contempla tres etapas: la elaboración de diagnósticos participativos, la definición de un Plan Comunal y la administración de un Fondo Concursable de Proyectos.

Por una parte, para la elaboración del Diagnóstico y del Plan Comunal se ha privilegiado la metodología participativa, operacionalizada mediante sistemáticas convocatorias a las organizaciones territoriales y funcionales de la ciudad, con las cuales se han desarrollado talleres de autodiagnóstico.

También se ha realizado el primer estudio de percepción del delito y victimización; encuesta que permitió establecer las condiciones subjetivas y objetivas previas al inicio del Programa y que permitirá evaluar los impactos del Programa luego de su segundo año.

Con estas distintas aproximaciones diagnósticas, ha sido técnicamente posible incorporar en la política comunal las percepciones de inseguridad de la ciudadanía y simultáneamente establecer las relaciones con indicadores de frecuencia de delitos y de victimización.

### 1.3.- LA RED 14

Valparaíso es la ciudad coordinadora de la Red Temática N°14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad, del Programa URBAL de cooperación descentralizada de la Comisión Europea con América Latina.

El objetivo general de la RED es fortalecer las capacidades de gestión en el campo de la seguridad ciudadana, de las entidades locales, europeas y latinoamericanas, mediante el intercambio de experiencias y la difusión y aplicación de “prácticas idóneas”.

La Red incorpora a ciudades e instituciones latinoamericanas y europeas<sup>2</sup> que en el marco del Programa, en relación con sus afinidades territoriales, urbanas y/o temáticas, establecerán alianzas estratégicas para la formulación, la gestión y la ejecución de proyectos innovadores y comunes.

Para la Red N°14, lograr ciudades seguras con habitantes seguros admite trabajar sobre el conjunto de factores causales o asociados a la violencia urbana<sup>3</sup>, entre ellas las relacionadas a los delitos, faltas y conductas no ciudadanas.

<sup>2</sup> De Bélgica, Amberes y Región de Bruselas; De España, Albacete, Viladecans, Barcelona, Bilbao, Santa Cruz de Tenerife, Donostia - San Sebastián, Alcobendas, Madrid, Valencia, Valdemoro, Getafe, Lleida, Granada, Gijón, Badalona, La Linea De La Concepción, Málaga; De Francia, Lyon, Nanterre, Rennes, Marseille, Lamentin; De Italia, Asti, Venecia, Trento, Monterotondo, Padova, Provincia di Padova, Génova, Región de Sardeña, Región del Veneto, Provincia de Treviso, Provincia de Luca, Region Toscana, Region Marche, Comune de Perugia, Provincia de Prato; De Portugal, Vila Real de Santo Antonio, Loures, Guimarães; De Argentina, Gobierno de Mendoza, Malvinas Argentinas, Buenos Aires, San Isidro, Rosario, Córdoba; De Bolivia, La Paz, Cochabamba, Río Claro; De Brasil, Rio De Janeiro, Juiz de Fora, Goiania, Vitoria, Belem, Piracicaba, Sao Caetano Do Sul, Belo Horizonte, Diadema, Campinas, Uberlandia, Macaé, Foz de Iguazu, Florianopolis, Sao Paulo, FERIA de Santana, Juazeiro, Santos, Santo André, Guarulhos, Araguari, Porto Alegre; De Chile, Purrangué, Calama, Copiapó, Coronel, Viña Del Mar, San Pedro de la Paz, Maule, Maullín, San Ramón, Lo Espejo, La Pintana, El Bosque, San Joaquín; De Colombia, Manizales, Gobernación de Risaralda Santa Marta, San Juan de Pasto, Barranquilla, Neiva; De Costa Rica, Cantón de Abangares, San José; De Cuba, La Habana; De El Salvador, San Salvador, Nueva San Salvador, Acajutla, Antiguo Cuscatlan, Sensuntepeque; De Ecuador, Sucre Bahía de Caracáis, Quito, Guayaquil; De Guatemala, Antigua Guatemala; De Honduras, Yoro; De México, Chilpancingo de los Bravo Guerrero, Corregidora Querétaro, Benito Juárez, Distrito Federal, Guadalajara, Tlalnepantla de Baz, Puebla, Manzanillo, Guanajuato, Cañitas de Felipe Pescador, La Heroica Villa de San Antonino Castillo Velasco, Teziutlán, Tapachula, Teotitlan de Flores Magon, Pihuamo, Oteapan, Oaxaca de Juárez, Carlos A. Carrillo, Ixhuatlán de Madero, Atlequizayan; De Nicaragua, De la Concepción; De Panamá, David; De Paraguay, Asunción; De Perú, Lima, Municipalidad de Barranca, Lince; De Uruguay, Montevideo, Salto; De Venezuela, Maracaibo. Los organismos asociados son: Federación de Municipios de Centro América (Femica), Universidad de Valparaíso, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia (FLASUD), SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, Espiral Entitat de Serveis asc., U. Nacional de Rosario, C.de Educ Guaman Poma de Ayala PE, Politecnico de Milano, milano it, dpto de arquitectura y planificación, Forum Europeo para la Seguridad Urbana, Universidad Nacional Del Nordeste, Cord. Para América L y el Caribe del Prog de Ges.Urbana PGU-ALC, Fundación SEPA(Servide Estudios Proyectos y Analisis), Arci Cultura e Sviluppo, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana U. De Chile.



La Red<sup>4</sup> aborda la problemática de la seguridad ciudadana, desde la perspectiva de las políticas preventivas que pueden desarrollar los gobiernos locales para mejorar la seguridad objetiva y subjetiva de los habitantes —personas, familias, vecindarios y comunidad— de nuestras urbes, haciendo de éstas lugares heterogéneos de inclusión, respetuosos y hospitalarios. Desde nuestra perspectiva la seguridad no se puede lograr fomentando fanatismos, racismos o prácticas discriminatorias de exclusión social, ya sea de los jóvenes como de drogodependientes, inmigrantes, pobres o minorías étnicas, entre otros.

La Red se opone a la criminalización de la pobreza y/o de la migración; y asume que los conflictos sociales deben ser resueltos, al interior de la comunidad, de manera pacífica.

La Red favorece la coproducción de seguridad, donde participan en conjunto, autoridades públicas, policías, instituciones públicas y privadas y la comunidad, de una manera democrática.

## 1.4.- ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO BASE

El documento base sobre **Seguridad Ciudadana en la Ciudad** ha sido elaborado de acuerdo a una estructura metodológica que permite ir desarrollando un proceso lógico. Primero, se define la problemática, se conceptualiza, para tener un dispositivo común de discusión. Posteriormente, se realiza un breve análisis descriptivo de la realidad contextual que afecta a las sociedades occidentales. Pasando desde ese momento en adelante a diagnosticar la situación de la inseguridad ciudadana en la región Latinoamericana y Europea. Para posteriormente conocer las políticas públicas implementadas por los gobiernos locales con sus respectivas experiencias prácticas. Conociendo de esta manera las estrategias utilizadas para combatir la violencia y la delincuencia al interior de las ciudades. Estrategias que finalmente conformarán los temas de debate y proyección futura para la implementación de nuevas prácticas locales para la disminución de la inseguridad ciudadana.

### Cuadro sinóptico

- 1.- Conceptualización seguridad ciudadana.
- 2.- Fenómenos sociales que afectan negativamente la evolución de nuestras ciudades.
- 3.- Violencia y Criminalidad en América Latina y Europa
- 4.- Europa, estrategias y prácticas de seguridad ciudadana implementadas.
- 5.- América Latina, estrategias y prácticas de seguridad ciudadana implementadas.
- 6.- Líneas estratégicas de cooperación.

---

<sup>3</sup> Se incluye, entre otras, la inseguridad producto del peligro del automóvil, las catástrofes naturales, así como las relacionadas a la falta de acceso a sistemas de protección o reparación.

<sup>4</sup> En términos generales, adherimos a los contenidos del "Manifiesto de Ciudades: Seguridad y Democracia" de Nápoles 2000, del Foro Europeo por la Seguridad Urbana, adaptado y firmado, luego (2001) por el Foro Latinoamericano de Seguridad Ciudadana y Democracia.

## 2. ¿EN TORNO A QUÉ FACTORES SOCIALES SE HA IDO CONSTRUYENDO LA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LA POBLACIÓN DE NUESTRAS CIUDADES?

Cuando nos remitimos a los múltiples significados que conlleva la palabra –Seguridad Humana– debemos preguntarnos cómo construimos la seguridad en nuestras vidas cotidianas, en torno a qué factores individuales y socio-culturales definimos nuestra seguridad, la de nuestros grupos familiares, de nuestros trabajos, de nuestra ciudad, el lugar territorial por el cual nos desplazamos diariamente, cómo construimos un tejido social capaz de responder en forma conjunta, como comunidad, a las necesidades de seguridad y protección que requerimos como ciudadanos.

Es más o menos parecida la idea que casi todos tenemos de seguridad, algo así como no temer a una agresión violenta, sentir que se respeta la integridad física, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, poder circular tranquilamente por las calles, sin temer un robo o una agresión, confiar en los demás miembros de mi comunidad, etc. Al parecer, su definición es bastante más amplia de lo que creemos y forma parte del informe mundial de desarrollo humano 1994: “Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de **trato civilizado** representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. Está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad.”

El miedo ante el delito común o la violencia tiene una larga historia, pero alcanza dimensiones alarmantes a raíz de los procesos de urbanización e industrialización. La violencia se traslada del campo a la ciudad, donde el desarraigo de los emigrantes, las desigualdades sociales y la inestabilidad laboral favorecen la delincuencia. Autores de comienzo de siglo destacan cómo el trabajo febril fomenta la desorganización de la familia tradicional, el abandono de niños y la aparición masiva de vagos y mendigos; todo ello acentuado por el alcoholismo y la frecuente impunidad. El temor provocado por el deterioro del antiguo orden de convivencia toma cuerpo en las llamadas **clases peligrosas**. Más que la criminalidad (acotada) es la violencia (difusa) la que imprime a la “cuestión social” su virulencia.

Nuestras sociedades han ido generando diversas herramientas y estrategias para controlar la delincuencia, la violencia (en sus distintas modalidades), y generar sistemas sociales que aseguren el orden social. Sabemos que históricamente las estrategias de control social, han sido más bien de orden represivo y coactivo. Ahora nuestra visión de futuro en la temática tiene una nueva orientación, donde la prevención, la participación ciudadana, la apertura de espacios públicos mediante la implementación de programas de desarrollo constituyen los mayores desafíos para tratar la temática, poniendo énfasis en aumentar el acceso a la justicia que tienen los ciudadanos más vulnerables de nuestras sociedades.

### 2.1 Gobierno Local y seguridad ciudadana

La ciudad es el lugar por excelencia donde se expresan las contradicciones y las tensiones de la modernidad. El Gobierno Local, de ciudades o municipios, cumple un rol fundamental en el desarrollo social y económico del territorio porque es la instancia de gobierno más cercana a la gente, por ende la que puede recoger con mayor facilidad sus aspiraciones y necesidades, así como reaccionar con mayor flexibilidad ante

sus demandas, manteniendo buenos canales de comunicación, lo que asegura mejores niveles de confianza y disminuye los conflictos.

A las autoridades locales, que disponen de la legitimidad democrática, les corresponde el primer lugar en asegurar la cohesión social entre los habitantes y, por consiguiente, entre los territorios. Uno de los requisitos para hacer realidad las ventajas de los Gobiernos Locales, consiste en fomentar la participación de la comunidad en todos sus niveles, desde la información, pasando por la opinión, impugnación y evaluación, hasta el ejercicio de la decisión. De hecho, la participación es la dimensión central en la relación entre la sociedad civil y el Estado. La participación destaca, dentro de otros grandes aportes que se le reconocen en la actualidad, por constituir uno de los pilares de la gobernanza<sup>5</sup> y por qué su ejercicio es percibido por académicos y políticos como una forma de incrementar el capital o patrimonio social<sup>6</sup> de una localidad, región o país.

Una política de seguridad ciudadana desarrollada desde los Gobiernos Locales, debe entender las formas específicas que los ciudadanos, de una ciudad o comuna, tienen de comprender, sentir, e imaginar la violencia, el desempleo, las enfermedades, entre otros. Resulta de suma importancia entender y actuar sobre las percepciones con el objetivo de conocer los aspectos que más perturban a los ciudadanos, disminuir sus temores, y fortalecer la credibilidad de las instituciones sociales.

Por otra parte, en el ámbito objetivo del problema se debe intervenir sobre los factores de riesgo más importantes, como por ejemplo: el porte y uso de armas de fuego, el excesivo consumo de alcohol y drogas, la exposición a la violencia en los medios de comunicación, la educación en valores y normas de respuesta a los conflictos sociales, entre otros.

## **2.2.- ¿Qué fenómenos sociales conforman las problemáticas que determinan el desarrollo de ciudades inseguras, amenazadas y vulnerables?**

### **2.2.1 Visión y acción segmentada en el territorio**

Un problema común a las instituciones públicas y privadas de nuestras ciudades, del cual no se escapan los organismos encargados de brindar seguridad a los habitantes, es el de la descoordinación de los esfuerzos y la falta de una visión de ciudad.

Si bien el tema de la seguridad ciudadana es común a todo el territorio nacional, los problemas de creciente inseguridad ciudadana producto del uso y abuso de la violencia, se dan principalmente en las grandes ciudades o ciudades intermedias, en muchas de las cuales existe una sobreposición de poderes:

---

<sup>5</sup> Término que proviene de la tradición teórica de la ciencia política anglosajona y es utilizado como medida de desarrollo social. El Banco Mundial la define como la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndolo no sólo al poder de los gobiernos, sino que también al de la sociedad civil y del mercado. La estabilidad, madurez y confianza que un determinado sistema social puede brindar a quien le observa, se relaciona a la forma en que este logra resolver los siempre presentes conflictos sociales. La habilidad demostrada por un sistema social para resolver conflictos, es una expresión de buen gobierno, de un acercamiento a una mejor distribución del poder, y por ende de una mejor forma de distribución final de los beneficios y costos sociales.

<sup>6</sup> Comprende un conjunto de usos, costumbres y normas que definen el grado de lealtad, solidaridad e intercambio entre familias, barrios o regiones. Se refiere a las capacidades, habilidades de aprendizaje, necesarias para que una sociedad se desarrolle económica y socialmente. El capital social, así como el económico puede mantenerse, incrementarse o perderse. El capital social y económico están muy relacionados. Una mala distribución económica afecta la posibilidad de establecer y fortalecer el capital social. Cuando las comunidades se empobrecen, mientras otras se enriquecen su reserva de capital social se erosiona, disminuye la confianza y las redes de reproducción que facilitan la cooperación mutua en beneficio de la comunidad. Moser, Caroline (1996) Pobreza Urbana, políticas sociales y género en un contexto de crisis económica. Asentamientos Humanos, pobreza y género. Santiago.

