



2° seminario transnazionale Firenze, Italia, 28/31 ottobre 2006

**consolidación de los gobiernos locales en
seguridad ciudadana: formación y prácticas**

Report final
borrador



Premisa

El presente borrador del Report final está constituido por los trabajos que algunos miembros del Comité de Proyecto han realizado, tal como se estableció en la reunión final del mismo Comité en Santiago de Chile.

Cabe destacar que los trabajos aquí incluidos presentan, en su gran parte, las opiniones de los autores y no aún una posición común sobre los temas objeto de las intervenciones. Uno de los objetivos del seminario de Florencia es, por lo tanto, armonizar las posiciones de todos los integrantes del proyecto, a través de la discusión y de la reflexión conjunta, sin que ello signifique, obviamente, borrar la diversidad de opiniones que, al contrario, consideramos la gran riqueza de todo trabajo colectivo.

El presente texto ha sido redactado como sigue:

Franz Vanderschueren – capítulos I e II

Laura Martín – capítulo III

Roberto Arnaudo – capítulo IV

El Comité de Proyecto

Cap. I

Base conceptual de la seguridad

Al plantearse una discusión sobre la seguridad y cualquiera de las dimensiones que se le han catalogado en el último tiempo – pública, humana, urbana, ciudadana, privada – es necesario esclarecer cuales son los alcances del concepto. Las ideas mas comunes sobre la seguridad están relacionadas con el respeto a la integridad física y el temor a que ella sea violentada, ya sea en la privacidad del hogar, en el barrio donde se vive, los lugares de tránsito y en suma, en la ciudad que se habita.

“La seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos.” (Arriagada, 1999)

Pero esta definición de la seguridad y de su contrario el riesgo de la violencia y la agresión se enfrenta a una realidad polimorfa de violencia. En efecto a la delincuencia común (robo y hurto) se suman

- la violencia intrafamiliar que hoy es considerada como intolerable,
- la violencia de la criminalidad organizada y el tráfico de los seres humanos, que ambos superan los límites de los estados,
- la violencia de “proximidad” (robos , asaltos, estafa, violencia sexual) que corresponde a la delincuencia en las ciudades y los barrios que es la que más asusta
- la violencia juvenil frente a la cual existen informaciones contradictorias sobre su evolución y su conexión con el tráfico y abuso de drogas y también respuestas muy politizadas de los sistemas penales en Europa y América latina ya que la responsabilidad penal fluctúa entre 7 y 18 años...
- el llamado “cybercrimen”

Habría que considerar también formas de violencia minimizadas como la violencia en las carreteras, que causa el mayor número de muertos entre jóvenes y violencia en los lugares de trabajo sobre todo por los riesgos impuestos a los trabajadores y también la violencia contra los niños en trabajos de sobre explotación que ponen en tela de juicio su desarrollo personal.

Pero aun con estas múltiples formas de violencia y su mediatización exacerbada, los ciudadanos intuyen que la seguridad no es la mera ausencia de agresión o temor porque el valor de la seguridad apunta a la certeza de ser respetado en tanto individuo en la integridad física, psicológica y social.

De hecho la seguridad es en primer lugar un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad y la creatividad. En la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad, de la ciudad y el desarrollo personal y social de cada individuo o grupo de una sociedad.

La seguridad también es un derecho, tanto de los individuos, como de las comunidades, para alcanzar una calidad de vida acorde a la dignidad de ciudadanos.

La seguridad es un deber en primer lugar de los Estados pero también de la sociedad civil y de las personas particularmente en su dimensión preventiva.

En la apuesta de la seguridad están también en juego las relaciones humanas, el respeto a la alteridad y la tolerancia que deberían caracterizar los espacios urbanos.

En efecto hoy se percibe que varios delitos e comportamientos incívicos están dirigidos al otro más que a poner en tela de juicio la ley o la autoridad estatal. Cuando el valor principal es el acceso al poder de consumo, el delito puede transformarse en un camino normal y una forma de vida para la cual el otro –sea próximo o lejano– es un competidor y un adversario permanente a quien se puede dañar.

Por último, la seguridad es un bien común que debe guiar nuestras sociedades. En cuanto bien común la seguridad enfrenta una serie de desafíos en las sociedades actuales, debido a la complejidad social con la que deben lidiar instituciones públicas, sociedad civil y organismos privados e individuos.

I. Seguridad como bien común

La seguridad en tanto valor es uno de los pilares primordiales de la sociedad que está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas. En este sentido la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo, o político, sino también social, pues es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos sus integrantes.

Tres elementos tensionan el valor de la seguridad hoy en día.

- **Seguridad y libertad de todos**

La seguridad y la libertad son dos derechos fundamentales cuyo despliegue permite el desarrollo integral de las personas y los pueblos en su conjunto. Ambos valores son parte integral del bien común de las sociedades y a su vez, se relacionan e implican mutuamente, pues muchas veces la falta de seguridad tiene un impacto negativo sobre la libertad. Esta situación es la que viven a diario las personas más pobres ya que de hecho desde el inicio de los años 90 en prácticamente todas las regiones, la seguridad ha llegado a ser una demanda esencial sobre todo de los sectores desfavorecidos. Estos últimos perciben su mayor inseguridad en relación a otros grupos sociales, situación que afecta en mayor medida su libertad, su futuro y el de su familia y al mismo tiempo erosiona cotidianamente sus capacidades y capital social generado en la solidaridad y organización frente a condiciones sociales, económicas y culturales adversas. Se sienten prisioneros de una situación de inseguridad que cristaliza el conjunto de obstáculos a su desarrollo personal, al de su familia y de su entorno.

Esta situación pone de relieve que tanto la seguridad como la libertad son valores para todos los integrantes de la sociedad, y no sólo para un grupo o segmento. Tampoco la inseguridad es sólo la expresión de un mayor “riesgo país” que aleja las inversiones. La inseguridad toca algunos aspectos esenciales de la vida de los ciudadanos. En

particular el riesgo para los individuos y sus familias, la consolidación y el desarrollo de su capital social y por ende su entorno social y en particular su derecho a apropiarse de la ciudad

Por otro lado, la seguridad y la libertad son presentadas a veces como valores antagónicos. Los estados justifican a veces la limitación de derechos y libertades de los ciudadanos en nombre de la seguridad, particularmente la seguridad comprometida bajo la amenaza del terrorismo. Los gobiernos argumentan que para mantener la integridad del estado –sobre todo frente a situaciones como la amenaza del terrorismo- hay que limitar las libertades. Sin embargo, realmente estos valores no son contradictorios sino complementarios, puesto que un ser humano no puede sentirse libre si no se siente seguro, son las dos caras de una misma moneda.

El estado tiene que garantizar tanto la *seguridad material*, potenciando el estado del bienestar, como la *seguridad jurídica*, garantizar el estado democrático y de derecho. Es en esta base que la libertad se puede desplegar completamente.

- **Seguridad y género**

Así como es necesario reconocer la seguridad como un valor para el despliegue de la libertad humana, se reconoce que este valor reviste forma asimétrica para hombres y mujeres. En la esfera privada, las mujeres sufren un grado de victimización muy superior al de los hombres, por lo que es necesario plantear que existe una *violencia de género*. Por *género* se entiende una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social. La diferencia de género no es un rasgo biológico, sino una construcción mental y sociocultural que se ha elaborado históricamente. Por lo tanto, *género* no es equivalente a *sexo*.

La violencia de género es una de las más frecuentes violaciones a los derechos humanos por el sólo hecho de haber nacido con cuerpo femenino y está vinculada a la relación desigual entre hombres, a menudo agresores, y mujeres, frecuentemente víctimas de la relación. Es un fenómeno que ocasiona daños irreparables a las mujeres víctimas. De acuerdo con datos del Banco Mundial, este tipo de violencia causa la pérdida de cinco por ciento de los días de vida de las mujeres, sobre todo entre los 14 y los 49 años de edad. El *Informe Mundial sobre la violencia en el mundo*, 2002, elaborado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), muestra que según encuestas internacionales, entre 10% y 69% de las mujeres señalan haber sido agredidas físicamente en algún momento de sus vidas.

La violencia de género no es sólo aquella producida en el ámbito de lo privado y lo doméstico, sino que también se expresa en la vida pública y en la ciudad, atentando directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de experimentar el valor de la seguridad, participar en la vida pública, gozar de las posibilidades que la ciudad brinda, y contribuir al desarrollo local y nacional. Sin embargo, a pesar de la magnitud de este fenómeno y la importancia en la vida de

muchas mujeres, no ocupa un lugar visible en las políticas de seguridad de las ciudades y los países. Si la ciudadanía de las mujeres se expresa sólo a un nivel formal, sin una seguridad que le de sustento, la violencia que las afecta tanto en el ámbito privado como público, inhibe y erosiona los derechos, los espacios y el empoderamiento de sus libertades y posibilidades de vivir la ciudad. La perspectiva de género no representa una visión apocalíptica de la ciudad, ni sostiene una concepción “victimista” de las mujeres en la vida urbana, pero sí es una mirada que por su origen en las luchas y los derechos de las mujeres, señala las injustas situaciones existentes, cuestiona que la ciudad sea pensada y organizada a la medida del hombre y pretende cambios que permitan una buena vida de las mujeres, en una ciudad y sociedad más justa y equitativa

En este contexto es importante plantear que la seguridad debe propender desde una perspectiva de género a igualar la seguridad para todas las personas, no importando el género al que pertenezcan porque la seguridad es un bien común.

• Seguridad y Jóvenes

La importancia de tratar a la juventud dentro de un enfoque de seguridad radica en la valorización de los derechos humanos de los propios jóvenes y en la importancia del capital humano que los jóvenes representan para el futuro de todas las sociedades. Cualquier definición de juventud implica reconocer que la etapa juvenil es el período en el cual se produce con mayor intensidad la interacción entre las tendencias individuales, las adquisiciones psicosociales, las metas socialmente disponibles y las fortalezas y desventajas del entorno.

En este contexto es necesario considerar a grupo juventud como una etapa de mayor riesgo específico, (no desde una perspectiva “adultocentrista”, -es decir por los peligros que podrían conllevar a las demás personas-), sino por el desafío al propio desarrollo de los jóvenes, porque algunas conductas de riesgo pueden atrofiar su propio desarrollo humano. Entendemos las conductas de riesgo como las que comprometen aspectos del desarrollo psicosocial o aun la supervivencia de la persona joven. Estas conductas están influenciadas por diversos factores presentes en la sociedad y en el entorno más cercano: familia, escuela, pares y barrio

Desde esta perspectiva, la juventud en situación de riesgo, es aquella que se enfrenta a situaciones como son por ejemplo el involucramiento en comportamientos antisociales, abuso de droga, violencia y delincuencia derivadas de decisiones individuales o de procesos de exclusión. Para enfrentar esta situación es necesario hacer énfasis en la prevención social a través de un conjunto de servicios urbanos de seguridad.

• Seguridad y Minorías

La presencia de minorías sean estas étnicas, religiosas o sexuales genera a menudo conflictos en la medida en que el grupo minoritaria pone en tela de juicio intereses creados y prácticas consideradas como naturales en el medio o reivindica la validez de normas y prácticas culturales diversas. A través de la resolución de estos conflictos,

que se expresan no solo como conflictos de grupos pero también como pequeños enfrentamientos cotidianos entre individuos, se juega la cohesión y la inclusión social de una sociedad.

La capacidad de gestión apropiada de la dimensión seguridad de los problemas de minorías en la vida urbana constituye un indicador de la voluntad político-social de construir una sociedad inclusiva y el respeto de los derechos humanos y de las características culturales de las minorías debería ser la referencia de una sociedad inclusiva. Las formas de realizarlo pasan no solo por la comprensión y el respeto de las demandas de las minorías sino también por la necesaria incorporación de estas minorías en las entidades encargadas de la gestión de la seguridad tanto en el ámbito del sistema de justicia criminal como de las colectividades barriales o escolares.

II. Seguridad como derecho:

En las sociedades contemporáneas es imperativo asegurar el derecho a la seguridad como un derecho humano que debe ser protegido, y que nace de la seguridad como valor humano. El derecho de la seguridad es pilar fundante de todo contrato social entre las personas y el Estado, y en especial del sistema democrático, ya que pone sobre relieve la necesidad social e individual, de resguardo a través del Estado de Derecho Democrático. A su vez, la vulneración del derecho a la seguridad constituye un obstáculo al ejercicio básico de la ciudadanía en las sociedades democráticas.

• Derecho a la ciudad

Junto al nacimiento de un nuevo siglo y la consolidación de la sociedad globalizada y en proceso de urbanización generalizado, también se ha gestado una nueva generación de derechos, los llamados *Derechos Humanos Emergentes*, relacionados con temas sociales, culturales y económicos, asociados al derecho al bienestar y a la seguridad, reclamados ante algunos de los efectos ocasionados por el desarrollo actual.

Uno de estos derechos, llamados "*derechos complejos o de cuarta generación*", es el derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Si bien este proceso de acelerada urbanización no es del todo nuevo en América latina y Europa, la preocupación por pensar el espacio urbano como un ámbito que garantice derechos y necesidades específicas para todos sus habitantes es relativamente reciente. Un ejemplo de ello, es la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, construcción colectiva de un conjunto de movimientos sociales, ONG's y académicos en el contexto del Foro Social Mundial, que busca proteger derechos específicos en el espacio urbano. De esta manera, se discute y asume por primera vez el desafío colectivo de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana.

En este contexto aparece la demanda por seguridad como un derecho urbano exigible. En efecto, la ciudad a través de su patrimonio colectivo y sus espacios públicos constituye el espacio del interés público que es aquel de la diversidad donde se da el encuentro social, cultural y político. Una ciudad que no ofrece los lugares públicos para el desarrollo de la actividad humana limita o erosiona la creatividad y el desarrollo de sus habitantes, de sus asociaciones y de su capital social. Con ello se pone en tela de juicio la capacidad de la ciudad de promover un desarrollo integral de los individuos, por lo que el derecho a la seguridad está íntimamente relacionado con servicios urbanos de seguridad iguales para todos. Este derecho a la seguridad no significa la ausencia de riesgo sino la aceptación de la diversidad y de la alteridad y la educación a la aceptación de las diferencias de generación, de género, de etnia, de comportamiento sexual o religioso. Por lo tanto la seguridad urbana significa generar los espacios públicos de encuentro y aquellos que sean adecuados a las necesidades legítimas de cada grupo específico. Estas últimas se van modificando con el tiempo. Esta seguridad que contempla la apropiación de la ciudad por tod@s significa mucho más que el derecho a la integridad física y a la protección de la propiedad privada. Si bien incluye estos aspectos exige espacios públicos adecuados para todos. La carencia de estos espacios como por ejemplo los espacios públicos deteriorados de las periferias urbanas de no pocas ciudades en lugar de constituirse en espacios públicos y lúdicos (y no solo de flujos) al servicio de los habitantes y sus organizaciones constituyen espacios de inseguridad, de no man's land sin sentido ni significación para nadie donde prevalece la ley del más fuerte.

• **Derecho a la seguridad**

El derecho a la seguridad consiste en el goce de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados, tanto por parte del resto de los individuos, como del estado. Lo que no significa la ausencia de violencia sino más bien la capacidad de regularla a través de una educación colectiva permanente y sobre todo a través de formas de prevención que permiten reducir las causas de la violencia y reeducar a quien esta en situación de vulnerabilidad.

La demanda por este derecho emerge con mayor fuerza en las ciudades, en las cuales podemos encontrar el amplio espectro de los grandes problemas modernos y las fuentes de la creatividad, la solidaridad y el desarrollo. La seguridad debe ser experimentada en todos los espacios, desde el más íntimo en el hogar, pasando por el entorno a la vivienda, el barrio, la comuna y la ciudad en su conjunto.

Cuando se vulnera el derecho a la seguridad al interior del hogar, sus víctimas son principalmente mujeres y niños, generando desconfianza al interior del hogar mismo y limitando el derecho a la emancipación y al desarrollo personal de sus miembros. También, como lo muestran estudios en los sectores más pobres, la violencia en el hogar paraliza la solidaridad familiar e impide tanto el aprovechamiento de los servicios del entorno como el empoderamiento de los miembros de la familia en la esfera pública.

Cuando la seguridad se ve vulnerada en el espacio público, se instala el temor en los habitantes y usuarios, lo que genera un doble proceso de abandono por parte de sus ocupantes naturales y de apropiación exclusiva de aquel espacio por parte de un grupo localmente dominante, como pueden ser delincuentes, pandillas o bandas de

narcotráfico. Esta situación se da con mayor fuerza en espacios de exclusión social, los que a su vez sufren en mayor medida la violencia y la inseguridad, generando un círculo vicioso de falta de heterogeneidad del espacio, falta de intercambio y de posibilidad de dar sentido a la vida urbana, fragmentando, aislando e insegurizando los espacios públicos.

En este contexto, el derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales. No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que demanda seguridad pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. La seguridad es un derecho que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y al mismo tiempo que es transversal a las demandas sociales. Quien quiere una política educacional, de vivienda o de transporte pide que la seguridad este incorporada en ella.

No solo la demanda de seguridad es transversal a muchas políticas sino que es una demanda colectiva y no solo individual. El ciudadano exige seguridad para el y su familia pero también pide calidad de vida en los espacios públicos sean estos calles, plazas, transportes, escuelas, negocios, parques, cines etc. Pide sobre todo que la ciudad, o el espacio público, o su barrio estén seguros. En estos lugares el ciudadano quiere calidad de vida y no solo garantía contra ladrones o delincuentes comunes. Pide que el lugar sea agradable y funcional, pide que sea un lugar que tenga sentido en términos de vida ciudadana.

Cuando el derecho a la seguridad se ve vulnerado, como de hecho ocurre en muchas ciudades y barrios en diversas partes del mundo, las ciudades se presentan como espacios donde la violencia se instala como una vivencia cotidiana, generándose a veces una percepción pública errónea que identifica la ciudad con la violencia, convirtiendo ambos términos en sinónimos.

III. La seguridad actual y la complejidad de la gobernabilidad

La seguridad constituye un desafío muy importante a superar y es un vector que tensiona el desarrollo de sociedades democráticas. Las conexiones entre la seguridad y la gobernabilidad, la seguridad y la sustentabilidad, la seguridad y la ciudadanía, son nodos críticos en el modelo de desarrollo actual y las oportunidades que puede brindar éste a las personas que componen la sociedad.