Gobierno Central, gobiernos locales, y de las diferentes instituciones públicas y privadas que en ellas actúan.

Las principales ciudades metropolitanas y muchas ciudades intermedias en Latinoamérica, presentan una significativa tendencia al crecimiento demográfico. Consecuentemente, podemos asumir una tendencia de expansión de sus áreas urbanas, las que sobrepasarán diferentes límites territoriales (en algunos casos, comunales; en otros, provinciales), creándose problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana.

En general, los problemas de nuestras ciudades se abordan sectorialmente (vivienda, agua, electricidad, caminos, seguridad, educación, salud), o se concentran en unidades menores, como las comunas. Sin embargo, para ciudades constituidas por más de una comuna o en proceso de conurbación, la gestión de la ciudad como *unidad* pluricomunal —esto es, como área metropolitana— no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano común. La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores, o en el ámbito del barrio o la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial mayor<sup>7</sup>.

La paradoja es que aunque la mayoría de los problemas en la ciudad se abordan sectorial o segmentadamente en pequeñas unidades de territorio, no es posible resolverlos de esa manera. La seguridad es un buen ejemplo de ello. De todos es sabido, por ejemplo, que en el caso de los delitos contra la propiedad, que constituyen más del 70% del total de delitos en las ciudades, los lugares donde se delinque, donde se comercializan los objetos y donde residen quienes cometen los delitos, no son los mismos. Adicionalmente, el desplazamiento de los delitos es una variable que implica la coordinación a un nivel mayor que la unidad.

### 2.2.2 Privatización de la ciudad

Nuestras ciudades pierden sus espacios públicos, se privatizan. En América Latina se habla de ciudades duales<sup>8</sup>, donde convive la urbe cosmopolita y globalizada con la pobre, marginalizada y criminalizada. Ellas se caracterizan por su extensión, su alta segregación socioeconómica, y su monocentrismo, o cuando existe más de un centro, por la desigual distribución de bienes y servicios.

En América Latina, a la ciudad de los restaurantes caros, centros financieros y hoteles de lujo, se opone la realidad de las poblaciones o villas miserias. Los delitos esporádicos de la exuberante ciudad, principalmente en contra de la propiedad, contrastan con el sonido de las balas, los asaltos violentos, la invasión de la droga y la violencia estatal de la ciudad desamparada<sup>9</sup>.

Tanto en Europa como en América Latina, las ciudades, cada vez más, tienden a ser lugares funcionales al trabajo y disfuncionales a las necesidades de encuentro social —entre gente heterogénea—, esparcimiento, o descanso. La familia recurre a los *mall* —actuales plazas públicas—, supermercados o cadenas de restaurantes, donde han de conciliar el paseo, la recreación, con el consumo.

<sup>7</sup> Oviedo y Rodríguez (2001), *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Serie Medio ambiente y desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

<sup>8</sup> Durante los años 80 y 90, la literatura sociológica de EEUU y América Latina usó la metáfora de la ciudad dual para describir los efectos de la polarización económica en el territorio.

<sup>9</sup> Un buen libro que relata con precisión esta realidad, por medio de retratos etnográficos, es: Wacquant L (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires, Argentina

En estos sitios el contacto se da entre iguales, en un ambiente controlado y protegido.

Nuestras ciudades se complejizan. En ellas conviven diferentes grupos humanos con diversos estilos de vida, creciendo la producción y distribución de bienes y servicios socioeconómicamente segmentados. La velocidad y la fragmentación marcan la vida social.

En casi todos los países de Europa se observa una disminución constante del número de delitos relacionados con el domicilio, no obstante aumentan proporcionalmente los crímenes en los espacios públicos, en la calle, en lugares destinados a la recreación y el ocio. Los espacios públicos en las ciudades europeas se ven enfrentados a manifestaciones de agresividad y violencia cada vez más abierta. Coincidentemente con el aumento de este tipo de conductas, las autoridades técnicas y políticas, diseñadores y ejecutores de las políticas públicas, parecen haber abandonado estos espacios. No presentan ideas, descuidan la ciudad y su papel como lugar para hacer posible el vínculo social<sup>10</sup>.

Las ciudades al perder sus espacios de interacción social, de determinación recíproca de sus habitantes, donde se construye la identidad colectiva, aumentan la percepción de inseguridad. La importancia de los espacios públicos ha sido destacada por autores como Oscar Newman y Bill Hillier. Para Newman, el control social del espacio público —espacio defendible— es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad de las zonas residenciales, de las familias, de la persona. Hillier considera importante la existencia de un espacio público de encuentro, de copresencia, para el desarrollo de una comunidad sana. El control natural del espacio público se da por la presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros.<sup>11</sup>

### 2.2.3 Segregación urbana

La antesala a parte importante de las actitudes y conductas violentas de nuestros países son las situaciones de desempleo, pobreza, exclusión social, marginalidad y, todo su contexto, que provoca un sentido de indignidad.<sup>12</sup>

Los *ghettos*, lugares extramuros de la ciudad, donde habitan minorías (a veces muy numerosas), nacen en nuestras ciudades como resultado de la triple acción de la pobreza, la inequidad y la segregación social. La vida en esas condiciones tiene como consecuencia la cristalización de valores, usos, costumbres y normas, de desintegración social, de carácter típicamente urbano.

---

<sup>10</sup> La mayoría de las profesiones sociales o de aquellas asociadas al mantenimiento del orden público en Europa, se ejercen de manera reactiva y en oficinas cerradas. Esto debe ser transformado; se requiere un gran cambio en la primera línea del servicio público. Hay que reconstruir la estima por lo público, desde la entrada de los edificios, pasando por los "parqueos", el comercio y el transporte, hasta los centros culturales. La acción no puede ser reducida a ciertos barrios, sino que debe alcanzar a toda la ciudad sin distinción.

<sup>11</sup> Greene M. (1999). Vulnerabilidad al delito en el espacio residencial: un enfoque configuracional. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1999). Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana. Santiago de Chile, pág. 20 y 21

<sup>12</sup> En América Latina, la persistente existencia de bolsones de extrema pobreza y miseria en las ciudades, unida a escenarios económicos de inflación, mercados nacionales constreñidos e inestabilidad en las reglas del juego económico, constituyen uno de los principales factores asociados a la inseguridad de los habitantes.

Las ciudades se segregan por diferentes causas: física, funcional, económica o cultural, los accidentes geográficos, las peculiaridades de las actividades económicas<sup>13</sup> y residenciales<sup>14</sup>, las diferencias de ingresos personales y familiares, así como las particularidades etarias<sup>15</sup>, ideológicas<sup>16</sup> o étnicas, inciden sobre las características de las zonas de la ciudad. Si bien es cierto, todo lo anterior puede ser asumido como parte del carácter diverso de la ciudad, en nuestro mundo actual, funciona como una manera de distinguir y separar a los grupos sociales según sus posibilidades de acceso al conjunto de bienes y servicios que la ciudad provee. El caso de las favelas de Río de Janeiro<sup>17</sup> muestra cómo un proceso de urbanización inconsistente, favorecido por la topografía sinuosa de sus “morros”, que se ocupó durante décadas sólo de la parte “formal” de la ciudad, puede provocar una dinámica físico-social de exclusión tolerada, consentida, cuyo resultado es una ciudad dividida entre asfalto —ciudad formal— y morro —ciudad informal—, cada una con sus propias lógicas, sus códigos, sus leyes, que produce inseguridad en el conjunto de los ciudadanos.

Investigaciones del área<sup>18</sup> establecen que existe correlación entre una alta segregación y la presencia de problemas urbanos de orden funcional como la distancia y accesibilidad, así como de integración social, como las faltas y delitos. En ciudades segregadas desde un punto de vista económico y social, el temor aumenta, principalmente, en sus espacios públicos. En estos sitios, la sensación de inseguridad significa una baja interacción entre los habitantes de distintos estratos sociales.

Los crímenes violentos hoy tienen mayor visibilidad en las ciudades. La influencia de los medios de comunicación de masas —diarios, radio, televisión—, en las percepciones de los habitantes es incuestionable. Sin embargo, tampoco es posible desconocer la existencia de un aumento de la inseguridad, del temor, que ha incidido en la adopción de medidas de autoprotección y defensa, como evitar determinados lugares, comprar grandes perros que ladren fuertemente, comprar armas, cercar las casas, instalar sistemas de alarmas y/o cámaras de vigilancia, contratar guardias privados de seguridad, entre muchas otras. La percepción de inseguridad también se ha acompañado —ya sea como causa o efecto—, de grandes cambios en la forma espacial de las ciudades, dentro de estos destacan nuevas modalidades de ordenamiento de los lugares públicos y privados.

En muchas ciudades a través del mundo, los grupos de ingresos altos, están viviendo, trabajando, comprando y recreándose en lugares cerrados, ya no hacen uso de las calles y espacios públicos. Estos se encuentran entregados a la gente sin casa, los mendigos y los niños de la calle. La gente de estrato alto se moviliza en autos privados, entre sus sofisticados departamentos o casas y sus oficinas. Cada lugar con estacionamientos, y complejos sistemas de seguridad<sup>19</sup>.

Podemos afirmar que es en un territorio socialmente construido —estigmatizado, condenado, rechazado del resto de la ciudad—, donde se produce la subjetivación<sup>20</sup> del individuo y su vinculación a

---

<sup>13</sup> Actividades industriales, financieras, comerciales, entre otras.

<sup>14</sup> Por ejemplo, diferencias entre viviendas de uno, cinco o más pisos.

<sup>15</sup> Barrios Universitarios, deportivos o para la tercera edad, son un ejemplo.

<sup>16</sup> Sectas, comunidades de artistas, empresarios, o de quienes comparten un estilo de vida común, entre otras.

<sup>17</sup> Las favelas de Río de Janeiro (Brasil) tiene sus homónimos en los barrios jóvenes de Lima (Perú) o Santiago (Chile). En ciudades europeas, de igual manera es posible distinguir las zonas urbanas de residencia de habitantes acomodados de los sectores de inmigrantes, por ejemplo.

<sup>18</sup> Sabatini F. (1999) “La segregación espacial y sus efectos sobre los pobres y la seguridad ciudadana”. En: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana. Santiago de Chile.

<sup>19</sup> United Nations Centre for Human Settlements, Habitat (1996).

<sup>20</sup> Los valores y normas “objetivados” en la cultura de una sociedad no son reconocidos como propios, aparecen lejanos y difusos. En conjuntos sociales marginados, la afirmación de la identidad es un hecho extremadamente difícil que se logra en grupos de pares caracterizados

subculturas específicas. En los casos donde las subculturas se mezclan con la actuación de grupos de poder delictivo relacionados con el tráfico de drogas<sup>21</sup> y la práctica de violencia armada —muchas veces unido al ejercicio de la violencia policial—, se crean las condiciones de confinamiento progresivo para la vida de la comunidad. Esto impide el desarrollo de la participación social y de la solidaridad, características esenciales de los barrios populares de muchas de las ciudades latinoamericanas. Bajo ciertas circunstancias, la opción por la violencia se constituye como uno de los únicos modos de validación social, de obtención de reconocimiento y de alternativa “profesional” para muchos adolescentes y jóvenes.

Los habitantes de los barrios pobres marginados, donde residen delincuentes peligrosos, son doblemente victimizados. Son víctimas fáciles de sus propios vecinos delincuentes y de la sociedad que les estigmatiza: no tienen acceso al trabajo, los préstamos bancarios y los créditos de casas comerciales, entre otros.

Contribuye a la adopción de la violencia en los barrios marginales, la degradación del trabajo como derecho social. Sin trabajo reconocido socialmente, los individuos pierden dignidad, se afecta negativamente la constitución de su subjetividad, y se corroe su carácter<sup>22</sup>. El trabajo constituye un modo de sublimación de las pulsiones, una forma de inserción del individuo en la sociedad, que le confiere identidad, le permite construir lazos sociales y le provee de placer individual.

En muchos casos de estas zonas pobres de la ciudad, a la degradación del trabajo, se une la progresiva pérdida del sentido protector y de sostén de la familia<sup>23</sup>, convertida, cada vez más, en lugar de intercambios provisorios y amenazados.

La debilidad del rol de las familias, la pérdida de apoyo comunitario externo como el de las Escuelas, la fragilidad o inexistencia de normas social integradoras, generan un contexto para el desarrollo de actitudes y conductas violentas. Parte importante de la predisposición al delito de los niños y jóvenes populares, resulta de una tendencia a neutralizar los efectos de la violencia sufrida, a la vez de encontrar un lugar valorado por sus pares y un reconocimiento social más amplio, aunque sólo sea por medio de la intimidación.

#### **2.2.4 Individualismo y violencia: desconfianza del otro**

Vivimos sociedades individualistas, hedonistas y desculpabilizadas. La velocidad, la oferta del mundo moderno, presenta como valores al éxito, la audacia y el triunfo rápido. Son tiempos en los cuales prevalece el sentimiento de vivir en un tiempo de cambios rápidos, en un mundo desbocado<sup>24</sup>.

Parte de los habitantes de nuestro planeta se benefician de la era de la globalización, de los cambios en el rol de la familia y la expansión de los sistemas democráticos; la comunicación entre personas de distintas partes del mundo se democratiza con el uso del internet, las mujeres ingresan al

---

por su carácter de no-ciudadanos e informalidad, reflejada en su acceso al trabajo, así como al conjunto de bienes y servicios que brinda la ciudad: agua, electricidad, seguridad y justicia, entre otros.

<sup>21</sup> En contextos como los descritos, es previsible que se agraven los conflictos sociales y que factores como el narcotráfico adicionen nuevos elementos de inestabilidad. El narcotráfico tiene impactos sobre las economías locales, así como sobre la marcha de los sistemas políticos.

<sup>22</sup> Para profundizar sobre este tema ver Senett Richard (2000) *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. W.W. Norton & Company. EEUU.

<sup>23</sup> La familia cumple, entre sus roles, el de ser una institución social que brinda estabilidad relacional a los sujetos y los acompaña en sus procesos de socialización temprana.

<sup>24</sup> Ver Giddens Anthony (2000). *Un mundo desbocado*. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Taurus, Pensamientos, Madrid, España.

mundo laboral y ganan espacios de igualdad, los partidos políticos conviven y colaboran más con los movimientos sociales, entre otros. Estamos en un mundo que permite vivir en un segundo lo mágico de la trascendencia y lo infinito. Sin embargo, la cara opuesta de nuestros tiempos nos muestra países donde la democracia así como otras instituciones sociales son frágiles y las personas se muestran temerosas e inseguras por el riesgo de perder el acceso a la salud, educación, o la paz.

Los marginados económicos y culturales, así como los inmigrados o representantes de minorías raciales viven en un mundo de exclusión. La violencia de los jóvenes marginados, por ejemplo, resulta del choque entre una sociedad que pregona el progreso y tolerancia, y una realidad cotidiana de *ghettos*<sup>25</sup>.