Un elemento central en el desafío a la seguridad en las sociedades contemporáneas es el papel que juega la ciudadanía en las políticas públicas en general, y en las políticas de seguridad en particular. La seguridad ya no es un derecho que pueda sólo ser defendido por el Estado, sino que los ciudadanos están llamados a participar en la defensa y promoción de este derecho, por lo que es imposible concebir la seguridad sin los ciudadanos y sin una política transversal que la integre a grandes temas como la justicia, la inclusión social o los servicios urbanos.

• Seguridad y gobernabilidad

Hoy en día la seguridad se concibe como base de la legitimidad en los gobiernos democráticos. Ésta definición supera el antiguo concepto de Estado – Nación en base a rol del estado de ‘mantener el monopolio de la violencia legítima al interior del ámbito’. La gobernabilidad integra la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, y la ciudadanía como la sociedad civil y el sector privado emergen como nuevos actores políticos y sociales que desafía al Estado como garante del bien común. La participación de los ciudadanos a través de coaliciones (“*partnership*”) en la coproducción de seguridad a través de formulas como “Comuna Segura”, Ciudades más seguras”, “Contratos de seguridad” entre municipalidades y Estado, “Policía de proximidad o comunitaria”, “Consejos municipales de seguridad”, “Servicio privado de seguridad” etc. ilustra esta realidad de la exigencia de una coproducción de seguridad que ha comenzado a imponerse como una realidad en varias regiones. La seguridad es hoy siempre más percibida como responsabilidad de todos y no solo del sistema de justicia criminal.

Las dificultades que presenta esta nueva realidad son dobles. Por una parte cohabita, como realidad concreta y como concepción mental, con formas de implementar y concebir la seguridad exclusivamente desde el Estado central concebido como único actor garante de la seguridad. Por otra parte las formas nuevas que han surgido a nivel local conforman creaciones bastante novedosas y pioneras que están todavía lejos de estar consolidadas y de beneficiar de un consenso general. Se vive así una fase de transición entre una seguridad derivada del solo ejercicio del poder de parte del Estado central a otra donde este Estado sigue siendo un actor principal regulador pero donde en la producción de seguridad es solo el primero de los socios y donde muchas responsabilidades de la coproducción de seguridad son descentralizadas a nivel local y compartidas entre municipios y sociedad civil y agencias del Estado. Finalmente la constitución masiva de sistemas privados de seguridad con una fuerte carga ideológica y comercial tiende a reducir una parte substancial de la seguridad a una protección de la propiedad privada particularmente de los más ricos y del sector comercial.

Una segunda relación entre seguridad y gobernabilidad se presenta en la dimensión de la estabilidad política, ya que la falta de seguridad erosiona la legitimidad de los poderes locales y nacionales, y se presenta como un desafío a la gobernabilidad. En muchas situaciones es posible evidenciar que la inseguridad – expresada en violencia y delincuencia - afecta la vida diaria de las personas mediante el debilitamiento de la noción misma de pertenencia a la sociedad y la conciencia de la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos. De ahí el intento consciente o no de los ciudadanos de actuar “adaptándose” a la realidad de la delincuencia sobre todo donde esta organizada y de arreglársela con ella o de ser parcialmente cómplices de su existencia. Los barrios vulnerables al narcotráfico constituyen un ejemplo de esta realidad y las formas de tolerancia implícita de los habitantes o aun de los servicios públicos con las pandillas violentas o maras han ejemplificado esta realidad en varios barrios. Se consolida así un mundo de heterogeneidad de valores, de “cambalache” donde ser un buen ladrón o un buen micro traficante es bien visto al igual que ser un buen profesional o un trabajador competente y honesto. En este

contexto el objetivo de acceso exitoso al consumo se establece como único criterio de valoración de los comportamientos individuales y colectivos.

Por último, la inseguridad lleva muchas veces a la fragmentación social y urbana, segregando barrios y distritos dentro de la ciudad debido a los problemas de violencia que se vive en ellos. Esta situación se expresa por un lado en ‘los barrios amurallados’ (“Countries” o condominios cerrados) de los sectores de altos ingresos y la ‘guetización’ de los barrios más pobres, poniendo en duda la convivencia social.

• Seguridad y sustentabilidad

La seguridad es también elemento central en la sustentabilidad es decir la capacidad de continuidad y reproducción de la sociedad. La sustentabilidad plantea límites al crecimiento en su forma capitalista actual debido a los problemas medioambientales, mientras la seguridad hace hincapié en la dimensión social y política de la sustentabilidad. Este último aspecto plantea a su vez la discusión sobre la sustentabilidad en su dimensión urbana y en particular sobre los problemas asociados a la desigualdad, exclusión y violencia. Esta proposición se basa en dos elementos; la creciente urbanización de la población mundial, lo que genera presión sobre el crecimiento territorial de las ciudades y consumo de recursos naturales, la creciente importancia de las ciudades como ‘protagonistas de nuestra era’ y puntos neurálgicos de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales en el mundo. En este contexto gran parte de las ciudades de los países en desarrollo – pero no sólo ellas – enfrentan gran cantidad de desafíos asociados a la pobreza, la desigualdad y la violencia.

Para promover un modelo urbano de desarrollo sustentable es necesario incorporar la seguridad como servicio urbano y como elemento transversal en las políticas y servicios sectoriales y urbanos.

Para ellos es fundamental la participación de los ciudadanos como agentes de su propio desarrollo, incorporando la solidaridad y el bien común en el desarrollo de la participación. La intervención de los ciudadanos y de la sociedad civil se da sobre todo en la prevención social, comunitaria y situacional

La incorporación de una cultura de la prevención de la seguridad y la violencia, constituye un objetivo central de largo plazo de los servicios urbanos de la seguridad, si se quiere que la seguridad sea más que un simple servicio policial tradicional. Construir una cultura de la prevención implica la progresiva adquisición por parte de la comunidad de un reflejo que hace que frente a un aumento o un cambio de la delincuencia se busca sus causas y las respuestas colectivas en lugar de dejarse llevar por el miedo o de delegar la responsabilidad exclusiva a la policía. Este objetivo apunta a una actitud ciudadana que pasa del miedo a la responsabilización.

La participación ciudadana que se basa sobre una cultura de la prevención involucra también la acción policial no tanto en el sentido de una colaboración de los ciudadanos que denunciarían más a la policía sino por el compartir los objetivos y actividades que son consideradas como propias de la policía. Es el sentido de la policía comunitaria que apunta a un trabajo estrecho con la ciudadanía a través de un intercambio y

consenso sobre los objetivos, los criterios de acción y de intervención, las formas de colaboración y de evaluación y la articulación cotidiana del trabajo proactivo y descentralizado con las colectividades locales. La participación ciudadana no se da a través de una substitución del trabajo policial por una privatización de la seguridad o una intervención directa de los ciudadanos en la tarea policial de represión (arresto etc.) sino en la articulación de estas tareas con las organizaciones de las colectividades locales preparadas y organizadas para este trabajo. Por otra parte la inserción de formas de actividades policiales comunitarias o de proximidad refuerza las actividades de prevención y mejora la calidad del trabajo policial.

En este enfoque también intervienen los sistemas judiciales encargados de garantizar la seguridad.

Esto se da a través de dos líneas de acción.

Por una parte la justicia de proximidad que permite juzgar a través de jueces, letrados o no, el conjunto de conflictos cotidianos que enfrentan la vida social y envenenan las relaciones sociales generando, en razón de la incapacidad de la justicia ordinaria de resolverlos, un sentimiento de impunidad. A esto se suma las formas de mediación que educan en las escuelas, las empresas, las colectividades locales y las familias a la resolución pacífica y civilizada de los conflictos.

Por otra parte se da a través de la incorporación de modelos de justicia restaurativa, como respuesta sistemática frente al delito, los que enfatizan la reparación de las heridas causadas en víctimas, comunidades y delincuentes. Este enfoque implica la reparación del daño causado y la directa participación de los involucrados en la reparación.

• Seguridad Humana

En las sociedades contemporáneas la seguridad ha sido enfocada de diversas maneras por las políticas públicas y con conceptos que al no ser siempre unívocos confunden.

La seguridad humana ha sido pensada como concepto integral de seguridad. Mientras la noción de seguridad nacional usada en épocas pasadas apuntaba a la seguridad y defensa de un Estado - Nación, la seguridad humana se centra en el usuario final de la seguridad, el ser humano. Por tanto, en el concepto de seguridad humana no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, es necesario también incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado. La seguridad humana concibe el desarrollo pleno de las personas y subraya que el acceso a la seguridad es un derecho de todos los habitantes, individuos y comunidades, que incluye el logro de un desarrollo sostenible, que mejore la calidad de vida, las posibilidades de integración y participación social de las personas y no sólo en la expansión del proceso productivo. Con este concepto se destaca que no basta un aumento de las oportunidades orientadas a las personas, tales como ingresos, longevidad, educación, si no están en un entorno social que permita acceder a ellas y disfrutarlas. Sin paz social, equidad, solidaridad, confianza, las oportunidades creadas por el desarrollo dejan de ser tales, pues dejan de estar accesibles para todos en condiciones equitativas, estables y seguras.

La seguridad humana también apunta a reducir la incertidumbre a nivel individual en el contexto de la sociedad contemporánea, marcada por los cambios, el dinamismo, lo efímero y la presencia estructural del riesgo en la sociedad moderna. Las transformaciones impulsadas por la actual modernización a escala mundial han dado un nuevo carácter a fenómenos tan antiguos como la inseguridad, el riesgo o la confianza. La gran complejidad que adquiere hoy la construcción de certezas y seguridades, deriva de los peligros producidos socialmente que sobrepasan el ámbito tradicional del sistema de justicia criminal y conllevan un impacto diferencial que agudiza la brecha social al acumularse la riqueza en los estratos más altos, mientras que los riesgos se acumulan en los más bajos.

• Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es el concepto usado hoy en día para referirse a la búsqueda de la seguridad contra la ocurrencia de hechos violentos o delictivos. Se distingue del concepto de seguridad pública por participación de nuevos actores sociales en la producción de seguridad. El énfasis en la seguridad pública correspondió a un monopolio estatal en materia de seguridad concretizado en las fuerzas de policías y los tribunales. Mientras al invocar la seguridad ciudadana se asume que otras instituciones locales y estatales y sobre todo los propios beneficiarios es decir los habitantes y sus organizaciones barriales y la sociedad civil, juegan un rol importante en la seguridad.

La incorporación del ciudadano a la seguridad permite hablar ya no de una producción de seguridad por parte de los agentes estatales, sino de la necesidad de coproducir la seguridad entre todos los actores involucrados. La coproducción se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local como las instituciones de la sociedad civil, del sector privado y los habitantes involucrados participen en forma responsable en la construcción de una ciudad más segura y enfrenten eficazmente y coordinadamente los problemas de inseguridad de todo tipo. La coproducción se basa sobre el hecho que la seguridad es responsabilidad de todos y no solo del sistema de justicia criminal. Este postulado deriva de la multicausalidad de la criminalidad y de los comportamientos antisociales como de la necesidad de una respuesta multisectorial coordinada e integrada.

La coproducción requiere consecuentemente que todas las instituciones y actores involucrados se consideren no solo corresponsables de las soluciones a los problemas sino también como elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo que implica la abertura a modificaciones organizativas y sobre todo a cambios de mentalidades al interior de las instituciones para enfrentar los problemas.

La práctica de coproducción de seguridad también requiere un énfasis en la comunidad. La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región. Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y

experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. Este nuevo énfasis en la seguridad presenta dos grandes problemas, que no han sido del todo resueltos. Por un lado implica buscar formas y mecanismos adecuados de cómo incorporar a la comunidad, y por otro, cuando hacerlo, es decir, en que instancias la comunidad puede jugar un rol y cuales son las otras instituciones y organismos llamados a hacer frente a la seguridad.

La pregunta acerca del como incorporar a las personas en la seguridad opera con tres supuestos que es necesario reconocer. En primer lugar la participación busca muchas veces mejorar la deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la delincuencia y respalde el accionar policial o donde existe una policía comunitaria trabaje en estrecha relación con ella. En segundo lugar, apunta a fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción que permitirán el desarrollo y consolidación del capital social. Finalmente, la participación tiende a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de políticas y estrategias urbanas de seguridad.

En relación al momento en que la comunidad se incorpora a la coproducción de la seguridad, la cultura de la prevención y las instancias formales son claves para ello. La prevención para la coproducción de seguridad ha sido definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990). Dichas estrategias se ha consolidado como una manera eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones acerca de la violencia y la inseguridad que ponen énfasis en los factores de riesgo. De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

Cap. II Profesionales de la seguridad**I. Profesionalización de los actores de la seguridad**

La seguridad urbana es un elemento central en la calidad de vida y la cotidianeidad de los habitantes de las ciudades. La seguridad ya no es un derecho que pueda ser asegurado y asumido por el sólo Estado, sino que los ciudadanos están llamados a participar en la defensa y promoción de este derecho, por lo que es imposible concebir la seguridad sin los ciudadanos y sin una política transversal que la articule como servicio urbano a grandes temas como la justicia y la inclusión social. A su vez, las ciudades son los actores principales en la creación de seguridad, a través de la cooperación y trabajo mancomunado de sus diversos actores.

En este contexto, las responsabilidades de los gobiernos de las ciudades en materia de seguridad urbana son tanto exigencias (objetivos) y roles que cumplir en el escenario complejo de la ciudad. La seguridad pasa a ser un producto de diversos actores e instituciones, a través de modos democráticos de gestión, multiplicidad de escenarios donde aplicarla, y multiplicidad de intereses en debate.

Una variable fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad urbana es inducir al cambio en las prácticas de los actores que participan de las políticas, estrategias y proyectos preventivos de la seguridad. Este cambio apunta por un lado a favorecer la creación e implementación de políticas de prevención de los factores de inseguridad, tales como la delincuencia, la exclusión de barrios o comunidades más vulnerables o la estigmatización. A su vez, las políticas locales de seguridad tienden a reforzar la participación de todos los actores, sociales, económicos y políticos, para asegurar una dinámica más consensuada de la seguridad.

Para dar respuesta a los desafíos planteados, las estrategias de seguridad que se llevan a cabo en el nivel local necesitan de profesionales capacitados para implementarlas, líderes políticos con conocimientos en seguridad y una estructura de roles y de redes que permitan el éxito en la prevención. A veces los esfuerzos para llevar a cabo políticas de seguridad adolecen de varios elementos mencionados, ya que por un lado diferentes profesiones concurren en la aplicación de enfoques preventivos de seguridad, con lenguajes diversos y áreas de especialización distintas. Por otro lado, usualmente no hay mucha claridad en el nivel local de los roles que cada profesional debe jugar para el éxito en la prevención. Debido a esta situación presentamos a continuación una descripción de funciones y tareas para cada uno de los niveles de implementación de políticas de seguridad y prevención al nivel local.

Esta descripción que no pretende ser exhaustiva. Por un lado se basa en las prácticas actuales de las ciudades, en ambas regiones y en otras. A su vez, en el campo de acción social, la coproducción de seguridad es dinámica y en continua modificación, por lo que la presente descripción de roles profesionales obedece a la actual situación

de las políticas locales. El análisis de estas prácticas presenta el desafío de constituir un proceso que oriente el cambio desde lo existente en los perfiles profesionales actuales, hacia las necesidades requeridas en cada puesto y a cada profesional y sobre todo a la constitución de equipos de trabajo que formen un servicio urbano de seguridad. La profesionalización de los actores de la seguridad local debe actualizar sus competencias frente a un fenómeno nuevo, desafiante y emergente. Para ello hemos compuesto 6 categorías o tipos de funciones, con su respectiva descripción, características, competencias y requerimientos de formación. Dejamos de lado en esta descripción las funciones policiales en proceso de reforma en varias regiones bajo formas de “policía comunitaria”, “policía de proximidad” y de nuevas formas de policía municipal, no porque no son importantes sino porque requerirían ser tratado en mayor profundidad como un campo específico dentro del análisis de la evolución general del sistema de justicia criminal.

II. Líderes políticos

La primera función relevante y a menudo decisiva en la coproducción de seguridad, es aquella de la autoridad local con mandato territorial preciso y que reviste un carácter político social. En efecto, al líder político territorial, sea alcalde, intendente u otro tipo de líder político local elegido o designado democráticamente, debe liderar la aplicación de la política de seguridad y prevención, integrándola a su proyecto político y priorizándola dentro de su agenda de acción. Para lograr este objetivo debe tener claridad respecto a su papel en la implementación de la política de seguridad. De hecho una parte importante del éxito de dicha política se encuentra en la voluntad del líder político de llevarla adelante, asumiendo los costos de corto plazo del proceso y capitalizando sus resultados de mediano y largo plazo.

A su vez, también el líder local debe ser quién se relacione con el gobierno central negociando recursos y/o programas ad-hoc y también quien interactúe con las policías y el sistema judicial para la efectividad y el respeto de los derechos humanos y para lograr un enfoque común preventivo. Es también el rol de los líderes locales el relacionarse con otras comunas o instituciones para generar alianzas e intercambiar prácticas que potencien la política preventiva.

Para llevar a cabo las tareas planteadas el líder local debe ante todo generar un liderazgo que aglutine los recursos locales y la comunidad en torno a la política, y a su vez debe promover el trabajo en redes de los actores locales. La constitución de coaliciones es la expresión habitual de estas redes.

También necesita en términos de competencias un conocimiento acabado del funcionamiento local (del municipio o entidad afín) y un conocimiento básico en políticas y prácticas preventivas.

Sus requerimientos de formación apuntarán a este segundo elemento, estrategias reconocidas y mejores prácticas de prevención y seguridad. Debería tener también un manejo de la dimensión intersectorial de la seguridad y estar en condiciones de

establecer alianzas realistas con policías y jueces. La familiarización con las políticas de redes es esencial para la constitución y el desarrollo de coaliciones.

Idealmente el alcalde líder debería también fomentar y desarrollar una política comunicacional que apunte a coordinar rápida y efectivamente las políticas de seguridad y a generar una visión de los problemas de seguridad que permite reducir o controlar el temor. Una gestión del tipo 'Gestión de Crisis' (ver ejemplo la ciudad de Toronto) puede constituir un tipo de política potente contra el temor y la manipulación mediática al mismo tiempo que una estrategia efectiva de prevención y de respuestas a situaciones críticas en tiempos reales.

La Gestión de Crisis en Toronto

El equipo de seguridad urbana de la ciudad de Toronto trabaja en redes con una doble estructura de trabajo. Una unidad central que define las grandes orientaciones y coordina desde la ciudad las actividades de apoyo preventivo de los diversas zonas de la ciudad (6 millones habitantes) y por otra parte los equipos locales por distritos que actúan en forma de coalición intersectorial articulada con el equipo central.