En relación con el individuo, la velocidad de nuestro tiempo se asocia a actitudes y conductas de ansiedad<sup>26</sup> y adicción<sup>27</sup>. La "liberación del inconsciente", en su versión negativa, trae consigo los desórdenes de identidad<sup>28</sup>.

Muchas conductas en la ciudad incorporan mayor violencia. Tal parece ser que tras ella se encuentra al menos un factor común: el menor respeto por el "otro", el diferente, el distante, el ajeno. En algunos casos puede ser el "pobre", en otros el "foráneo", o el "viejo". Los robos terminan con secuestros, violaciones y/u homicidios; en las reuniones masivas como las apreciadas en los estadios y/o recitales musicales, se evidencia agresividad; la ingesta dependiente de drogas fuertes se asocia a delitos violentos.

En occidente los delitos se endurecen, independientemente de que en algunos países se mantenga estable su frecuencia; adicionalmente, se desprofesionalizan las conductas criminales. Un número mayor de robos se comete con armas de fuego y la violencia no se relaciona necesariamente al hampa<sup>29</sup>.

### 2.2.5 Inseguridad y miedo

La percepción de inseguridad aumenta<sup>30</sup> y se relaciona directamente con el miedo. Este sentimiento de inquietud causado por un peligro real o imaginario, incide en las actitudes y conductas de la población, y a largo plazo tiene efectos en los valores y normas de los mismos. El temor, producto del sentimiento de inseguridad en la ciudad, hace que los habitantes vivan situaciones límites de gran impacto psíquico. La exposición de las personas a situaciones que les provocan miedo, que les amenazan, influye en la su calidad de vida y en la adopción de medidas poco meditadas e inapropiadas. El autoencierro, la desconfianza, el apoyo al control Estatal de los ámbitos privados, públicos o colectivos, la represión, o el uso de la violencia, se masifican. Al interior de las ciudades los barrios establecen límites físicos evidentes

<sup>25</sup> Lipovetsky G. (1986). La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo. Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, España.

<sup>26</sup> Sentimiento de estar continuamente perdiéndose el gran número de cosas que pasan por afuera de nuestras vidas. Ver Jean – Paul Fitoussi, Pierre Rosanvallon (1997), La nueva era de las desigualdades, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

<sup>27</sup> La necesidad de consumir.

<sup>28</sup> Los desórdenes de identidad se oponen a los desórdenes de la represión, cuando en las sociedades prima el inconsciente colectivo, las normas, por sobre el inconsciente individual.

<sup>29</sup> Lipovetsky G. (1986) Op. Cit

<sup>30</sup> Existe información de sobra para apoyar la afirmación de que la percepción y la realidad sobre la violencia no coinciden necesariamente. La percepción depende de muchos factores, entre los que destacan las experiencias personales, las transmitidas a través de la familia, grupos de pares, o los medios de comunicación de masas, entre otros.



con grandes murallas o entradas protegidas por guardias privados, mientras el mercado de las alarmas, citófonos, y armas crece.

### **2.2.6 Desconfianza en las instituciones del Estado**

Un tema común a la realidad de Europa y América Latina es la crisis de confianza en las instituciones del Estado. La información en general, indica malas evaluaciones para los políticos, la justicia, y el sistema penal. En muchas se destaca una creciente evaluación negativa hacia la acción de las policías, especialmente en los sectores populares.

Resultados preliminares de investigaciones de la América<sup>31</sup> nos han de colocar en un estado de alerta. La desconfianza en las instituciones del Estado —justicia, policía, entre otras— se relaciona con la mayor violencia de la población. Especialmente cuando se trata de "tomar la justicia por las propias manos". Además, en estas circunstancias a apoyar instancias de privatización de la seguridad (por ejemplo, guardias privados).

### **2.2.7 Desconfianza en las policías<sup>32</sup>**

Uno de los principales problemas de seguridad ciudadana que se da en las ciudades, especialmente las latinoamericanas, se relaciona con el rol de las policías. El aumento de los delitos violentos, la mayor percepción de inseguridad de las personas, unidas a un vacío de políticas públicas en el área, ha incidido en la proliferación de servicios privados de seguridad. Estos, muchas veces suplen la labor policial. En el mejor de los casos la complementan.

Las policías privadas representan un problema difícil de soslayar en nuestras ciudades. Las oficinas privadas de seguridad representan fuentes de ocupación para policías jubilados y, en muchos casos, mejores sueldos que a los que acceden policías en ejercicio. Esto último no es un dato menor, El Estado invierte en la formación y especialización de sus policías, mientras las instituciones privadas, por su competitividad en el mercado, pueden contratar sin asumir el costo de ese adiestramiento.

La seguridad no puede convertirse en un negocio, donde quien puede pagar más, tiene mayor acceso a ella. La seguridad es un Derecho de todo habitante, que debe ser garantizado al interior de nuestras ciudades con un servicio de igual calidad técnica y ética.

En muchas de nuestras ciudades existe la necesidad de generar planes de seguridad intermunicipales o interciudades, en un país o entre países, que vinculen a las policías. Nuestro mundo globalizado, lo es también en el ámbito de los problemas de seguridad ciudadana: ciudades capitales, turísticas, financieras, entre otras, que se vinculan a través de organizaciones criminales por el robo de vehículos, tráfico obras de arte u órganos, trata de blancas, prostitución infantil, o por el negocio del narcotráfico, entre otros.

No obstante la necesidad de actuar en red más allá de los límites de la ciudad, en el ámbito local las policías requieren estrechar sus relaciones con un conjunto de actores encargados de diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas públicas. En muchas favelas, pueblos jóvenes o poblaciones, la

<sup>31</sup> Organización Panamericana de la Salud (1999). Revista Panamericana de la Salud. Número especial sobre violencia, vol.5., nro. 4/5, Washington.

<sup>32</sup> Oviedo E (2000). Policías de proximidad para las ciudades chilenas. Temas Sociales N°35, Edic. SUR. Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.

policía no tiene acceso, simplemente, porque no se lo permite la pendiente, cierre o el ancho de calles: físicamente no dan cabida a los vehículos policiales. Unido a ello, el desprecio, la irreverencia, la desconfianza y el temor de la comunidad hacia las policías, hacen que ciertos grupos sociales adopten conductas de abierto rechazo —con uso de la fuerza, a veces con presencia de armas—, que hacen impenetrables ciertas zonas de la ciudad.

Uno de los problemas más importantes que debe enfrentar la policía —específicamente latinoamericana—, es el deterioro de su imagen como institución dentro de la sociedad; situación que, con características particulares, comparte con el conjunto de instituciones públicas del Estado.

En muchos casos la situación de inseguridad, se ha visto agravada producto de la falta de idoneidad del modelo de Policía y Fuerzas Armadas en general —a las cuales muchas policías se adscriben directamente— para relacionarse con el mundo civil. Ciertas respuestas reactivas al fenómeno de la criminalidad de los noventa —Tolerancia Cero por ejemplo— aparecen como relecturas de modelos doctrinarios militares profundamente desacreditados después del accionar de los aparatos de represión de los gobiernos de facto en Latinoamérica —Seguridad Nacional, reedición del ‘enemigo interno’—, llevado adelante entre otros entes, precisamente por la Policía.

Muchas políticas criminales han fracasado por su precipitación, improvisación y falta de respeto a los derechos y garantías individuales de las personas. Lo anterior no ha contribuido por cierto a mejorar el estado de ansiedad y sensación de inseguridad. En nuestras ciudades se deben pensar tácticas para alcanzar un mayor compromiso ciudadano con la policía; educar y entregar instrumentos legales a la policía que lleva a cabo su labor en las calles, para que pueda cumplir con un rol de mediador en conflictos menores, coordinar la prevención y represión del delito en una estrecha relación con el sistema de justicia,<sup>33</sup> diseñar y poner en operación soluciones innovadoras, y establecer y mantener un fuerte vínculo con la comunidad, basado en el mutuo conocimiento, respeto y confianza. Con lo anterior estamos aludiendo a la necesidad de promover o fortalecer las experiencias de las policías de proximidad, que asisten, ayudan a las víctimas —por ejemplo, a presentar demandas—, y les manifiestan comprensión y respeto.

### **3. QUÉ SUCEDE AL INTERIOR DE LAS CIUDADES EN AMERICA LATINA Y EUROPA**

La inseguridad ciudadana se ha instalado entre las inquietudes más importantes de los habitantes de América Latina y Europa; y se ha convertido en una variable clave para examinar la situación de los países, tanto para los electores al momento de evaluar a sus gobernantes, como también para empresarios y organismos internacionales a la hora de tomar decisiones —entre otras, la de invertir— con respecto a países que exhiben altos índices de criminalidad.

#### **3.1 Caracterización general de la evolución del crimen en América Latina y Europa**

La criminalidad en América Latina se caracteriza por la participación cada vez más alta de jóvenes y menores; y se asocia a situaciones de exclusión social tales como el desempleo, la mayor frecuencia de

---

<sup>33</sup> En España se ha implementado una policía local con funciones de policía judicial, situación que parece interesante como manera de resolver delitos menores y descongestionar el sistema de justicia.

niños de la calle, el analfabetismo y el abandono escolar. Todo esto, en contextos de fuertes crisis económicas y conflictos políticos.

Según información de la OMS, se estima que en el año 2000 la violencia juvenil (10 a 29 años), cobró la vida a 199.000 personas (9 cada 100.000 habitantes). Latinoamérica junto a África comparten las tasas más altas de homicidio juvenil; Europa Occidental se encuentra dentro de las zonas con más bajas tasas. La OMS constata que salvo el caso de EEUU, los países con altas tasas de homicidios están en desarrollo o viven procesos de cambio social y económico<sup>34</sup>.

En América Latina, el aumento de los delitos se desarrolla en el contexto del crecimiento del tráfico y del abuso de drogas, así como la mayor posesión de armas blancas y de fuego, producto —entre otras cosas— de la globalización de la criminalidad organizada.

En Europa, a partir de los años noventa, la delincuencia empezó a disminuir en los países del Oeste al mismo tiempo que se transformaron los tipos de actos de criminalidad. En Gran Bretaña, la criminalidad, a pesar de mantenerse muy alta en comparación con otros países europeos, ha disminuido en un 8% entre 1993 y 1995; y más de un 10% entre 1995 y 1997.

Diferente fue la situación para los países del Este europeo. Éstos, producto de los profundos cambios económicos y sociales vividos, manifestaron importantes aumentos de la criminalidad que terminaron empañando sus procesos de democratización.

En el Oeste, los crímenes contra la propiedad disminuyeron mientras aumentaba la representación —proporción en el universo— de los crímenes en contra de las personas; en los países del Este, los delitos contra la propiedad se añadieron a los crímenes contra las personas, los cuales siempre fueron muy elevados.

De forma general, en Europa los jóvenes están mucho más implicados en la criminalidad que los adultos, ya sea como víctimas o como autores. En algunos países, incluso, la violencia desde y hacia los menores, es muy elevada. La identificación social y su consiguiente aumento de sensibilidad en las personas, han destacado los problemas de prostitución, explotación sexual, pedofilia. Sin embargo, no existe información dura que permita confirmar el aumento real de este tipo de criminalidad en los países europeos.

Por otra parte, el aumento de la violencia relacionada con las culturas extranjeras, con etnias e incluso con condiciones sexuales, así como toda particularidad física, de razas, es una constante en Europa. Esta criminalidad no es muy significativa en términos de cifras registradas, pero sí lo es desde un punto de vista ideológico. Simbólicamente, es muy grave para las sociedades europeas<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D.C., p. 15 y 16.

<sup>35</sup> La violencia “racista” es muy importante en razón del miedo que provoca a las víctimas, quienes tienden a no denunciar estos actos. También demuestran un gran debilidad por parte del trabajo de investigación de los servicios de policía.

### PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE CRIMEN EN CIUDADES CON MÁS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS

	Robo y daño a vehículo	Robo a domicilio	Otro Robo	Asalto	Todos
<b>América del Norte</b>	43	24	25	20	65
<b>América del Sur</b>	25	20	33	31	68
<b>Europa del Este</b>	27	18	28	17	56
<b>Europa del Oeste</b>	34	16	27	15	60
<b>Asia</b>	12	13	25	11	44
<b>África</b>	24	38	42	33	76
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>76</b>

Fuente: UNICRI (Instituto de Investigación de Crimen y Justicia de Naciones Unidas)

#### 3.1.1 Conductas delictuales

Las estadísticas en el tema indican que los delitos característicos de las ciudades del mundo son los denominados delitos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia. Según información publicada el año 1996 por la *United Nations Centre for Human Settlements* (HABITAT), basada en un estudio que aplicó una encuesta internacional de victimización (1988-1994), a 74,000 personas en 39 países, demuestra que las cifras de robos en el mundo son significativas en todos los continentes. Un 29% de la gente reconoció haber sido víctima de robos con daños a sus vehículos, un 20% de robos con fuerza, un 29% de otros robos, y un 19% de asaltos y otros delitos con contacto personal. Un 61% de la población de las ciudades del mundo dice haber sido víctima al menos una vez en los últimos cinco años<sup>36</sup>.

Según información disponible, entre las décadas de los 70 y 80, la criminalidad crece en casi todos los países de América y Europa.

Investigadores latinoamericanos<sup>37</sup> estiman que la violencia en la región es un fenómeno reciente, de las últimas décadas. Para avalar esta información se basan en la observación de las tasas de homicidios de los países. Durante los años 60 y 70 se encuentra que era muy similar, y en algunas oportunidades inferior, a la de Estados Unidos —diez homicidios por cada cien mil habitantes—. Hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa los países latinoamericanos habrían experimentado un crecimiento en sus tasas.

<sup>36</sup> United Nations Centre for Human Settlements, Habitat (1996). Source: UNICRI (United Nations International Crime and Justice Research Institute) (1995), *Criminal victimisation of the developing world*, Rome, drawing from UNICRI and Ministry of Justice of the Netherlands, international survey of victims of crime (1988-1994), based on a sample of 74,000 persons in 39 countries.

<sup>37</sup> Roberto Briceño León (1999). Propuesta de formación del Grupo de Trabajo de CLACSO Violencia y Sociedad. Programa de Actividades para 1999.

Si bien es posible hablar de un aumento de las tasas de homicidio en la región, esta situación no es común a todos los países. De hecho, la tasa de homicidios varía significativamente en los distintos países y ciudades. Sólo a modo de ejemplo, mientras determinados países como El Salvador y Guatemala presentan tasas de 150 homicidios por cada 100.000 habitantes, en Chile, se registra una tasa de 3 homicidios.

Tomando como referencia datos internacionales de los años 1994-95, se establecen tres grupos de países, de acuerdo a su nivel de violencia. Los países con niveles bajos de homicidios, tales como Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, con una tasa de homicidios que podía estar entre 3 y 6 por cada cien mil habitantes. En un nivel alto encontraríamos a Colombia con una tasa de 77 homicidios por cada cien mil habitantes y El Salvador con una tasa de 117 homicidios por cada cien mil habitantes. Y en un nivel medio estarían Brasil, México y Venezuela con una tasa de entre 20 y 25 homicidios por cada cien mil habitantes<sup>38</sup>. Estos datos coinciden con los presentados por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y Hábitat, basados en cifras de fines de los ochenta y los primeros cinco años de los noventa.

### **3.1.2 Otras violencias:**

#### **Al interior de las familias**

La violencia intrafamiliar, contra la pareja y hacia los niños, con diferente magnitud, se produce en todos los países, todas las culturas y estratos socioeconómicos. Esta forma parte de las violencias básicas vividas en Latinoamérica y Europa.

En América Latina, la preocupación pública por este tema surge sólo a mediados de la década de los ochenta, producto —en primera instancia— de los estudios y trabajo de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales estaban apoyadas por fondos europeos.

Un lugar donde se viven muchos actos violentos es al interior de las familias. En Latinoamérica, es más probable que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, que fuera de su hogar por un desconocido; de igual manera, la información disponible indica que las agresiones hacia los niños son más frecuentemente cometidas por sus padres o quienes los cuidan que por extraños<sup>39</sup>. En 48 encuestas de base poblacional realizadas en todo el mundo, entre el 10% y el 69% de las mujeres indicaron haber sido víctimas de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas. La mayor parte de quienes han sufrido agresión física han sido sometidas a múltiples actos de violencia durante largos períodos de tiempo<sup>40</sup>.

En una encuesta aplicada durante 1997 a una muestra representativa de 7 ciudades de países latinoamericanos y 1 de España, se observó que 4% de abofeteo a su pareja, mientras que 2% la golpeo con un objeto duro durante el año previo al estudio. La mayor parte de quienes golpearon con un objeto duro también abofetearon a la pareja. La frecuencia de agresión física fue más frecuente entre los que

---

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Larraín Soledad (2002). Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social. En: Carrión Fernando Edit. Seguridad Ciudadana ¿espejismo o realidad?. Flacso Ecuador – OMS/OPS, Quito.

<sup>40</sup> Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D.C., p. 18.

manifestaron beber con exceso que los que no lo hacían<sup>41</sup>. Un estudio latinoamericano —en Ecuador— demuestra que las agresiones hacia la mujer en la pareja están asociadas a la alteración de los roles tradicionales del trabajo, así como a la precariedad laboral del hombre<sup>42</sup>.

De acuerdo a la información disponible, es posible afirmar que en la mayor parte de los países, los niños son las principales víctimas de golpes y castigos físicos, mientras que las niñas tienen mayor riesgo de infanticidio, abusos sexuales y abandono. Entre quienes cuidan hijos las mujeres recurren más que los hombres al castigo físico, pero son los hombres quienes se ven más involucrados en situaciones de niños con lesiones graves o mortales<sup>43</sup>.

La misma encuesta aplicada en 1997 en 8 ciudades seleccionadas de América Latina y España, expuso que el castigo físico para disciplinar a los niños es alto; un 15% de los hombres había pegado palmadas a un niño y un 6% había pegado con un objeto duro, durante el mes previo a la encuesta. Entre las mujeres, un 24% había pegado palmadas a un niño y un 11% había pegado con un objeto duro, durante el mes anterior a la encuesta<sup>44</sup>. Un estudio de prevalencia de maltrato infantil en Chile, realizado por Unicef en 1994, a niños de entre 12 y 17 años, mostró que un 63% de los niños habían recibido algún tipo de violencia; un 23% violencia psicológica, un 29% violencia física leve y un 34% violencia física grave<sup>45</sup>.

## Violencia autoinfligida

Otro tema de preocupación actual en muchas de nuestras ciudades es el suicidio. En el año 2000 se suicidaron en el mundo 815.000 personas, aproximadamente una cada 40 segundos<sup>46</sup>.

Si bien el suicidio es la decimotercera causa de muerte en el mundo<sup>47</sup>, investigaciones internacionales, circulan información que coloca al suicidio entre la segunda y tercera de las causas de muertes de jóvenes de 15 a 19 años de edad. Su incidencia se habría triplicado en los países occidentales en los últimos treinta años, especialmente entre adolescentes y adultos jóvenes, lo que constituiría un problema importante de salud pública.

La tasa tentativa de suicidio es mayor en adolescentes que en adultos, sin embargo la letalidad es más baja: la relación es de una muerte entre 60 a 200 intentos en adolescentes contra una muerte cada 13 intentos en adultos. La tasa anual de suicidios para todas las edades alcanza aproximadamente a los 10 por 100.000 habitantes, con diferencias entre los distintos países. Las tentativas de suicidio son mayores en las mujeres, mientras que los suicidios consumados son mayores en los hombres que en las

---

<sup>41</sup> La encuesta se aplicó a la población de 18 a 70 años de edad de Río de Janeiro y Salvador de Bahía, Brasil, Santiago, Chile; Cali, Colombia; San José, Costa Rica; San Salvador, El Salvador; Caracas, Venezuela; y Madrid, España. Para mayor información ver: Orpinas Pamela (1999) ¿Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas de América latina y España. En: Investigaciones en Salud Pública, Documentos Técnicos 3, OPS, Washington D.C. pag.11

<sup>42</sup> Ernst Miriam (2002). Ser mujer un factor de riesgo. En: Carrión Fernando Edit. Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o realidad?. Flaco Ecuador – OMS/OPS, Quito.

<sup>43</sup> Idem, pag.19

<sup>44</sup> Orpinas P, Op Cit

<sup>45</sup> Larrain, Op. Cit

<sup>46</sup> Idem, pag. 23

<sup>47</sup> Idem, pag.23

mujeres. Esto se explica por pautas de socialización como expresión de rabia y el uso de métodos más violentos e irreversibles.

Sólo de un 20% a un 25% de los suicidas se asocian a trastornos psiquiátricos —depresiones uni o bipolares, abuso de alcohol y drogas—. Los factores de riesgo son el abuso del alcohol y las drogas, los abusos físicos y sexuales en la infancia y el aislamiento social. Un intento previo de suicidio tiene gran valor como factor de predicción<sup>48</sup>. Del 30% al 50% de los suicidas tienden a reincidir. El riesgo es mayor entre los tres y seis meses que siguen al intento inicial.

### 3.1.3 A modo de conclusión

No son sólo los delitos los que preocupan a los países de Europa y América Latina, sino que el conjunto de conductas violentas al interior de nuestras sociedades, desde las autoinfligidas, pasando por las que se vive al interior de las familias, hasta la que afectan pequeños grupos de personas o los vínculos de la comunidad. Intranquiliza el conjunto de conductas no ciudadanas y violentas que sin ser delitos —o que no llegan a constituirlo porque no se denuncian—, generan gran malestar en los habitantes de nuestras ciudades y merman la vida urbana.

Como es posible apreciar, un conjunto de conductas violentas en los últimos años ha ido creciendo tanto en frecuencia como en incorporación de violencia, masificándose en diferentes grupos sociales, especialmente de niños y jóvenes.

## 4. EUROPA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD DE SU POBLACIÓN

### 4.1 Respuesta europea, el trabajo local e interdisciplinario

Desde los años 70, los países de Europa han desarrollado respuestas diversas para luchar contra la inseguridad: creación de *Concejos Nacionales de la Delincuencia* en 1971, en Dinamarca, implementación de estructuras especializadas equivalentes en Bélgica, tales como el *Secretariado Permanente a la Política de Prevención* (1992) o más tarde en Alemania, el *Forum Alemán para la Prevención del Crimen* (2001), lanzamiento de programas nacionales de prevención de la criminalidad en una mayoría de estados europeos y desarrollo de la cooperación al nivel local.

Estas respuestas corresponden también a una demanda social cada vez mas fuerte frente a una situación que se puede atribuir, en gran parte, a la crisis de los sistemas de regulación relacionados con el Estado-Providencia<sup>49</sup> y de señales de preocupación por parte de los poderes públicos. A esto también debemos añadir la actitud de los responsables políticos locales quienes muchas veces son los primeros en tener que responder a las solicitudes de la población y han tomado conciencia del efecto de las cuestiones de seguridad en las actitudes, normas y conductas de la sociedad, así como específicamente en sus

<sup>48</sup> Idem, pag.24

<sup>49</sup> Sobre las políticas de prevención y de seguridad en Europa ( 2001): réflexions introductives sur un tournant, P. Hebberecht, D. Duprez in Revista "Déviance et Société", vol. 25.

decisiones en períodos de elecciones. Por ello las autoridades públicas se encuentran en la búsqueda de modelos de acción o simplemente de dispositivos concretos que permitan disminuir la violencia, delincuencia y el temor.

Si bien las nociones y los conceptos pueden ser diferentes de un país europeo a otro, la lucha contra la criminalidad es una prioridad tanto al nivel local, como nacional o europeo, sin distinción.

A pesar de la transversalidad de todas las políticas existentes, el interés demostrado por las políticas nacionales y europeas hacia el ámbito local, constituye un punto importante de las iniciativas desarrolladas. La pertinencia de lo local en el tratamiento de la criminalidad aparece desde el principio de los años noventa<sup>50</sup> y se extiende durante esta época. Por ejemplo, el Programa Nacional de Prevención de la Criminalidad finlandés indica que la solución mínima concerniente a la prevención de la delincuencia juvenil para los ayuntamientos consiste en una cooperación local entre los servicios sociales, los servicios de la educación, los servicios de la juventud y la policía<sup>51</sup>.

Ciertos gobiernos han introducido programas orientados a la promoción del desarrollo local, relacionados a la seguridad ciudadana. Entre estos pueden citarse: 1) Inglaterra y el País de Gales, donde el gobierno laborista ha impulsado una fuerte dinámica cooperativa en el ámbito de la seguridad con el *Crime and Disorder Act* de 1998 que vincula la atribución de recursos financieros gubernamentales a la existencia de una cooperación efectiva; 2) Bélgica, donde los primeros Contratos entre los municipios y el Ministerio del Interior fueron firmados en 1992. Se trata de Contratos de Prevención y Contratos de Prevención y de Seguridad<sup>52</sup>; 3) Italia, donde se han implementado protocolos de seguridad y Contratos de Seguridad entre las prefecturas y los ayuntamientos; 4) Francia, donde en 1997 lanzó el programa de Contratos locales de seguridad<sup>53</sup> después de muchas iniciativas emprendidas desde principios de la década del ochenta.

Aparte el reconocimiento del ámbito local, todas las principales iniciativas tienen en común la idea de: acrecentar una aproximación interdisciplinaria, una articulación de políticas de seguridad y acompañamiento, el establecimiento de asociación entre los actores de prevención, así como el desarrollo de aproximaciones favoreciendo la proximidad con los ciudadanos. Estas prioridades hacen de la seguridad de los individuos y de la propiedad, un tema en el desarrollo actual de nuestras sociedades<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Esto sucede en la "European Urban Charter" (Consejo de Europa, 1992); en el "Relato Salish 'Report on Petty Crime in Urban Agglomerations and its Links with Organised Crime' " (Parlamento Europeo, 1993); en la Conferencia "Petrozavodsk" (Congreso de Autoridades Regionales y Locales de Europa, 1999); y finalmente, en el "Nairobi International Forum on Urban Poverty" (U.N., 1999).

<sup>51</sup> Working together for a safe society, (1999) [Trabajando juntos para una Sociedad Segura], Programa Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional para la Prevención del Delito, Finlandia.

<sup>52</sup> A partir de enero de 2002, esta distinción entre los Contratos de Prevención y los Contratos de Seguridad y de Prevención debía ser suprimida.

<sup>53</sup> El dispositivo de los Contratos Locales de Seguridad fue instaurado por la circular interministerial del 28 de octubre de 1997.

<sup>54</sup> Las Naciones Unidas, durante el 10<sup>th</sup> Congress for Crime Prevention and Dealing with Delinquents (Vienna, 10-17 Abril 2000), marcaron la importancia de hacer esfuerzos con vista a 'integrar la prevención del crimen en el desarrollo de estrategias nacionales e internacionales'. De igual forma lo hacen el Artículo 29 del Tratado de Amsterdam (1997); el Consejo Europeo de Tampere (15-16 Octubre 1999), la Conferencia Praia da Falesia (4-5 Mayo 2000); en 2001, el apoyo de la Comisión Europea por iniciativa de la Presidencia francesa de la Unión Europea, así como de Suecia para el establecimiento de la European Crime Prevention Network Official (Journal of European Communities (16 December 2000, reference number C 362/15).



Un hito en el trabajo sobre el tema de la seguridad ciudadana europea lo constituye el *Foro Europeo para la Seguridad Urbana*<sup>55</sup>, que desde 1987 ha enfocado sus actividades en intercambios entre actores europeos. Entre ellas, el '*Safety and Democracy Manifesto*<sup>56</sup> constituyó un paso importante en el reconocimiento de la pertinencia para las ciudades de esta red de lidiar con el crimen localmente, lo que llevó a las ciudades e instituciones involucradas a la formulación de principios de acción conjunta sobre la prevención de crimen.

El trabajo previo al *Safety and Democracy Manifesto*, realizado por el Forum Europeo para la Seguridad Urbana y apoyado por la Unión Europea, permitió estudiar mejor los métodos usados al nivel local para luchar contra el crimen, especialmente con la creación de las organizaciones permanentes de cooperación<sup>57</sup>. Estas habían dado importancia a la diversidad de contextos locales y nacionales, así como las herramientas a los Estados y ciudades.

En el sentido antes señalado, todas las políticas realizadas en ciudades han sido innovadoras y han demostrado la capacidad de los habitantes de un territorio para actuar. Sin embargo, las diferencias no impiden —en teoría y práctica—, comparar e intercambiar experiencias locales porque éstas implican individuos —perpetradores, víctimas o ciudadanos— y jurisdicciones a menudo similares. En este contexto, no es sorprendente observar que una cantidad considerable de los trabajos realizados en Europa referente a la prevención del crimen, llegan a la conclusión de la necesidad de desarrollar intercambios de conocimientos técnicos y de experiencias. Este tema del intercambio es ahora recurrente, así lo demuestra el Premio Europeo Anual de la Prevención del Crimen, que recompensa proyectos locales.

## 4.2 Prevención del crimen en Europa

### 4.2.1 El diseño de políticas en la Unión Europea

La política europea de prevención del crimen es una construcción relativamente reciente.

En el ámbito de la prevención del crimen, un documento precursor es la *European Urban Charter*<sup>58</sup> —Carta Urbana Europea—, proclamada en 1992, que reúne una serie de principios para una gerencia urbana apropiada en estos temas. El texto constituye un esfuerzo importante en la elaboración de un cuerpo de principios de la acción referentes a la prevención del crimen. En él se proclama la necesidad de llevar las políticas nacionales de seguridad al territorio, basándose en la pertinencia de los programas en el espacio de la ciudad<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Asociación no gubernamental de cerca de trescientas ciudades europeas.