La gestión de crisis se da desde el equipo central. Este procede a través del análisis en tiempo real de los hechos y las noticias mediáticas relevantes e impactantes, contextualiza cualquier evento que da origen a una situación de crisis (por ej. el asesinato de un miembro de gang) y define las respuestas inmediatas de apoyo a las víctimas (familia, barrio, escuela etc.) y de intervención preventiva zonal a través del encargado de la zona. Este análisis comunicacional y definición de respuestas es compartida con la policía y la justicia y los equipos de terreno. Tiene un doble efecto. Por una parte orienta la entrega de información contextualizada no dejando espacio a los media para manipulación de la opinión pública. Por otra parte pone en evidencia las respuestas efectivas que apuntan a la situación de emergencia y a sus causas profundas. (por ej. la estigmatización de jóvenes de comunidad minoritaria o la crisis social en determinado barrio) que son implementadas en forma coordinada desde el gobierno de la ciudad, por los agentes en terreno, la policía y la justicia y todos los actores involucrados.

Fuente: Community Safety Secretariat, ciudad de Toronto.

III. Consejeros comunales de seguridad

Los consejeros comunales de seguridad son representantes de distintos sectores de la comunidad, elegidos por ella, ya sea en votación municipal o en organizaciones territoriales. Los consejeros son actores políticos, que participan en la elaboración de la política de seguridad y su inserción dentro de la política general del municipio, evalúan los proyectos que se implementan en función de la política adoptada, y además pueden ser facilitadores de alianzas y financiamientos para la implementación de la estrategia y sus proyectos.

Los consejeros comunales normalmente tienen un conocimiento acabado de la realidad social local y sobre los distintos temas del gobierno municipal.

Para que puedan contribuir efectivamente a una política de seguridad urbana local, deberían cumplir dos requisitos. Por una parte tener conocimiento básico sobre prácticas de prevención de la seguridad y las prácticas del sistema de control, tanto policial como judicial. Su requerimiento de formación apunta a la obtención del conocimiento básico sobre prácticas de prevención. Por otra parte ser conciente de las articulaciones entre las políticas de seguridad y las políticas comunales de inclusión, políticas social y urbana.

IV. Coordinador general de seguridad

La política local de seguridad necesita un coordinador general o manager que lleve a cabo su implementación. Esta función tiene un carácter técnico, con confianza política de parte de la autoridad local y está orientada a conducir la política y su implementación, dinamizar y monitorear las actividades que se realizan y evaluar sus resultados.

Todas las evaluaciones regionales coinciden en reconocer el carácter fundamental de este rol de 'Manager de Seguridad' como condición de éxito. Debido a ello no se refiere a un solo profesional, sino más bien a un equipo de trabajo integrado que lidere y coordine las acciones de prevención. Este equipo profesional surge ante la necesidad de enfrentar creativamente y con nuevas formas de trabajo las inseguridades ocasionadas por la pequeña y mediana delincuencia, las nuevas formas de exclusión y transgresión social, las intervenciones urbanas con efectos no deseados, entre otras. Dicho equipo debe tener una visión global del proceso y estar imbuido de las acciones concretas que se llevan a cabo para poder monitorearlas y focalizar en la transversalidad de las acciones preventivas.

Dentro de las competencias mínimas requeridas para reconocer e identificar a este profesional planteamos las siguientes:

- Profesional comprometido con la realidad local, militante de la coproducción de la seguridad
- Gestor de la complejidad urbana, que conozca la diversidad de escalas de la ciudad y actores que intervienen en ella, y sepa coordinarse con ellos a través de la 'cooperación inteligente' con los diversos actores de la seguridad.
- Conocimiento general de la seguridad y sus distintas formas de prevención, un generalista de la política, con enfoque transversal y holístico
- A su vez, debe tener la capacidad de lidiar con la complejidad de la intervención urbana y la coproducción de seguridad, trabajo en equipo y en redes.

La formación profesional de este equipo - actor fundamental de la seguridad debe orientarse en torno a ejes pedagógicos interdependientes y coherentes con un enfoque integrado de seguridad. Algunos temas fundamentales son:

- Comprensión de los desafíos de la seguridad urbana
- Comprensión sistémica de la ciudad y visión multidisciplinaria de la seguridad urbana
- Manejo de los dispositivos locales de seguridad
- Formación de actores urbanos
- Responsabilización de los habitantes y de la sociedad civil
- Aplicación de un enfoque territorial integrado de la seguridad
- Conocimiento de la problemática del temor ciudadano
- Capacidad de participar, animar y conducir organizaciones comunitarias y asociaciones de cooperación

A su vez, también requiere otro tipo de conocimiento que apunta a:

- Conocimiento de la articulación de la seguridad con otros sectores municipales en la medida que se relacionan con la seguridad (educación, transporte, salud, entre otros)
- Capacidad de intercambio con otras ciudades de “prácticas prometedoras”.
- Conocimiento del manejo con policías y justicia

Otro importante componente de la formación es la capacitación en gestión, que incluye entre otras cosas:

- Selección de un equipo en función de género y especialidades
- Manejo de trabajo en equipo
- Conocimiento y delegación de la administración municipal

V. Agentes responsables de servicios municipales

El coordinador general de seguridad necesita trabajar en forma transversal con los distintos servicios locales que se relacionan con la seguridad, tales como vivienda, educación, salud, organizaciones comunitarias, entre otros. Para ello, los jefes de servicios municipales también deben cumplir con cierto perfil en torno a la seguridad. Deben coordinarse con la implementación de la política de seguridad y prevención monitoreando la aplicación de la política de seguridad en sus propia área de responsabilidad.

Un elemento fundamental para llevar a cabo su tarea dentro de la prevención y la seguridad es el conocimiento de la prevención en sus áreas de especialización. Para ellos un requerimiento crítico de formación es el conocimiento general de la prevención y la seguridad, y de su aplicación en su campo de trabajo.

VI. Coordinador de grandes proyectos de seguridad

La política local en prevención y seguridad se cristalizará en proyectos específicos o áreas de intervención que la llevarán a cabo. Algunos ejemplos de dichos proyectos o áreas de prevención son: prevención del abuso de drogas, jóvenes en situaciones de riesgo, niños de la calle, violencia intrafamiliar, violencia escolar, reinserción escolar, reinserción de ex - convictos, entre otros.

Los gestores o coordinadores de dichos proyectos deben por un lado liderar el proyecto o temática a la cual se encuentran abocados, asegurando el funcionamiento tanto de los profesionales y monitores a su cargo como la red completa con la que trabaja, que puede incluir otros proyectos o áreas de seguridad, otros áreas del municipio, otras instituciones del nivel local, comunidad y actores relevantes. A su vez deben crear y seleccionar su(s) equipo(s) de trabajo, en especial los monitores que trabajan directamente en terreno. Su rol dentro de la política de seguridad se centra en la elaboración de diagnósticos sectoriales, definición e implementación de estrategias en su área de competencia, monitoreo permanente, administración y la evaluación de las estrategias implementadas.

Para cumplir con sus tareas, el coordinador de grandes proyectos debe:

- poseer un dominio técnico acabado en seguridad y prevención, así como en herramientas y objetivos de diagnóstico.
- A su vez debe adquirir un conocimiento cabal del territorio donde se implementarán las estrategias. Lo que supone que tienen una formación que le permite identificar rápidamente las características sociales del medio y las formas de abordarlo.
- Debe tener capacidad de trabajo en equipo, tanto al interior de su área como con otras áreas o proyectos y ser un animador y animador de equipo.

Sus requerimientos de formación se centrarán en prácticas de prevención específica en las áreas del proyecto que lidera, así como herramientas y objetivos de diagnóstico, evaluación y metodologías de trabajo en equipo y en redes.

VII. Monitores de terreno

Hoy en día operan en las distintas ciudades un conjunto de monitores que realizan acción social, cuya acción tiene diversos focos de acuerdo a los objetivos que se plantean. Ellos tienen en común el constituirse una forma de profesionalizar la relación con la población, sea educando a la ciudadanía, sea ayudando o protegiendo, sea mediando o generando un ambiente seguro (M. Marcus, 1999). Estas profesiones son pocas veces codificadas en los códigos de trabajo pero se multiplican bajo nombres diversos en las ciudades de varias regiones. Esta fluidez en el perfil de los “monitores” complica la caracterización de los requerimientos de formación y las modalidades de evaluación de sus tareas. Aun los términos genéricos de “community workers” o de monitores o de animadores comunitarios no dan cuenta del conjunto de situaciones y profesiones relativamente nuevas que han emergido en este campo.

Los proyectos de seguridad son implementados por monitores, quienes en terreno relacionan el proyecto con la población objetivo del mismo. Ellos son la cara visible del proyecto en las comunidades y territorios donde se implementa, siendo responsables de la ejecución del mismo. A su vez, canalizan las demandas que se generan en la comunidad o el territorio hacia el municipio o poder local, para el mejoramiento de las políticas y estrategias en aplicación.

Es posible distinguir tentativamente tres tipos de monitores que implementan estrategias y proyectos de prevención.

- El primero de ellos es el *monitor de “grupos vulnerables”*, que trabaja por ejemplo con jóvenes en situación de riesgo, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, etc.
- Un segundo tipo de monitor, es el *especialista en resolución de conflictos*: sea en el campo de las formas de justicia alternativa por ejemplo líder de justicia restaurativa, mediador al interior de una comunidad o escuela o mediador familiar; sea el mediador “temático” que interviene en un área habitualmente conflictivo, por ejemplo, el agente encargado de solucionar conflictos que

emergen entre grupos en los transportes públicos. Hay que subrayar el hecho que no actúa solo como protector de posibles víctimas sino como agente encargado de mejorar la calidad del transporte favoreciendo el respeto de los usuarios y la calidad del servicio lo que puede llevar a una revisión de las modalidades de otorgar servicio público en los transportes.