<sup>56</sup> Manifesto of the 'Safety & Democracy' cities, (2000) Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Nápoles, Diciembre,

<sup>57</sup> En particular: Michel Marcus y Catherine Vourc'h, (2001) *Outils pour l'action*, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Diciembre 1996; y Jean-Paul Buffat, *Les politiques partenariales et contractuelles favorisent-elles une approche intégrée et globale de la lutte contre l'exclusion sociale?*, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Diciembre 2001.

<sup>58</sup> *European Urban Charter*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe ((1992) CLRAE, European Council, 1992. Para la Unión Europea, el desarrollo de un modelo de la prevención del crimen vino más tarde. Mientras la Estocolmo Conference (1996) examinó la relación entre la prevención del delito y la exclusión social, fue el Tratado de Amsterdam el que marcó un paso importante en el área de la prevención del crimen a escala europea de la Unión. De hecho, en su artículo 29, el Tratado menciona la prevención del crimen.

<sup>59</sup> Fraseando a Gilbert Bonnemaison, en el sexto tema de la *European Urban Charter*, Prevención urbana de la seguridad y del crimen, se puede decir que la seguridad no es extranjera al enfoque deliberadamente local y a los principios encarnados en ésta.

La Carta Urbana Europea, en el tema número 6, de seguridad urbana y prevención del crimen, expone una serie de principios para una política coherente de seguridad ciudadana a escala local. Entre ellos destacamos que la política:

- 1) Se debe basar en la prevención, la aplicación de ley y la ayuda mutua;
- 2) Se debe basar en estadísticas e información cualitativa, comprensiva y actualizada;
- 3) Debe implicar a cada miembro de la comunidad;
- 4) Debe significar colaboración estrecha entre la policía y la comunidad local;
- 5) Debe considerar programas en contra del tráfico de drogas;
- 6) Debe incluir programas de rehabilitación de los victimarios, así como para prevenir recaídas y desarrollar alternativas al encarcelamiento;
- 7) Debe incorporar ayuda o apoyo a las víctimas de la violencia; y
- 8) Debe ser reconocida como una prioridad social y comprometer recursos financieros crecientes.

#### 4.2.2 Objetivos y prioridades de la prevención del crimen para la Unión Europea

Para la Unión Europea, la prevención del crimen implica:

- 1) Reducir las oportunidades que facilitan al crimen;
- 2) Atenuar los factores que simplifican —a una persona— entrar en conductas delictivas, así como recaer en caso de haber sido rehabilitada;
- 3) Evitar la victimización;
- 4) Reducción de la sensación de la inseguridad;
- 5) Promover una cultura de la legalidad; y
- 6) Prevención de la infiltración de estructuras económicas por los elementos criminales.

Para alcanzar estos objetivos, la Unión Europea apuesta a asegurar una mejor coordinación entre las políticas públicas existentes. Así, sugiere unir las políticas de seguridad ciudadana con las políticas social y urbana. A modo de ejemplo, es así como el Parlamento, el Consejo de Regiones y la Comisión Europea, hacen suya la tarea de establecer la dimensión urbana de las políticas de prevención del crimen.

En la misma esfera de preocupación, la Comisión Europea ha apoyado la iniciativa tomada por la Presidencia francesa y sueca, referente a la creación de una red europea de la prevención del crimen que se preocupa, en detalle, de los temas planteados durante el Consejo de Europa en Tampere. Exactamente, entre las prioridades del trabajo<sup>60</sup> de esta organización encontramos lo relacionado con el crimen urbano:

- a) Los acontecimientos que afectan vida en el espacio local”, particularmente robos, actos criminales contra los automóviles y las personas así como *graffitis* y vandalismo;
- b) La mediación social —resolución de conflictos—, la reducción del crimen gracias a la renovación urbana y planos arquitecturales y a concluir normas de construcción de los automóviles.

<sup>60</sup> Las prioridades de trabajo son, en realidad, el fruto de la reflexión de las instituciones europeas en su evaluación de las políticas de prevención del crimen emprendidas por los Estados miembros. Otras de las prioridades son: La delincuencia juvenil: a) factores de riesgo: alcohol, drogas, recursos económicos y sociales limitados; b) impacto de programas teniendo como objetivo la modificación del comportamiento; c) prácticas judiciales y reparatorias; d) *partenariado* entre la policía y los servicios sociales para prevenir delincuencia juvenil; Crimen relacionado con la droga: a) aplicación de la ley y medidas preventivas; b) prevención gracias a políticas sociales y de salud; c) las relaciones entre el crimen organizado y crimen en general; Partenariado: a) desarrollo de la interdisciplina; b) articulación de las políticas de seguridad y del acompañamiento —políticas sociales y educativos, entre otras—; c) desarrollo del *partenariado* entre los actores de la prevención —noción de coproducción—; d) desarrollo de la proximidad a los ciudadanos —planes de policía y justicia—.

Desde aquí en adelante, el pensamiento europeo que tiende a favorecer un modelo de la política de la prevención del crimen es no autónomo —como un buen número de actores nacionales y locales lo proclama—, pero constituye una síntesis coherente de iniciativas y prácticas actuales.

#### 4.2.3 Ejemplos de proyectos locales europeos sobre dispositivos cooperativos o contractuales de lucha contra la exclusión social y la inseguridad<sup>61</sup>

##### 1.- EXPERIENCIA ESPAÑOLA<sup>62</sup>:

###### 1.1 El consejo de seguridad urbana de Barcelona

El Consejo de seguridad Urbana de Barcelona se constituyó en junio de 1984, teniendo como base un modelo de autoridades, coordinación de políticas y participación comunitaria. Desde esa fecha el Consejo ha desarrollado una gran labor pues a socializado y democratizado el tema de seguridad ciudadana, a la vez que aportado a la disminución de las tasas de delitos en la ciudad. Una parte importante de la política de seguridad ciudadana en Barcelona en su opción por el desarrollo y protección del espacio público, en oposición a un plan basado en la sola eficiencia de la trilogía Policía - Justicia - Prisión.

Algunos ejemplos del trabajo del Consejo a nivel de los barrios son:

- a) **Ciutat Vell:** Rehabilitación urbanística y social. Se trata de una serie de acciones para reducir actividades que tienen lugar en la vía pública: cierre de pensiones degradadas, rehabilitación a través de cursos de formación destinados a prostitutas, control de la delincuencia y drogadicción en las calles;
- b) **Eixample:** Vigilancia y seguridad de los centros de enseñanza, control de las actividades ilegales en la vía pública (vendedores ambulantes, limpiadores de parabrisas en los semáforos, etc.). Adicionalmente se creó la Comisión de Control de Locales de Pública Concurrencia, y
- c) **Sants – Montjuic:** Medidas de seguridad en plazas y áreas verdes.

###### 1.2 Prácticas de seguridad urbana. Falta de conservación de los parques y jardines públicos, Barcelona.

Su objetivo era:

- a) Reducir los niveles de decisiones y resolver los problemas en su origen;

---

<sup>61</sup> Estos ejemplos provienen de un estudio realizado en 2001 por el Forum Europeo para la Seguridad Urbana (J.P. Buffat), con el apoyo de la Comisión Europea (Dirección General de Empleo y Asuntos sociales) : "Las políticas cooperativas y contractuales ¿Favorecen un enfoque integrado y global de la lucha contra la exclusión social ¿"

<sup>62</sup> Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°15, Agosto de 1988.

- b) Los “conservateurs” son responsables del mantenimiento de los parques a nivel de las decisiones y de ejecución, es decir que ellos controlan todo lo que tiene que ver con el parque;
- c) El jefe de la zona mantiene contacto con los servicios y la policía municipal para solucionar problemas urgentes;
- d) Los “conservateurs” intervienen para hacer cumplir las normas y reglas de la utilización del parque, por ejemplo para la utilización ofensiva de los juegos por jóvenes, y
- e) Ellos trabajan todos los días, incluso los fines de semana.

Para poder cumplir con los objetivos, se implementó la siguiente estrategia:

- a) La contratación se hace a través de un llamado a concurso y a la posterior aprobación de un examen. El primer criterio de contratación es un conocimiento profundo del departamento de parques y jardines de Barcelona, saber las características de cómo conservar un espacio verde, y la capacidad de tomar y seguir decisiones.
- b) Se realizaron reuniones conjuntas con la policía y la justicia, con el fin de identificar los problemas y prioridades de los parques.

El resultado de la implementación de este plan fue:

- a) La mejor utilización de los espacios públicos;
- b) Buen clima de cooperación;
- c) Generación de empleo, y
- d) Ha tenido un buen impacto en la policía y la justicia, por sus resultados.

## **2.- EXPERIENCIA BELGA <sup>63</sup>:**

### **2.1 PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA EN LOS BARRIOS**

La secretaría permanente para política de Prevención ha llevado a cabo un proyecto para reducir la delincuencia en los barrios, la que consiste en un enfoque integral de los problemas que afectan a los barrios. Se involucra a las diferentes partes en conflicto y se preocupa de abordar los problemas existentes de manera gradual.

En Bélgica se han promovido iniciativas locales en materias de alojamiento, trabajo, integración social, salud y actividades culturales. En ellas se involucra a los habitantes en el

---

<sup>63</sup> Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°9, Febrero de 1998.

momento de definir las prioridades, así como en la búsqueda de soluciones. Éstas apuntan a evitar las causas de la delincuencia, tales como la existencia de jóvenes sin ocupación, la desintegración social por inmigrantes no insertos en la vida de la ciudad, la mala imagen del barrio, las instalaciones públicas deficitarias, la falta de servicios, las casas deterioradas, entre otras.

Las iniciativas se pueden clasificar en:

- a) Las que buscan establecer lazos entre los diferentes grupos de la población, autoridades municipales y policías;
- b) Alternativas para el tiempo libre de los jóvenes y la provisión de una sede con la infraestructura necesaria para que puedan reunirse sin molestar a los vecinos;
- c) Las que intentan aumentar el control social formal.

## **2.2 Un ejemplo de acción orientada a un público destinatario:**

### **El dispositivo SAMPA<sup>64</sup> del Contrato de municipio de Molenbeek**

El SAMPA es un proyecto especializado en la acogida, la integración y la inserción socio-profesional de los “recién llegados” que persigue la inserción global en el ámbito del municipio y de una manera más general en la sociedad belga, de estos públicos que en su mayor parte no tuvieron contacto con los servicios clásicos de alfabetización. Este servicio se integra con trabajadores sociales, docentes, psicólogos y un coordinador y sus misiones son principalmente: el acompañamiento social, las informaciones jurídicas, el apoyo psicológico, el acompañamiento en la inserción socio-profesional y el aprendizaje de la lengua francesa y el apoyo escolar<sup>65</sup>.

La adaptación del dispositivo a la evolución de las necesidades de las poblaciones recién llegadas es permitida sobre todo gracias a la participación del SAMPA en los Grupos de Planificación Social (GPS) que reúnen cada mes, por iniciativa del municipio de Molenbeek, a todos los actores sociales de un mismo barrio para que reflexionen acerca de las problemáticas comunes e intercambien sus experiencias.

Las ventajas claves del dispositivo son ciertamente la proximidad (competencia territorial y accesibilidad), la polivalencia (consideración global de las problemáticas relativas a los extranjeros), y el enfoque pluridisciplinario. La lucha contra la exclusión social orientada a una población destinataria es aquí claramente global. El número de personas tratadas en menos de un año, cerca de 600 individuos, confirma una vez más la pertinencia de esta iniciativa del municipio de Molenbeek que paradójicamente no sufre sino por su éxito ya que cerca del tercio de los usuarios residen en otros municipios, quizás no tan bien dotados a nivel de su política.

---

<sup>64</sup> Servicio de ayuda a los habitantes de Molenbeek recién llegados.

<sup>65</sup> El paliativo escolar consiste en la implementación de cursos de recuperación o de cursos de educación en espera de escolarización.

## 2.3 Un ejemplo de dispositivo contractual a escala de un barrio: La Cité du Coq en Mons

A través del ítem Renacimiento Urbano de su Contrato de Seguridad y de Sociedad, la ciudad de Mons decidió intervenir en varios barrios llamados sensibles entre los cuales se cuenta el de La Cité du Coq. Esta zona está caracterizada por un conjunto diversificado de viviendas y una tasa elevada de población no activa. Un barrio de 3.000 habitantes transformado en ciudad – dormitorio, cuya población evolucionó hacia una situación de exclusión social y de aislamiento: un 57% de ingresos sustitutivos, un 7,7% de empleos, un 35,5% de escolarizados. Con una situación de exclusión espacial; transportes colectivos insuficientes, pocos habitantes que disponen de un medio de transporte individual.

En 1994, se contrató un equipo de 6 trabajadores sociales gracias a las subvenciones del Contrato de Prevención (transformado luego en Contrato de Seguridad). Entre los agentes del proyecto se cuentan sobre todo: la Administración barrial, el propietario de las viviendas sociales de la comunidad (la SO.RE.LO.BO), la Biblioteca Municipal, la Guardería, la Radio-Contacto, el Centro Cultural. Se tomaron en cuenta ocho grandes ejes de trabajo: el sector social, familiar, escolar, económico, cultural, el medio ambiente, la salud física y la salud mental. Los grupos de habitantes del barrio tuvieron una parte importante en la concepción y la realización del proyecto. Según el equipo organizador, este dispositivo cooperativo adaptado a la escala de este barrio permitió sobre todo: una presencia activa in situ de los trabajadores encargados; una estructuración de los comités barriales; una disminución de la delincuencia; la baja de la tasa de rotación de los locatarios y una mejora del marco de vida de los habitantes. Se puede considerar aquí que el objetivo fijado, la lucha contra la exclusión social en todas sus formas, fue en parte alcanzado por este dispositivo integrado.

## 3 EXPERIENCIA ITALIANA:

### 3.1 Modena

En marzo de 2000, la ciudad de Modena ha firmado un contrato sobre seguridad ciudadana, donde el Ministerio del Interior le traspasa la prerrogativa de implementar medidas para su combate. La idea es traspasar la responsabilidad e implementación a escala local, por considerar que es la ciudad quien mejor conoce sus problemas y sabe cómo enfrentarlos.

Los objetivos del contrato son definidos por la ciudad de Modena, para que estén de acuerdo con las políticas regionales de seguridad.

Las acciones principales son:

- a) **Control del territorio:** A través de un acuerdo entre la policía, a nivel de país, se produjo un aumento en el número de personal en la policía local que trabaje en el servicio social. Siendo el objetivo final del contrato, el desarrollar formas de control través de la participación de los ciudadanos en la resolución de inquietudes;

- b) **Drogadicción:** Una mayor preocupación (por parte de la policía municipal y servicios sociales), en la coordinación de políticas de combate y reducción de este flagelo. Medidas que tranquilizan de la opinión pública.
- c) **La inmigración:** Integración de los inmigrantes. Se adoptaron medidas como la provisión de alojamiento, incorporación en el sistema escolar, capacitación en trámites. Existe también un programa de educación en las actas contra el racismo y la discriminación;
- d) **Apoyo a las víctimas:** Servicios a las víctimas, como es la información de sus derechos, ayuda material y psicológica, y
- e) **Prostitución:** Existe un grupo que trabaja con las víctimas de la prostitución; la realización de investigaciones sobre el tráfico de mujeres para fines de prostitución; y hogares de acogida, donde se proporciona apoyo e información.