- Por último un tercer tipo de monitor es aquél *integrante de la propia comunidad* que ejerce funciones de vigilancia y sobre todo actúa como monitor de crisis.

a) Monitor de grupos vulnerables

Un primer tipo de monitor es aquel que trabaja con una comunidad o grupo objetivo considerado como vulnerable. Estos *'out-reach workers'* trabajan en una serie de ámbitos distintos pero con un conocimiento base en trabajo comunitario. Pueden ser trabajadores sociales, psicólogos, antropólogos, geógrafos, sociólogos o educadores, con entrenamiento y habilidad social para trabajar en comunidades, generar confianzas entre las personas y con capacidad para implementar proyectos comunitarios. Sus requerimientos de formación se centran en prácticas de prevención en las temáticas específicas que trabajan (jóvenes, drogas, violencia intrafamiliar, personas de tercera edad, comunidad étnica o minoritaria, entre otras).

Algunos ejemplos de este tipo de monitor son:

Nombre	Lugar	Escenario	Conflicto a resolver	Obstáculos
Educador de calle (Educatore di strada)	Turín	Barrios	Uso del espacio público y conflictos comunitarios	Falta de identidad como profesional Dificultad en el cambio de modelos culturales establecidos
"Looking for relevant job penalties for drug-addicts"	Amsterdam	Lugares de obtención de trabajo	Integración de adictos a las drogas	Brecha entre el fin de la pena y la oferta de trabajo
Agentes de animación urbana (Les agents d'animation urbaine)	La-Roche-sur-Yon	Espacio público	Consumo de alcohol entre jóvenes en el centro de la ciudad	
Monitor vinculado a institución externa al municipio	Puente Alto	Espacio Público	Reinserción progresiva de niños de la calle	Discontinuidad de los apoyos municipales o estatales Metas y lenguajes diversos de lo municipal

Fuente : FESU 1997 y observación directa.

A menudo estos monitores pertenecen a instituciones que no son municipales o estatales, sino que a ONG's, fundaciones, institución de Iglesia especializadas en áreas sociales críticas. Entre las dificultades de estos monitores se encuentra la homogeneización progresiva del lenguaje y de las prácticas en función de los objetivos de la seguridad formulados por la autoridad local o en colaboración con estas mismas instituciones. Por otra parte estas instituciones padecen de la discontinuidad de los apoyos o recursos estatales o municipales

Por lo tanto su formación debería incluir modalidades de trabajo con autoridades locales y policía.

Otro problema en estos caos surge de la sectorialización de los enfoques. Por ejemplo en el caso de educadores de calle encargados de tratar con los autores de graffiti y tags. A veces se abordan estos problemas solo del punto de vista cultural (mejorar la calidad del diseño o favorecer la expresión cultural juvenil), sin considerar por ejemplo la dimensión conflictiva (pintar sobre paredes de personas que deberán limpiarlas con gastos propios) o la pertenencia a pandillas. El aprendizaje de la dimensión global del problema hace parte de la formación del monitor que debe educar a la ciudadanía.

b) Mediadores

El mediador comunitario tiene como objetivo educar en modalidades pacíficas y consensuadas de resolución de conflictos, sea a nivel local (mediador comunitario), sea en problema específico (árbitro o mediador de vecindad), sea entre el estado y los ciudadanos (ombudsman), sea en institución específica (mediador en escuela). Para ello requiere de la confianza y legitimidad de las partes en conflicto, para que su resolución sea respetada y se convierta en una forma efectiva de solución de conflictos y un aprendizaje. El mediador puede ser tanto un integrante de la propia comunidad como un agente externo con legitimidad dentro de ella.

Sus requerimientos de formación se centran en justicia restaurativa, mediación, herramientas de trabajo comunitario y en áreas específicas de conflicto. También requieren del conocimiento del trato de problemas comunitarios y de conocimiento jurídico y capacidad de trabajo con la policía.

Algunos ejemplos de esta figura proveniente de las observaciones del FESU en Europa son:

Nombre	Lugar	Escenario	Conflicto a resolver	Obstáculos
Les agents d'ambiance	Brunoy	Transporte público	Inseguridad e incivilidad por parte de usuarios de transporte	Falta de capacidad para evaluar el impacto del trabajo Falta de cualquier contacto formal con la policía
Asistente social en las comisarías de policía	Limoges	Estaciones de policía	Conflictos entre víctimas, denunciantes, victimarios y la policía, en el acceso igualitario a la ley	Conflicto entre el profesional y el oficial a cargo de la comisaría
Mediadores comunitarios	Barcelona	Espacios públicos	Uso del espacio público y servicios urbanos	

Fuente : FESU 1997

c) Monitor comunitario

Un tercer tipo de monitor es aquel integrante de la propia comunidad que ejerce un liderazgo en actividades de prevención llevadas a cabo por la propia comunidad, que involucran la participación activa de los vecinos, importantes niveles de trabajo endógeno desde ellos mismos y apoyo externo general.

Al igual que el mediador, el monitor comunitario debe contar con importantes niveles de confianza y credibilidad, así como respeto de parte de sus vecinos. Debe contar con una formación en los temas a tratar (problemas de conflictos vecinales, problemas de comportamientos, problemas de pandillas, entre otros). Además debería adquirir herramientas de trabajo comunitario y conocimiento formal de estrategias de prevención que le permitan articular su actividad con la seguridad urbana local.

Algunos ejemplos de este tipo de monitor son:

Nombre	Lugar	Escenario	Conflicto a resolver	Obstáculos
Neighbourhood watch	Reino Unido	Barrio	Vandalismo e incivildades	Adaptación de la policía Mejoramiento de la imagen del monitor en los medios de comunicación
Young wardens in shopping centres (Jóvenes guardías en shopping centers)	Haarlem	Shopping Centres	Peleas, graffitis e incivildades	Los jóvenes guardias pueden volver a reincidir en los delitos que ya han cometido
Night Patrols (Vecinos que realizan patrullaje nocturno)	Haarlem	Las calles de noche	Inseguridad, peleas	Los vecinos escogidos no poseen habilidades particulares para su labor
Monitores de crisis	Durban(RSA)	El barrio	El conjunto de situaciones denunciadas a ellos por los ciudadanos	Aceptación inicial de la mediación por parte de la comunidad

Fuente : FESU 1997

VIII. Cuadro Resumen.

Profesionales de la seguridad, roles, competencias y demandas de formación

Función	Características	Rol	Competencias exigidas	Demandas de formación
Líder Político	Liderazgo de las políticas municipales	Liderar la aplicación de la política de seguridad a nivel local Relacionarse con distintas instancias, poder central, policía, otras comunas	Conocimiento acabado del funcionamiento municipal Conocimientos básicos de prácticas preventivas Trabajo en equipo y en redes Conocimiento de prácticas de abordaje del temor	Conocimiento básico sobre prácticas de prevención de la seguridad y las prácticas del sistema de control, tanto policial como judicial. política comunicacional de coordinación que permita la gestión de crisis y reducir o controlar el temor.
Consejero de la seguridad	Cargo elegido para representar una visión de la comunidad	Elaboración de la política de seguridad Evaluar los proyectos en función de la estrategia de seguridad Búsqueda de financiamiento para la aplicación de la política Verifica integración de la política de seguridad con otras políticas municipales	Conocimiento de la comuna Conocimiento de las prácticas policiales Conocimiento de las prácticas preventivas	Conocimiento básico sobre prácticas de prevención de la seguridad y las prácticas del sistema de control, tanto policial como judicial.
Coordinador General	Equipo de trabajo subordinado al alcalde	Coordinador técnico de la administración central de la política de seguridad. Realiza diagnósticos, dirige la política, su aplicación, monitoreo y evaluación	Conocimiento general sobre técnicas de prevención Trabajo en equipo y en redes	Enfoque integrado de seguridad Articulación y Coordinación al interior y al exterior del municipio Gestión ejecutiva y administrativa de equipos de trabajo
Coordinador de Grandes Proyectos	Liderazgo técnico Trabajo en red	Coordinación del proyecto Selección y formación del equipo de trabajo y monitores	Dominio técnico de la prevención y de herramientas de diagnóstico Conocimiento del territorio Trabajo en equipo Identificación de las características sociales de la comunidad	Prevención específica en las áreas del proyecto. Técnicas de diagnóstico Metodologías de trabajo en equipo
Agentes de servicios municipales	Lidera áreas de trabajo relacionadas con las seguridad	Coordinarse con las políticas de seguridad Imponer las estrategias de seguridad en sus áreas de trabajo	Conocimiento de las estrategias de prevención aplicadas a su área de trabajo	Conocimiento general de estrategias de prevención y específicamente prevención de la seguridad en su área de trabajo

<p>Monitores de terreno</p>	<p>Actúan en terreno Relacionan proyecto con población objetivo</p>	<p>Integración de la población objetivo al proyecto</p>	<p>Confianza y legitimidad por parte de la comunidad Habilidad social para trabajar en comunidades Capacidad para implementar proyectos comunitarios. Conocimiento y capacidad de adaptación a políticas públicas (sector ONG)</p>	<p>Prácticas de prevención en las temáticas específicas que trabajan Herramientas de trabajo comunitario, justicia restaurativa, mediación Aprendizaje de trabajo con autoridades públicas</p>
------------------------------------	---	---	---	--

Fuente: FESU 1997 y 1198

Bibliografía:

- Chambron, M. Marcus, M. y C. Tascon Mennetrier "Safety and security: new jobs for the new millennium." Villier-le-Bel, Francia, Foro Europeo de Seguridad Urbana (FESU) 1997
- Lacombe, S. y I. Laplante, "Las profesiones de la seguridad." FESU, 1998
- M. Marcus, Les métiers de la gouvernance en E. Heurgon y N. Stathopoulos (Edit.) Les métiers de la ville, Editions l'aube, Paris 1999 pp. 102-104

Cap. III**Análisis de la oferta de capacitación****Premisa**

Tendiendo en cuenta que el tema central del proyecto URBAL desarrollado consiste en el análisis de las figuras profesionales existentes y operantes en el campo de la seguridad ciudadana y en la predisposición de consideraciones generales acerca de la capacitación que dichas figuras requieren para un buen desarrollo de la tarea en la que están implicados, no cabe duda que no puede faltar en el report final del proyecto una breve introducción que dé cuenta de las iniciativas de formación presentes en los países que integran la experiencia internacional que aquí presentamos.