Se ha producido una reducción de la problemática de la prostitución y drogadicción, además, la opinión pública se ha sensibilizado en el tema de la seguridad ciudadana, como tarea de todos.

### 3.2 Jóvenes, escuela y minorías, Bologne

Existe un barrio de gran concentración de población, en su gran mayoría son inmigrantes del norte de África, donde la mayor parte de los niños (entre los 3 y 16 años), han abandonado el sistema escolar.

Se implementaron tres acciones:

- a) Actividades escolares (cursos de idioma y cultura) y actividades extraescolares, las que permiten a los estudiantes, mejorar sus conocimientos de la cultura y de canalizar sus energías;
- b) Apoyo escolar, con el fin de frenar el fracaso escolar, con la ayuda toda la comunidad educativa, y
- c) Animar y favorecer los intercambios culturales entre grupos étnicos: la organización de juegos y creación de un lugar de encuentro de niños de culturas diversas.

Para su implementación se produce una coordinación entre los departamentos de la municipalidad de Bologne, especialmente el de familia y de migración. A su vez, estos se coordinan con el departamento de educación, salud, centro de documentación del "laboratorio de Educación Intercultural", el barrio de San Donato y sus asociaciones.

Algunas de las dificultades que se presentaron, son especialmente las relacionadas con la vinculación entre las familias de inmigrantes y las instituciones escolares, se ha explicado esto

debido a las difíciles condiciones socioeconómicas en que ellos viven; la falta de participación de algunos de los profesores; lo dificultoso que significa dar respuestas suficientes a los problemas y necesidades siempre cambiantes de los estudiantes, y la falta de diagnóstico y evaluación, antes del proyecto.

A pesar de los inconvenientes, hubo una disminución de los estudiantes que abandonaron la escuela. Extendiéndose este proyecto a otros barrios y minorías.

#### **4.- EXPERIENCIA PORTUGUESA:**

##### **4.1 Lisboa**

Con la cooperación de la policía y la justicia, se pretende ordenar, racionalizar y disciplinar a los automovilistas (especialmente, lo que se refiere a estacionamiento y tráfico). La idea es ubicar un agente que vigile las zonas de mayor infracción, con el fin de regular la acción que ahí se genere. Estos agentes no tienen poder sanción, tomando contacto con la policía, si la ocasión lo requiere, y su intervención se realiza desde atrás de un vidrio protector, e intervienen solamente durante el día.

La implementación se comenzó con el reclutamiento, el que se hace en forma de un llamado a concurso y, posterior entrevista, siendo la municipalidad la que decide en última instancia (previa consulta a la policía). El agente es contratado a tiempo completo, y con requisito de que no sea mayor de 23 años (lo cual se podría redefinir).

Luego de su implementación se produjo un crecimiento en la seguridad urbana; un descenso de la presencia de personas pidiendo dinero en la calle por el cuidado de los coches; se impidió el robo de autos, y por supuesto, se generaron nuevos puestos de trabajo.

#### **5.- EXPERIENCIA FRANCESA**

##### **5.1 Ilustración de la «lógica cooperativa»: La Red médico-social de Rennes**

La red médico-social de Rennes noreste fue instituida en marzo de 1999. Se originó en la constatación que un gran número de personas no tenían acceso a atención médica. En un principio, su creación fue facilitada por la existencia de varios años de un centro barrial que agrupaba varias administraciones y una asociación informal entre médicos de atención general. Esta red reúne a muchos agentes institucionales locales o regionales como así también a profesionales de la salud y a sus organizaciones representativas.

Los trabajadores sociales y los médicos liberales de la red fueron preparados con el apoyo de los distintos agentes, lo que permitió crear una cultura y una confianza comunes entre ellos. Tras dos años de funcionamiento, 92 personas firmaron un Contrato de adhesión. Se prevén tres



consultas (que agrupan a un médico, a un trabajador social y a la persona involucrada) por cada adherente.

Además del impacto en los públicos destinatarios, el destrabamiento entre el sector médico y el sector social, esta acción permitió movilizar recursos financieros entre agentes de la Red, lo que hizo perdurar la acción. La innovación introducida por esta iniciativa se inscribe en el marco de las acciones del Comité Consultivo de la Ciudad de Rennes (en el marco del programa «Ciudad Salud» de la Organización Mundial de la Salud) que asegura la coordinación de todas las acciones implementadas en el lugar, orientadas a las personas más desposeídas. Desde el punto de vista de la organización, el objetivo es también lograr que el dispositivo cooperativo no sea demasiado complicado para una población que necesita un sistema flexible y con capacidad de reacción, siempre adaptado a sus necesidades.

## **6.- EXPERIENCIA INGLESA**

### **6.1 Un ejemplo de enfoque multisectorial: La cooperación Salud implementada en Stoke on Trent**

La ciudad de Stoke on Trent (250.000 habitantes) es un territorio que ha sufrido particularmente la declinación de la actividad minera y algunos de sus barrios acumulan desventajas. Una auditoría de salud realizada en 1989 evidenció las malas condiciones de salud de sectores de la ciudad en los que las poblaciones padecen múltiples factores que favorecen la exclusión social.

En 1994, se había formado una cooperación restringida para luchar contra esta situación pero se mantenía muy centrada en los síntomas de las malas condiciones de salud (el cáncer por ejemplo). En 1996, una evaluación evidenció la necesidad de reorientar el dispositivo: volviéndolo más estratégico, aumentado el número de agentes, poniendo a disposición un coordinador del dispositivo de tiempo completo, movilizando el nivel político de la Ciudad y basando el dispositivo en los determinantes de la salud (y no ya en los efectos de las malas condiciones de salud).

Partiendo de estas conclusiones, se implementó una nueva cooperación en 1997 (en el marco metodológico de la red de las Ciudades-Salud de la Organización Mundial de la Salud).

En adelante las acciones del dispositivo cooperativo constituido de tal suerte se articulan en torno a temáticas como las siguientes: la salud, las condiciones de vida de los habitantes, el desarrollo económico, la educación, la lucha contra la pobreza, el medio ambiente, la lucha contra la criminalidad objetiva y subjetiva, la política de vivienda, de transporte; de esta manera cada acción desarrollada en uno de estos 8 ejes prioritarios implica a un gran número de agentes que tradicionalmente no intervenían en todos estos campos.

### **6.2 Las autoridades locales en el centro del dispositivo cooperativo, el ejemplo del Community and Safety Partnership de Brent**

El *Community and Safety Partnership* de la Ciudad de Brent está basado en tres principios claves para atender la lucha contra la exclusión social y contra las inseguridades que se pueden resumir en la lógica de las “3 C” que enfatiza el compromiso y el papel de las autoridades locales:

- *C como “Councillor”:*  
El Líder del Consejo de la Ciudad es un partidario activo y ha hecho de la lucha contra la inseguridad una de las 5 prioridades del Consejo. Esto quiere decir que las decisiones y las soluciones propuestas por la cooperación pueden construirse en el seno mismo del sistema político y que estas decisiones pueden ser tomadas sobre la base de asignaciones financieras. El Consejero que se ocupa de las cuestiones de seguridad es muy activo y conduce el trabajo con los otros consejeros y otras organizaciones.
- *C como Corporate:*  
Una autoridad local no estará capacitada para desarrollar la prevención de la criminalidad y la lucha contra la exclusión social a menos que desarrolle un enfoque común. La prevención de la criminalidad no debe ser considerada como un sector de trabajo que debería ser asumido principalmente por un especialista o por uno o dos miembros de un equipo. Debe ser vista como el meollo de responsabilidad de los distintos departamentos del Consejo. Por ejemplo, debe ser pensada en la planificación, en la educación, en el medio ambiente, los deportes y los esparcimientos.
- *C como “Coaliciones”:*  
Conforme al “*Crime and Disorder Act*” (1998), las autoridades *supra*locales se aseguran de que las autoridades locales tomen la iniciativa de desarrollar cooperaciones de prevención de la criminalidad que reúnan organismos tales como: la policía, los servicios de aprobación, las autoridades sanitarias y el sector empresarial.

### **6.3 Un ejemplo de iniciativa de un público destinatario integrado en un dispositivo cooperativo:**

#### **«Scotswood Drug Support Group for the Families of Drug Misusers», Newcastle**

En marzo de 1997 se constituyó en Newcastle (30.000 habitantes), Inglaterra, el «*Scotswood Drug Support Group*» integrado por mujeres que, todas ellas, tienen en el seno de sus familias a alguien que ha sido drogodependiente.

Cada miembro del grupo apoya y ayuda a los otros. A veces hay personas que intervienen y participan de las reuniones semanales sobre temáticas centrales relativas a la salud (como el H.I.V.). Este grupo ha trabajado en relación estrecha con la Cooperación Salud de la Ciudad de Newcastle (que agrupa a representantes de la ciudad, de las universidades, la Policía, representantes del medio de las asociaciones) y los recursos financieros de esta cooperación permitió al proyecto «Drug Support» desarrollar sus actividades y ofrecer servicios que antes eran inexistentes en el barrio de Scotswood. Estos fondos permiten también financiar el salario de un empleado de dedicación exclusiva que trabaja con los habitantes del barrio para implementar un plan de acción coherente y desarrollar actividades tales como: la organización de grupos de

información, de una jornada de información sobre las drogas, o de una conferencia que abarque iniciativas similares en la ciudad.

#### **4.2.4 A MODO DE CONCLUSIÓN**

En Europa son múltiples las acciones que se han ejecutado en relación con la seguridad ciudadana. A lo largo de todo el continente, las medidas se van adaptando de acuerdo a su respectiva realidad (inmigración, drogas, recuperación de espacios públicos, etc.). Pero uno de los elementos que destaca por sobre todas las iniciativas, es el haber socializado y democratizado el tema de la seguridad ciudadana, donde la participación, pasa a ser uno de los pilares fundamentales, en la concreción de estas ideas. Es la incorporación de la tríada policía, justicia y prisión, en forma coordinada con la comunidad organizada en la ciudad, como forma de enfrentar el tema de la seguridad ciudadana.

Es la recuperación de los espacios públicos y la consiguiente rehabilitación urbanística y social, las que se han transformado en excelentes medidas para enfrentar la creciente tasa de delitos. Otros iniciativas relacionadas con esta problemática son, por ejemplo, el alojamiento, el trabajo, la integración social, la salud y las actividades culturales

La integración, acogida y la inserción social de los recién llegados, pasa a ser una problemática en Europa y se ha enfrentado a través de la intervención en los barrios sensibles. Es la lucha contra la exclusión social, pero no desde el punto de vista punitivo, sino, la adopción de medidas en el sector social, familiar, escolar, económico, cultural, el medio ambiente, salud física y mental.

### **5. AMÉRICA LATINA, TRAS LA BÚSQUEDA DE ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD DE SU POBLACIÓN**

América Latina constituye una de las regiones más urbanizadas del mundo, en términos demográficos se calcula que tres de cada habitantes viven hoy en ciudades y se espera que esta proporción siga aumentando en las próximas décadas (gestión urbana para el desarrollo sustentable de las grandes ciudades latinoamericanas). Por tanto, es un hecho evidente que al interior de las ciudades latinoamericanas se concentran los problemas sociales más graves de nuestra población; que son la concentración de la pobreza en las ciudades, desigualdades en la distribución del ingreso, la falta de oportunidades de empleo productivo y el precario acceso a servicios sociales e infraestructura básica.

Esta realidad social se genera a partir de permanentes contrastes y oposiciones entre los ciudadanos latinoamericanos, ya que frente al fenómeno de la expansión del consumo se generan contrastes que pueden transformarse en una amenaza más seria para la convivencia pacífica en nuestras ciudades. Configurándose una gran brecha entre las aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones.

Dimensionar cabalmente el problema de la seguridad ciudadana en América Latina resulta engorroso, ya que “ La mayoría de los países de la región carece de una institución nacional que recopile,

sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta la tarea de dimensionar el problema y construir series que muestren la evolución de la violencia y la seguridad ciudadana “ ( revista CEPAL 70)

## **5.1 Políticas para generar mayor seguridad ciudadana**

### **5.1.1 Enfoques convencionales**

Muchos de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia han abordado el problema desde una perspectiva convencional basada en el modelo policía–justicia–prisión, que hace hincapié en la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. Los resultados de este modelo, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido satisfactorios. No se ha logrado disminuir la criminalidad, ni la creciente sensación de inseguridad de la población en las principales ciudades. Las principales críticas a este enfoque señalan que no asume la violencia como un fenómeno social donde confluyen varios factores y que sólo actúa reprimiendo a individuos violentos sin influir en el entorno familiar y social.

### **5.1.2 Enfoques más integrales**

Los deficientes resultados obtenidos han llevado a reexaminar el enfoque convencional sobre la violencia y la delincuencia. Hay pruebas de que este fenómeno es de carácter fundamentalmente aprendido, a través del abuso físico o la exposición a él durante la niñez o por la influencia de los medios de comunicación y de valores culturales que aceptan o promueven la resolución violenta de conflicto. Ahora bien, si la violencia es el resultado de respuestas aprendidas, más que de tendencias innatas, entonces las conductas violentas pueden ser modificadas, lo que tiene gran importancia para la elaboración de políticas.

También ha cobrado relevancia la interpretación de la violencia como fenómeno multidimensional que debe ser enfrentado por estrategias integrales para incidir en los factores individuales, familiares, sociales y culturales que lo generan.

### **5.1.3 Criterios Transversales**

Del conjunto de acciones en materia de seguridad ciudadana, hay un reconocimiento creciente de la necesidad de llevar a cabo programas de doble orientación, que combinen medidas de control y prevención. Uno de estos criterios es el de coordinación interinstitucional, que apunta a la necesaria simultaneidad de las medidas para reducir los delitos y aumentar su sanción, que se adoptan a distintos niveles: Comunidad, gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales entre otros.

Otro criterio transversal es el de la participación ciudadana, que consiste en la creación de redes, de relaciones y la organización de la propia comunidad (capital social) para mejorar la prevención y la denuncia de delitos e incluso lograr algún grado de control sobre estos últimos. Precisa fomentar la relación entre la comunidad y los cuerpos policiales. Es preciso fomentar la relación entre la comunidad y los puestos policiales, puede ser esencial para la percepción de seguridad y para la legitimación del sistema político y judicial en el combate de la criminalidad.

## 5.2 Generación de redes para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana

- **El Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia (Flasud):** Con apoyo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana, se crea en el año 2001, en Ciudad de México, el Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia. En su nacimiento, el Foro Latinoamericano adhiere al “Manifiesto de las Ciudades” firmado por 250 ciudades europeas, africanas y americanas, reunidas en Nápoles, en diciembre del 2000. En el Manifiesto, se alude al desarrollo de ciudades cálidas, activas, seguras, propicias a la armonía y el desarrollo<sup>66</sup>.
- **Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad<sup>67</sup>:** Iniciativas en el marco de Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre Bolivia y Chile. El Mercado Común del Sur es un gran proyecto de integración política, que se ha operacionalizado paulatinamente, a partir de una instrumentalización económica, pero que sin embargo tiende hacia la integración global, es decir social, y culturalmente<sup>68</sup>. Entre sus metas como plan general se encuentran: Establecer un ámbito de actuación conjunta entre los Estados Partes y Asociados; propender, en el marco de la seguridad, al desarrollo de procedimientos y sistemas integrales de control y prevención para contrarrestar el accionar criminal; comprometer la participación de organismos competentes en los siguientes ámbitos de actuación: Delictual, Capacitación, Migratorio, Ambiental y de Control Radioactivo.
- **Acuerdo y Declaración de los Ministros del Interior<sup>69</sup>:** El acuerdo y la declaración de los Ministros de Interior concede la necesidad de institucionalizar mecanismos de cooperación para garantizar mayor seguridad y calidad de vida a las personas frente a los riesgos de la criminalidad, la violencia e inseguridad, derivada del crimen organizado transnacional y otros fenómenos emergentes. Entre los puntos más relevantes es el reconocer la necesidad de estimular la toma de conciencia y participación de la sociedad y comunidad organizada en el proceso de prevención del delito y fomento de la seguridad ciudadana y pública.
- **Acuerdos e instrumentos de seguridad en Centroamérica<sup>70</sup>**  
En Centroamérica, al igual que en América del Sur, la mayor parte de los instrumentos regionales en el ámbito de la seguridad y FFAA, se crean en los noventa, producto de los procesos de democratización del continente.

<sup>66</sup> Durante septiembre del año 2002, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, México, se reunió por primera vez el grupo de ciudades e instituciones asociadas —de México, Colombia, Brasil, Argentina y Chile—, en torno de una reunión denominada: “Escenario global, gobierno local y seguridad de los ciudadanos”. Dentro de los primeros acuerdos adoptados por Flasud es posible destacar aquellos relacionados a la generación de conocimiento, sistematización y publicación de información, al relevamiento y la promoción de buenas prácticas de la región, así como al desarrollo y el apoyo de propuestas de políticas en materia de seguridad ciudadana, en las ciudades miembros.

<sup>67</sup> Tudela Patricio (2001) Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana. Intervención en el Panel II “Hipótesis de Conflicto –Seguridad y Defensa” del Seminario “Nuevos Escenarios de los Procesos de Integración: Desafíos y Realidades.”, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política y Fundación Konrad Adenauer.

<sup>68</sup> La potencial inestabilidad regional generada por fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado vinculado al tráfico ilícito de bienes y personas, los conflictos internos que se militarizan e internacionalizan, los conflictos fronterizos, la intervención de terceros en los asuntos regionales o la proyección militar de un conflicto global en la región, entre otros, son materias o aspectos que los países de la región están incorporando en sus reflexiones.

<sup>69</sup> Realizada en Asunción, junio 8 del 2001. En esta reunión se consideró que un elemento relevante en la región es la transformación del concepto de seguridad, desde la Defensa, hacia la Seguridad Interior del Estado —en el marco de la identificación de amenazas a la Seguridad Pública—, hasta la Seguridad Ciudadana que vincula a la persona, sus derechos y garantías en el marco del Moderno Estado de Derecho.

<sup>70</sup> Los contenidos de esta sección se obtienen de Chinchilla Laura (2002) Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica, en: Carrión Fernando, edit. Seguridad ciudadana ¿Espejismo y realidad?, FLACSO Ecuador – OPS / OMS, Quito.

Inicialmente, la seguridad en Centroamérica estuvo centrada en temas como el control de armas, el término de la ayuda a las fuerzas militares irregulares —guerrillas— y los acuerdos para no permitir el uso de los territorios nacionales a cuerpos armados que agredían a países vecinos. Actualmente, existe un avance en materias de seguridad ciudadana y policía, específicamente en términos doctrinarios que redefinen el marco conceptual e institucional. En temas relacionados a las FFAA y en aspectos técnicos y operacionales, asociados a la seguridad ciudadana, el grado de desarrollo es menor.

### 5.3 Ejemplos de proyectos locales en América sobre dispositivos cooperativos o contractuales de lucha contra la exclusión social y la inseguridad

#### 1. EXPERIENCIA COLOMBIANA<sup>71</sup>:

##### 1.1 El programa *desepez*. Un esfuerzo integral para combatir la violencia en Cali

El programa de Desarrollo, Seguridad y Paz (*DESEPAZ*) fue creado por el Alcalde de Cali a comienzos de los años noventa. Los Consejeros que lo elaboraron provenían de distintos partidos políticos e ideologías del país, y fue aprobado por el Consejo de Gobierno Municipal y recibió amplia difusión en los medios de comunicación. Para que pudiese tener éxito se celebró el Pacto Social por la Convivencia del Programa, entre oficiales del ejército y jóvenes dirigentes de pandillas. En este Pacto las autoridades se comprometieron a suministrar préstamos y capacitación técnica para los jóvenes, así como oportunidades de trabajo y asistencia legal; y los adolescentes, a abandonar la lucha armada, cesar sus actividades ilegales y hacer del diálogo una estrategia clave para resolver los conflictos.

Se enfrenta el problema de la seguridad ciudadana desde 3 frentes:

- a) Aplicación de la ley;
- b) Educación para la paz, y
- c) Construcción de instituciones comunitarias que fomenten la convivencia.

Los principios orientadores establecieron:

- a) La multicausalidad del fenómeno;

---

<sup>71</sup> Rodrigo Guerrero. "El programa DESEPAZ. Un esfuerzo integral para combatir la violencia en Cali, Colombia". En: Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile. Cuadernos de criminología N°8, Santiago, 1998. Pág. 71.

- b) La necesidad de la investigación permanente;
- c) La importancia de las políticas de prevención sobre el trabajo en los efectos;
- d) La relevancia de la participación ciudadana;
- e) El desarrollo de un clima de tolerancia, y
- f) La promoción de la equidad social.

Las áreas estratégicas consideradas son:

- a) Investigación y estudio sistemático de la violencia, la epidemiología de la violencia;
- b) Fortalecimiento institucional del orden ciudadano, los Consejos Municipales de seguridad, el mejoramiento de la policía, y el sistema judicial;
- c) Educación ciudadana y comunicación para la paz, y
- d) Equidad y desarrollo social.

Se realizaron acciones de enseñanza ciudadana, bajo el nombre de “Niños Amigos de la Paz”. Por ejemplo se propuso que los niños dejaran sus armas de juguete, al frente del municipio, con lo cual se le hacía un reconocimiento público y se le permitía el acceso a diversos espectáculos públicos.

Por último, también se han realizado campañas por los medios para educar a la gente sobre la tolerancia y convivencia ciudadana.

DESEPAZ también ha apoyado estratégicamente la restricción impuesta por los municipios a la venta de alcohol después de ciertas horas de la noche (por ejemplo, la llamada “hora zanahoria” en Santa fe de Bogotá)<sup>72</sup>.

## **1.2 Seguridad integral, Santa Fe de Bogotá**

Educación y participación ciudadana, capacitación ciudadana en materia de resolución pacífica de conflictos, capacitación a policías, trabajo social con pandillas y bandas; formación ciudadana en tránsito; campañas contra la violencia intrafamiliar; control del consumo de alcohol, prohibición del porte de armas, Frentes Locales de Seguridad. Está presente el control policial y

---

<sup>72</sup> Es importante tener presente que medidas de este tipo deben obedecer a situaciones particulares de cada país, sin que ellas supongan una limitación al ejercicio de las libertades ciudadanas.

fuerzas sanciones económicas, de retención y de incautación de bienes. Teniendo todas las políticas preventivos, disuasivos y represivos.

Una de las medidas realizadas por la Alcaldía Mayor, son las llamadas “Jornadas de Vacunación contra la Violencia”, donde se enmarcan las llamadas políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana. Las que constituyen campañas orientadas a difundir modelos de conducta más constructivos en las relaciones hombre-mujer y padre-hijo, y formas pacíficas de resolución de conflictos al interior de los hogares.

### **1.3 CAMPAÑAS DE BIENESTAR URBANO, MEDELLÍN**

Campañas de desarme y campañas para incrementar el uso de alarmas comunitarias; campañas para prevenir el consumo de sustancias prohibidas; programa para la generación de espacios de convivencia; sistema comunal de vigilancia con apoyo satelital. Se realizan continuos operativos para el control de armas y del funcionamiento de establecimientos públicos en sitios de mayor conflicto.

También la Alcaldía ha puesto en práctica programas para ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto, a través de la educación, la recreación y la resocialización de los jóvenes, la participación comunitaria y la influencia de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones policía-comunidad. Medidas que han ayudado a reducir la violencia urbana.

## **2. EXPERIENCIA ARGENTINA<sup>73</sup>:**

### **2.1 Plan alerta de Buenos Aires**

Se trata de la respuesta de un sector de la ciudad (el barrio Saavedra), para la prevención de la delincuencia. Los vecinos observan signos que sugieren actividades delictivas, ante los cuales proceden con una alerta de los vecinos del sector y luego a la policía.

El *Plan Alerta* de prevención de la comunidad:

- a) Difunde consejos útiles a la comunidad;
- b) Define no intervenir físicamente, ni usar armas;
- c) Entrega a los vecinos el rol de observación, alerta y oportuna solicitud de la policía;
- d) Deja a los vecinos la responsabilidad de participar activamente en la solución de problemas de infraestructura urbana que dificulten el desarrollo del plan, es decir iluminación, poda de árboles frondosos, retiro de vehículos abandonados, y
- e) Fortalece el reclamo asociado y participativo de los vecinos, en beneficio de la comunidad.

<sup>73</sup> Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°23, Abril de 1999.



El *Plan Alerta* funciona coordinadamente con la policía local, la que se comprometió a actuar con honestidad, rapidez y responsabilidad; a desarrollar tácticas y conductas preventivas; y a proceder con eficacia en la persecución y puesta a disposición de los delincuentes a la justicia.

## **2.2 Programa de prevención del delito y la violencia, Buenos Aires**

Programa de Prevención del Delito y la Violencia que contempla la formación de consejos barriales de prevención (9 hasta el momento), y la realización de encuentros educativos sobre prevención y el mejoramiento de la relación entre la policía y la comunidad. Los consejos barriales de prevención, quienes diagnostican y controlan las necesidades de seguridad de sus vecindarios. Este programa se compone de medidas multidisciplinarias y abarca aspectos educacionales, de salud, marginalidad, policía, justicia, urbanismo, desocupación.

### **3. EXPERIENCIA PERUANA:**

#### **Programa de recuperación de menores en abandono, Lima**

Programa de Recuperación de Menores en Abandono (Jardineritos); servicio de serenazgo; coordinación con autoridades policiales y del Ministerio Público. Entre las medidas está la toma de muestras de sangre a meretrices y homosexuales para descartar enfermedades venéreas; y la conducción de menores al Complejo Municipal de Asistencia Infantil-COMAIN. Se realizan batidas con apoyo de la policía nacional, Ministerio Público y autoridades políticas y de salud.

### **4. EXPERIENCIA MEXICANA:**

#### **Programa de seguridad ciudadana, Distrito Federal**

Programa de Seguridad Ciudadana que aumenta la presencia de la policía en zonas específicas de la ciudad, con apoyo de comités de ciudadanos que vigilan el accionar de la policía. Además de programas específicos para combatir asaltos a transportistas, bancos, y robo de vehículos, se crearon centros de justicia que coordinan desde la vigilancia policial hasta la reclusión; programas de eficiencia y limpieza en la Procuraduría; sustitución de personal.

### **5. EXPERIENCIA BRASILEÑA, RÍO DE JANEIRO, BRASIL**

#### **5.1 Programa favela- barrio, Rio de Janeiro**

Aumento de la efectividad y alcance de la acción de la Guardia Municipal; Programa Favela-Barrio, que propone urbanizar las favelas como una manera de integrarlas a la ciudad. Control urbano: prohibición de venta de mercaderías ilegales.

#### **5.2 Programa de educación y resistencia a las drogas en las escuelas-PROERD, Sao Paulo**

Vigilancia policial en las escuelas; Programa de Policía Comunitaria; Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas-PROERD; creación de consejos comunitarios de seguridad-CONSEGs. (820 hasta el momento). Se produce un aumento de efectivos de la Guardia Civil Metropolitana para la vigilancia de escuelas; aumento de las actividades de la “Corregedoria” de la policía para inhibir la corrupción policial; implantación de Ley de Control de Armas; implantación de Auditoría Judicial “Ouvidoria” de policía. También el retiro de vendedores ambulantes en las áreas centrales de la ciudad (ha disminuido en un 60% la criminalidad en la zona central).

## **6. EXPERIENCIA BOLIVIANA**

### **6.1 Santa Cruz**

Defensa de las áreas verdes y de uso público (parques, canchas); suscripción de un convenio interinstitucional con la Prefectura Departamental. Se establece una política de alumbrado público (escuelas); operando en forma coordinada con las juntas vecinales, centros de madres, organizaciones juveniles y cívicas. También se intenta mejorar la calidad de la educación y la salud así como su acceso.

### **6.2 Concientización de la comunidad sobre el riesgo de contraer enfermedades infectocontagiosas, La Paz**

Concientización de la comunidad sobre el riesgo de contraer enfermedades infectocontagiosas; organización de cursos de capacitación; reglamentación mediante ordenanzas municipales para evitar y controlar los efectos negativos de la venta de productos no certificados. Se coordina la supresión y decomiso por Aduana Nacional, Prefecturas y Alcaldías de las especies introducidas ilegalmente y que afectan a la salud. Y se estableció un carnet sanitario que obliga a registrar los comercios de venta de medicamentos y ropa usada.

### **6.3 A MODO DE CONCLUSIÓN:**

La participación de la comunidad en la solución de sus problemáticas es fundamental, es por eso que el mejor diagnóstico y fijación de medidas tendientes a su solución, es donde encontramos, la mayor concentración de población, la ciudad. Estas medidas deben estar teñidas de tolerancia, equidad, educación, aplicación de la ley, en definitiva “políticas saludables para enfrentar la seguridad ciudadana. Son múltiples los ámbitos en los cuales la comunidad puede intervenir como hemos visto a través de los ejemplos presentados: educación, salud, marginalidad, policía, justicia, urbanismo, desocupación. Estas medidas pueden ser preventivas, disuasivas o

represivas, según de donde vengan, o hacia quien vayan dirigidas, lo importante es llegar a establecer y hacer un seguimiento de las políticas establecidas.

Es importante mejorar la relación entre la comunidad y la policía, que se conozcan, que reconozcan la complementariedad de sus acciones. El apoyo de estos entes es necesario, no se conciben estrategias independientes, excluyentes de los actores principales en este complejo problema.