Si bien carente de carácter exhaustivo (es imposible recoger informaciones sobre todas y cada una de las actividades de capacitación presentes en países tan vastos y complejos como los que integran nuestro proyecto), lo que en este capítulo exponemos ha servido como base para la elaboración de nuestra propuesta, en la que hemos tratado de superar lo que hemos considerado como errores o carencias de la oferta encontrada en los países de referencia.

El núcleo principal del trabajo – y por lo tanto el criterio que nos ha guiado en la selección de las actividades - que ofrecemos al lector está representado por los cursos, masters y postgrados que tengan como principal tema el de la seguridad ciudadana o aspectos particulares de éste, dejando de lado la capacitación – de cualquier tipo – que se centra exclusivamente en materias como Criminología, Sociología, Sociología urbana, Sociología de la desviación, Derecho Penal, etc y también la impartida a los integrantes de las distintas policías nacionales o municipales, salvo que se trate de capacitación organizada bajo la óptica de la seguridad ciudadana, posiblemente abierta a otros tipos de usuarios.

El estudio, por lo tanto, analizará la oferta de capacitación distinguiendo los siguientes aspectos:

1. Continente (América Latina y Europa)
2. Institución que imparte la capacitación
3. Objetivos de la capacitación
4. Sujetos a los que se dirige la capacitación
5. Contenidos de la capacitación (materias)

Respecto de los países tomados en consideración, cabe aclarar que hemos analizado la oferta de los países de ambos continentes que participan al proyecto, y no de todos los países que configuran cada continente. Hemos, además, sumado Francia a nuestra análisis, pues se trata del país que hospeda el Foro Europeo de seguridad ciudadana, partner de la iniciativa.

Por otro lado, también resulta útil aclarar que, como es obvio, aquí figura la oferta de capacitación de la que hemos podido tomar conocimiento hasta este momento, sin perjuicio de poder adjuntar información sobre la capacitación existente en los otros países integrantes del proyecto en un segundo momento (Ecuador, por ejemplo) o ampliar la analizada hasta ahora.

Europa

El Foro Europeo para la seguridad ciudadana, organismo que aglutina distintos gobiernos locales europeos en pos de la promoción del tema de la prevención y control de la criminalidad, ha activado a partir de Marzo de 2005 una *Red de Formación de Seguridad Urbana en Europa*. Dicha Red propone superar las dificultades existentes en el desarrollo de diplomas europeos, a través de la creación de un *Master Europeo de Seguridad Urbana* por parte de los socios de la Red y algunas instituciones comprometidas en el campo de la capacitación, como así también las universidades.

Por otro lado, una *partnerchip* compuesta por el mismo Foro Europeo para la seguridad ciudadana, la Université de Bougogne (Département de sociologie), el Groupe Kheolis y la Ville de Dijon ha activado un Master Professional "*Management de la Sécurité urbaine en France et en Europe*".

Los objetivos a los cuales tiende dicha capacitación, según los organizadores, son:

- desarrollar un enfoque pluridisciplinario sistemático de la seguridad ciudadana;
- desarrollar un enfoque integral y cooperativo del tema;
- imaginar y poner en marcha la función "manager de la seguridad ciudadana".

Los destinatarios de la capacitación pueden ser personas ya implicadas en la seguridad urbana (para las cuales se tratará de una capacitación continua o permanente), ya sea como actividad principal (en las municipalidades y demás gobiernos locales franceses, en establecimientos públicos, parapúblicos o privados, en asociaciones, etc) o como actividad complementaria (consultores, docentes, proyectistas en el campo de la seguridad, etc.). Pueden también acceder al curso estudiantes que hayan cursado un año de algún Master en el campo de las ciencias sociales.

En cuanto al contenido, el Master dura un año y comprende clases tradicionales y un período de stage. El programa, por su parte, prevee tres grandes módulos:

- "la ciudad": el objetivo de este módulo es ofrecer una lectura pluridisciplinaria del fenómeno urbano y de su relativa crisis y situar la ciudad en sus dimensiones histórica, cultural, política y económica;
- "la seguridad: un asunto del Estado y de la sociedad civil": se ofrecerán aquí los fundamentos y las condiciones de la puesta en marcha de una política de seguridad participativa y democrática, incluso a través de la comparación de las políticas y experiencias en el nivel europeo;
- "el desarrollo y la gestión de un enfoque integral y participativo de la seguridad ciudadana": se darán aquí informaciones acerca de cómo hacer participar los distintos actores urbanos y cómo coordinar las acciones desarrolladas, como así también cómo desarrollar el management partenarial.

A partir de los datos que el proyecto dispone **Francia** representa sin dudas el país europeo donde la oferta de capacitación en materia de seguridad ciudadana está más

desarrollada. Es probable que esto se deba al hecho de que ese país cuenta ya con una historia de las políticas de seguridad ciudadana (bajo el nivel local y nacional) de largo tiempo y, paralela y coherentemente, tenga que ver también con una trayectoria bastante larga de profesionalización de los operadores encargados de llevar adelante tales políticas. Si bien existen en ese país una gama bastante amplia de figuras profesionales que se ocupan - desde distintos puntos de vista y con colocación institucional diferente - de seguridad ciudadana, resulta evidente que el “coordinador o encargado de la seguridad a nivel local” aparece como una figura diversa, a la que se quiere dar una capacitación y trayectoria profesional específica.

La oferta está impartida por distintas organizaciones, entre las que se destacan, por ejemplo, el Institut National des Hautes Etudes de Sécurité que, en colaboración con la Université René Descartes – Paris 5, está desarrollando dos diplomas universitarios en materia de seguridad. Uno de ellos (*“Politiques & dispositifs de sécurité territoriale”*) - el que más explícitamente se orienta a crear profesionales en este campo - tiene como objetivo transferir saberes y capacitar en el saber hacer respecto de la concepción, realización y desarrollo de proyectos locales de seguridad pública y prevención de la delincuencia. En particular, busca una mayor eficacia y un mejor desarrollo de los contratos locales de seguridad (CLS). Los destinatarios se encuentran entre los cuadros de la función pública territorial, los responsables municipales de la seguridad ciudadana, cuadros de grandes empresas de transporte urbano (muy activas en Francia en esta materia), etc. El curso se desarrolla en 156 horas, y contiene una introducción acerca de temas relacionados con la ciudad en general y las políticas de cohesión social, para luego concentrarse en temas más específicos como:

- reconocer y aprovechar los recursos de la partnership interinstitucional;
- activar, seguir y evaluar un programa local de seguridad;
- instalar, gestionar y saber adaptar la función de prevención y seguridad pública;
- gestionar el espacio urbano para favorecer la seguridad ciudadana.

El otro diploma universitario que el INHES ha activado en partnership con esta Universidad se denomina *“Ingénierie des Risques: sécurité – sureté dans les entreprises, les organisations et les collectivités territoriales”*, tiene como objetivo la formación de profesionales capaces de analizar los riesgos y los peligros en general y de utilizar los instrumentos de prevención y de limitación de los mismos, dándoles los elementos necesarios para gestionar las crisis. Se dirige ya sea a estudiantes que a profesionales y tiene una duración de 430 horas, con un stage de tres meses. El contenido del programa parece incluir no sólo conocimientos acerca del “riesgo criminalidad”, sino también otros riesgos, como los del ambiente, del territorio y tecnológicos.

Una concepción similar la encontramos en otro Master organizado por el INHES en colaboración con la Université de technologie de Troyes, llamado *“Ingénierie et Management en Sécurité Globale Appliquée”*. En efecto, las temáticas del contenido de la capacitación impartida se basan en tres temas fundamentales:

- seguridad de las personas y de los bienes;
- seguridad de los espacios públicos, económicos e industriales;
- seguridad de los sistemas, redes e infraestructuras.

La Université de Toulouse, entre otros cursos, ha preparado una oferta constituida por un Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées (DESS) en “*Sécurité, Police et Société*”, de un año, y un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) sobre “*Pouvoirs territoriaux, Politique et sécurité intérieure*”.

La Faculté de Droit et de Science politique de la Université de droit, d'économie et des sciences de Aix-Marseille imparte, por su parte, un DESS en « *Lutte contre la délinquance et les déviances* », de un año de duración.