La asistencia legal de las víctimas y los victimarios es fundamental, las víctimas siguen reviviendo sin cesar el delito del cual fueron objeto, y los victimarios, al no poseer la ayuda necesaria, no pueden salir del círculo de la delincuencia, por la falta de oportunidades o lo fácil que significa vivir de esa forma. Es así como uno de los flagelos de la juventud en las ciudades son las pandillas, el descontrol y el desorden que genera lo que puede ser explicado por la falta de espacios para que la juventud desarrolle sus actividades. Es en definitiva, aprender a resolver conflictos en forma pacífica.

## **6.- TEMAS DE DEBATE DE LOS TALLERES**

- 1) ***“Seguridad Ciudadana, Políticas Públicas y Configuración Urbana”***. Temas relacionados al territorio urbano;
- 2) ***“Seguridad Ciudadana en el Ámbito Privado”***. Temas asociados a los agentes de socialización e instituciones;
- 3) ***“Instrumentos y ámbitos de actuación en Seguridad Ciudadana”***. Temas relativos a los instrumentos de gestión y ámbitos de actuación de los gobiernos locales en el campo de la seguridad ciudadana;
- 4) ***“Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil”***. Temas vinculados a los actores de la comunidad.

### **TALLER N° 1: Seguridad Ciudadana, Políticas Públicas y configuración urbana**

Este taller ha sido organizado en torno a temáticas propias de la gestión urbana y su vinculación con la seguridad ciudadana. Esto es, la seguridad ciudadana en, por ejemplo: la planificación urbana; los espacios públicos; las urbanizaciones, las instituciones públicas (escuelas, hospitales, etc.), los sectores pobres de la ciudad y los barrios vulnerables.

### ***TALLER N° 2: Seguridad Ciudadana en el ámbito privado***

En este taller se pretenden discutir propuestas de proyectos comunes que aborden distintas problemáticas de la seguridad ciudadana en el ámbito privado (en la familia, en la socialización secundaria, en los medios de comunicación, en las relaciones laborales, en el esparcimiento y en la resolución de conflictos) pero desde la óptica de las políticas de los gobiernos locales para prevenirlas o enfrentarlas.

### **TALLER N° 3: Instrumentos y ámbitos de actuación en Seguridad Ciudadana**

Este taller se orienta a la generación de propuestas de proyectos relativos a los instrumentos de gestión y ámbitos de actuación de los gobiernos locales en el campo de la seguridad ciudadana: Prevención, Rehabilitación, Inserción Social, Complementación interinstitucional e interjurisdiccional, entre otras.

#### **TALLER N° 4; Seguridad Ciudadana y Sociedad Civil**

Este taller esta orientado a trabajar en temas vinculados con la participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad ciudadana de las ciudades: Participación Ciudadana en programas de seguridad, responsabilidad ciudadana en el campo de la seguridad, programas y proyectos públicos – privados, la sociedad civil como fiscalizadora de las políticas públicas de seguridad, policía y comunidad, corrientes sociales, etc.

#### **6.1 TALLER N° 1: “SEGURIDAD CIUDADANA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFIGURACIÓN URBANA”**

El primer grupo de interés centra su atención sobre ocho subtemas relacionados con la seguridad ciudadana en la ciudad.

##### **A. Crecimiento urbano**

- a) Demográfico —niños, jóvenes, mujeres, pobres.
- b) Extensión mancha urbana —crecimiento en la periferia.
- c) Densificación —crecimiento al interior de la ciudad.

##### **B. Segregación urbana**

- a) Física —accidentes geográficos.
- b) Social y económica —ingresos, etnias, dotación de bienes y servicios, etc..
- c) Funcional —localización actividades económicas industriales, financieras, etc..

##### **C. Arquitectura y diseño urbano**

- a) Diseño de edificaciones —vivienda social, viviendas, bancos, oficinas, etc..
- b) Diseño de espacios colectivos —comunidades.
- c) Artefactos urbanos —luminarias, bancas, juegos infantiles, etc..

##### **D. Espacios públicos**

- a) Sitios eriazos, baldíos, micro basurales
- b) Lugares de paso —paseos peatonales.
- c) Lugares para el ocio, la recreación y contemplación —plazas, parques, etc..
- d) Espacios culturales

##### **E. Barrios vulnerables**

- a) Barrios violentos
- b) Barrios vinculados al narcotráfico

- c) Barrios con concentración de problemas sociales —pobreza, cesantía, baja educación, etc..

#### **F. Desastres**

- a) Naturales —huracanes, terremotos, aluviones, salidas de ríos o mar, etc..
- b) Zonas peligrosas por actividades productivas —minera, militar, nuclear, etc..

#### **G. Tipos de ciudades según actividad**

- a) Ciudades comerciales;
- b) Ciudades financieras,
- c) Ciudades turísticas;
- d) Ciudades industriales;
- e) Ciudades residenciales;

#### **H. Tipos de ciudades según tamaño**

- a) Áreas Metropolitanas;
- b) Ciudades intermedias;
- c) Pequeñas ciudades

#### **6.2 TALLER N° 2: SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO PRIVADO**

- A. Familia —violencia al interior de las familias, valores y normas violentas.
- B. Escuela —violencia al interior de las escuelas.
- C. Iglesias —rol socializador de las iglesias.
- D. Trabajo —espacio de socialización e inserción social.

#### **Tríada tradicional. Eficacia del sistema:**

- E. Policía —prevención, control, denuncias e investigación.
- F. Justicia —acceso a la justicia, sanciones.
- G. Prisión —rehabilitación, reincidencia.

#### **Otros**

- H. Salud —pesquisa de resultados de la violencia, promoción y prevención.
- I. Coproducción de seguridad, partnership" (trabajo cooperativo) —intersectorial, integral, con compromiso social.

#### **6.3 TALLER N°3: INSTRUMENTOS Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA**

- A. Observatorio
  - a) Denuncias
  - b) Encuestas de Victimización
  - c) Estudios cualitativos
  - d) Promoción de conductas prosociales
  - e) Prevención
  - f) Control
  - g) Rehabilitación de los victimarios
  - h) Atención a las víctimas de la violencia

**6.4 TALLER N° 4: SEGURIDAD CIUDADANA Y SOCIEDAD CIVIL**

**A. Participación ciudadana**

- a) Gremios, sindicatos;
- b) Organizaciones sociales según tipo —funcionales o territoriales, tradicionales o emergentes.
- c) Organizaciones según grupos sociales —mujeres, niños, jóvenes, ancianos.

**B. Problemas de la comunidad**

Abandonos, negligencia y violencias hacia

- a) Niños
- b) Jóvenes —pandillas, barras bravas.
- c) Mujeres
- d) Ancianos

## 7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Seguridad ciudadana, democracia y participación. Ministerio del Interior, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.
- Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior. Editor, Hugo Frühling. Centro de Estudio del Desarrollo, 1998. Santiago de Chile.
- Fracturas en la Gobernabilidad democrática. Raúl Urzúa & Felipe Agüero (editores). Centro de Análisis de políticas públicas. Universidad de Chile. Noviembre de 1998.
- Seguridad ciudadana: Actores y discusión. Mireya Dávila Avendaño. Nueva serie FLACSO. Chile, 2000.
- ¿Vivimos inseguros los chilenos?. Cuadernos del segundo centenario. N°10. Centro de estudios del desarrollo (CED).
- Forum Europeo para la Seguridad Urbana (J.P. Buffat), con el apoyo de la Comisión Europea (Dirección General de Empleo y Asuntos sociales): “Las políticas cooperativas y contractuales ¿Favorecen un enfoque integrado y global de la lucha contra la exclusión social?”
- “Manifiesto de Ciudades: Seguridad y Democracia” de Nápoles 2000, del Foro Europeo por la Seguridad Urbana, adaptado y firmado, luego (2001) por el Foro Latinoamericano de Seguridad Ciudadana y Democracia.
- Moser, Caroline (1996) Pobreza Urbana, políticas sociales y género en un contexto de crisis económica. Asentamientos Humanos, pobreza y género. Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.  
\_\_\_\_\_ (1999a), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas  
\_\_\_\_\_ (1993), Informe final de la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, Santiago de Chile, julio.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (1995), “European Community Household Panel Survey”, segunda ronda (<http://www-rcade.dur.ac.uk/echp/>).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), Superar la pobreza humana. Informe de PNUD sobre la pobreza, 2000, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas.
- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997): Seguridad y violencia en Santa fé de Bogotá, Santa fé de Bogotá, Colombia.

- Aronson, E. (1995): El animal social. Introducción a la psicología social, Madrid, Alianza Universidad.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999): Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y política en los años noventa, Serie de políticas sociales, N° 32, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ayres, R. L (1998): Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Castañeda, J. (1998): Violencia y América Latina, La Época, Santiago de Chile, 24 de mayo.
- Chesnais, J. (1992): Historia de la violencia: El homicidio y el suicidio a través de la historia, Revista internacional de ciencias sociales, N° 132, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (1996): Lesiones de causa externa en Colombia, Santa fé de Bogotá.
- De Cerqueira, M. L. Wendel (1995): La urbanización de favelas en la ciudad de Río de Janeiro. Un mecanismo de política social para superar la violencia urbana y la inseguridad ciudadana, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Plan Nacional de Rehabilitación, Violencia urbana e inseguridad ciudadana, Santafé de Bogotá.
- Gaviria, A. y C. Pagés (1999): Patterns of Crime Victimization in Latin America, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- McAlister, A. (1998): La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Blanco, Rafael; Hugo Frühling. (1995) "Proposiciones de políticas públicas en materias de seguridad ciudadana". En "Seguridad ciudadana y políticas públicas". Blanco Rafael; Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (Santiago, Universidad Andrés Bello, CED e Instituto de Libertad y Desarrollo).
- La prevención de la violencia como objeto de investigación y de programas de acción. De reunión de expertos que tuvo lugar el 15 de septiembre de 1998 que ha sido producto de la iniciativa de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación y de la Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la nación. Buenos Aires.
- Agenda social: Las drogas en América Latina. Capítulo VI. Panorama social de América Latina, 1999 - 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Agenda social: Seguridad ciudadana y violencia. Capítulo VI. Panorama social de América Latina, 1999 - 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana. Irma Arriagada y Lorena Godoy. Revista de la CEPAL N°70. Abril 2000. Páginas 107 - 131.



- La Paz: Juntas vecinales y comité de vigilancia. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Su papel en la planificación urbana. José Blanes. CEBEM. 13 de febrero de 1998.
- La prevención del delito, experiencias con modelos de acción policial en Francia, Canadá y Estados Unidos. Thomas John Connelly. Serie estudios, biblioteca del Congreso Nacional.
- De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La evolución del debate sobre el orden público. Derechos y democracia. Centro internacional de los derechos humanos y del desarrollo democrático. Rachel Neild.
- Gobernabilidad, crisis y cambio, Manuel Alcántara Sáez. Editado por el Fondo de Cultura Económica de México y el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.
- La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Xavier Arbós y Salvador Giner. Editorial siglo veintiuno editores. México - España.
- Gobernabilidad y movimientos sociales, una relación difícil. Marisa Revilla. Traducción de la ponencia "*Governability and social movements, in odd relationship*", presentada al XVIII Congreso internacional de LASA, celebrado en Atlanta (USA) entre 10 y 12 de marzo de 1994. Revista Latinoamericana de ciencias sociales.
- Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina. Diego Achard - Manuel Flores. Programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD). Fondo de cultura económica. México.
- Delincuencia común en Chile. Doris Cooper. Universidad de Chile. Facultad de ciencias Sociales. Excerta N°8.
- La violencia delictual en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuestas y recomendaciones. Hugo Frühling E. Programa de naciones unidas para el desarrollo. Proyecto INT/90/536.
- Oviedo y Rodríguez (2001), Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Serie Medio ambiente y desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ Oviedo E (2000). Policías de proximidad para las ciudades chilenas. Temas Sociales N°35, Edic. SUR. Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.
- Basauri, Oviedo y otros (1999). Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana. Informa Final de Estudio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. Santiago.
- Wacquant L (2001). Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

- Greene M. (1999). Vulnerabilidad al delito en el espacio residencial: un enfoque configuracional. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1999).
- Sabatini F. (1999) “La segregación espacial y sus efectos sobre los pobres y la seguridad ciudadana”. En: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana. Santiago de Chile.
- Lipovetsky G. (1986). La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo. Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, España.
- Jean – Paul Fitoussi, Pierre Rosanvallon (1997), La nueva era de las desigualdades, Manantial, Buenos Aires, Argentina.
- Organización Panamericana de la Salud (1999). Revista Panamericana de la Salud. Número especial sobre violencia, vol.5., nro. 4/5, Washington.
- Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D.C., p. 15 y 16.
- Roberto Briceño León (1999). Propuesta de formación del Grupo de Trabajo de CLACSO Violencia y Sociedad. Programa de Actividades para 1999.
- Larraín Soledad (2002). Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social. En: Carrión Fernando Edit. Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o realidad?. Flasco Ecuador – OMS/OPS, Quito.
- Orpinas Pamela (1999) ¿Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas de América latina y España. En: Investigaciones en Salud Pública, Documentos Técnicos 3, OPS, Washington D.C.
- Ernst Miriam (2002). Ser mujer un factor de riesgo. En: Carrión Fernando Edit. Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o realidad?. Flasco Ecuador – OMS/OPS, Quito.
- ( 2001): Réflexions introductives sur un tournant, P. Hebberecht, D. Duprez in Revista “*Déviance et Société*”, vol. 25.
- Working together for a safe society,( 1999) [Trabajando juntos para una Sociedad Segura], Programa Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional para la Prevención del Delito, Finlandia.
- Manifesto of the ‘Safety & Democracy’ cities,( 2000) Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Nápoles, Diciembre,

- Michel Marcus y Catherine Vourc'h, ( 2001) Outils pour l'action, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Diciembre 1996; y Jean-Paul Buffat, Les politiques partenariales et contractuelles favorisent-elles une approche intégrée et globale de la lutte contre l'exclusion sociale?, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Diciembre 2001.
- Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°15, Agosto de 1988.
- Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°9, Febrero de 1998.
- Paz Ciudadana. Conceptos para la prevención y contención del delito. N°23, Abril de 1999.
- Tudela Patricio (2001) Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana. Intervención en el Panel II "Hipótesis de Conflicto –Seguridad y Defensa" del Seminario "Nuevos Escenarios de los Procesos de Integración: Desafíos y Realidades.", organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política y Fundación Konrad Adenauer.
- Chinchilla Laura (2002) Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica, en: Carrión Fernando, edit. Seguridad ciudadana ¿espejismo y realidad?, FLACSO Ecuador – OPS / OMS, Quito.
- Rodrigo Guerrero. "El programa DESEPAZ. Un esfuerzo integral para combatir la violencia en Cali, Colombia". En: Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile. Cuadernos de criminología N°8, Santiago, 1998. Pág. 71.