En general, estos masters universitarios se dirigen ya sea a estudiantes egresados de las universidades que desean obtener una capacitación específica que a profesionales activos en el campo, que también estén interesados en obtener conocimientos más profundos en el tema de la criminalidad y su prevención y gestión.

Junto a estos masters universitarios (que representan los más estrictamente dirigidos a los profesionales encargados de activar proyectos en materia de seguridad y que no representan la totalidad de la oferta francesa, de por sí muy amplia) algunas instituciones del país otorgan formación no universitaria, de corta duración (algunos días), orientada hacia los técnicos y hacia, en algunos casos, los mismos políticos. El citado INHES organiza sesiones nacionales o regionales de estudio para altos funcionarios de la administración de la seguridad pública, profesionales, jueces, políticos, etc. El Foro francés para la seguridad urbana, por su parte, organiza varias jornadas durante el año en temas distintos pero todos inherentes a la gestión de la seguridad a nivel local. La prestigiosa Ecole Nationale d'Administration (ENA), además de un *Mastère spécialisé en Gestion des risques sur les territoires* (que toca el tema del riesgo criminalidad), prevee también, dentro de los ciclos de capacitación internacional especializados, uno que se concentra en “*Libertés publiques et sécurité intérieure*”.

En lo que a **España** se refiere las informaciones de que disponemos nos hablan de un *Curso superior de especialística en dirección de la seguridad ciudadana local* impartido por la Universidad Carlos III de Madrid, que pone énfasis en las competencias de gestión directiva y dirección estratégica de los futuros encargados de seguridad de la ciudad.

La Universidad Autónoma de Barcelona, a través de la Escuela de Prevención y Seguridad Integral, ofrece algunos cursos relacionados con nuestro tema, aunque en general, la relación no es inmediata. Así, encontramos un *Graduado en Prevención y Seguridad Integral* que, organizado en tres cursos, imparte conocimientos sobre toda la gama de peligros inherentes con la vida social, desde los riesgos cubiertos por los seguros hasta los riesgos de incendio, tocando también el tema de la criminalidad (pero sin centrarlo en él). En la formación permanente ofrecida por la Escuela encontramos un *Postgrado de Prevención de riesgos en la comunidad, mediación y resolución de conflictos e intervenciones colectivas sobre riesgos (violencia de género, etc.)*.

Italia, por su parte, presenta una situación que está evolucionando hacia una mayor oferta. En cuanto a gobiernos o instituciones, cabe mencionar la experiencia de la Regione Toscana que, a partir del año 2002 (repetiendo el curso en el 2004 – 2005), y

en colaboración con las Universidades de Firenze, Pisa y Siena, realiza una iniciativa de capacitación dirigida a ejecutivos y funcionarios de los gobiernos locales de la Regione que tengan a su cargo la coordinación y/o el desarrollo de las políticas locales de seguridad ciudadana. El curso está dividido en tres áreas temáticas: sociológica, criminológica y políticas públicas, que dan lugar a tres grandes módulos didácticos.

La Regione Emilia Romagna organizó en el año 1997 un primer curso dirigido al “coordinador de políticas locales en seguridad urbana”, al cual concurren participantes de toda Italia y de la Regione misma.

El Foro italiano para la seguridad ciudadana organizó una capacitación en 2004 mejorando y, bajo ciertos aspectos, ampliando la formación de la Regione anterior, pero basándose, en definitiva, sobre los mismos principios formativos. En efecto, tales cursos se concentraban mayormente sobre las competencias de tipo sociológico, jurídico, urbanístico y de metodología de la investigación científica, evidenciándose una relativa carencia de aspectos relacionados con el management y la gestión de proyectos, recursos, políticas. En la actualidad, el mismo Foro, en colaboración con la Facultad de Sociología de la Universidad de Urbino “Carlo Bo” organiza un *Master en Management de las Políticas integradas de Seguridad*, cuyos objetivos son la adquisición, de parte de los usuarios, de competencias en comunicación, de proyectación, gestión y evaluación de proyectos, de técnicas e instrumentos de diagnóstico y de prevención de la criminalidad cotidiana urbana y fenómenos similares. El Master se dirige a graduados.

En cuanto al panorama universitario (además de la citada colaboración de las Universidades toscanas con la Regione), citamos la Universidad del Sacro Cuore de Milán, que organiza una *Laurea Magistrale (especializada) en Criminalidad y Seguridad*, de dos años de duración, que se propone desarrollar en los estudiantes las capacidades de análisis de los problemas relacionados con la criminalidad y la percepción de inseguridad y formar profesionales capaces de elegir los instrumentos adaptos para enfrentar los problemas y evaluar su impacto. También este curso se dirige a graduados en sociología o materias afines. La misma Universidad organiza – en colaboración con la Regione Lombardia y Transcrime (Centro Interuniversitario de investigación) - un *Master universitario en seguridad urbana* (duración: un año) que, además de proveer un stage en algunas administraciones públicas y en empresas privadas de gran importancia nacional, tiene como finalidad específica desarrollar en los alumnos competencias calificadas para las nuevas profesionalidades en la gestión de proyectos en seguridad urbana, como así también la consolidación de las profesionalidades ya existentes en este sector. Se dirige no solamente a graduados, sino también a personal de la administración pública y de empresas privadas cuyas tareas incluyan proyectos de seguridad.

Por último, la Universidad de Modena y Reggio Emilia, por su parte, imparte también un *Master en Políticas de seguridad urbana*, que se propone formar especialistas en el tema en cuestión y se dirige a graduados italianos o extranjeros en Derecho, Ciencias políticas, Economía, Sociología. De duración anual, este Master se encuentra muy orientado a dar informaciones de carácter científico, resultando poco presentes las competencias de carácter gestional.

América Latina

En **Colombia**, la ciudad de Bogotá (muy activa en materia de seguridad) ha organizado durante el periodo 1995 – 2003 un *curso de capacitación* complementaria para la Policía Metropolitana en “*convivencia y seguridad ciudadana*”, lo cual representa una novedad en el país, en el que las policías reciben capacitación de parte de sus propias escuelas. Entre los objetivos, el proceso de educación y actualización de los miembros de la policía metropolitana, se encuentra el de contribuir a “cualificar su saber y su hacer como personas, miembros de una familia, ciudadanos y servidores públicos responsables de la formación de ciudadanos”; más detalladamente, los objetivos específicos fueron: a) fortalecer la autoestima de los participantes; b) mejorar el desarrollo de las habilidades comunicativas; c) promover la reflexión ética de la acción policial; d) aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos para comprender la seguridad y convivencia como servicio público y como construcción social en contextos específicos. Los temas sobresalientes fueron:

- derechos humanos
- manejo y resolución de conflictos
- convivencia y seguridad ciudadana
- policía comunitaria
- valores universales e institucionales
- atención al usuario
- ética policial
- Estado social de derecho; Derecho de policía
- gestión pública para la convivencia y seguridad ciudadana (coordinación interinstitucional – participación ciudadana).

Los destinatarios fueron los miembros de la Policía Nacional (niveles oficial, ejecutivo, suboficial y agente). En cada uno de los períodos administrativos se ha logrado capacitar a más de 5000 personas, por un total de 16.2000 miembros de la Policía Metropolitana.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través del Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina y en colaboración con la Universidad Externado de Colombia, desarrolla en el mes de octubre del presente año 2006 un *Diplomado en Convivencia y Seguridad Ciudadana*. El curso está dirigido a responsables de políticas públicas de convivencia ciudadana de gobiernos nacionales, intermedios y locales de toda América Latina como a miembros o funcionarios de organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, organismos de cooperación, y en general a personas encargadas de diseñar, ejecutar y evaluar programas y proyectos de reducción del crimen y la violencia urbana. Concebido con una metodología dinámica que combina clases magistrales de expertos nacionales e internacionales y talleres de análisis de casos, el Diplomado tiene como objetivo fundamental ofrecer un programa académico de carácter multidisciplinario que permita a los educandos tener herramientas de análisis de los fenómenos de criminalidad y violencia urbanas y de identificación y diseño de políticas públicas enfocadas a prevenirlos y reducirlos.

Argentina cuenta con una *Licenciatura en Seguridad ciudadana* impartida por la Universidad Nacional de Lanús que habilita para el ejercicio profesional en organismos públicos de seguridad, en ministerios nacionales y provinciales, en áreas municipales de Seguridad, Justicia y Gobierno, en empresas privadas. En dichos ámbitos los egresados contarán con habilidades para diagnosticar y asesorar, evaluar, investigar y ejercer docencia. Los contenidos básicos se articulan en 35 materias, diseñando de este modo una capacitación rica y variada de contenidos necesarios a un estudiante universitario.

Otra *Licenciatura en Seguridad* está impartida por la Universidad de Morón, en la que se ofrecen asignaturas muy variadas, que van desde la Criminalística a la Seguridad Privada, desde la Seguridad Bancaria a la Investigación científica del lugar del hecho, desde la Seguridad Industrial hasta la Política Criminal.

Por su parte, la Facultad de Psicología de la Universidad del Aconagua, ofrece una *Licenciatura en Seguridad Ciudadana* de dos años de duración, dirigida a personas que hayan obtenido un título de especialista en Seguridad pública otorgado por una escuela o instituto superior de Policía (nivel educativo terciario). El Plan de Estudios está orientado a habilitar al egresado en funciones como prevención y disuasión del delito, investigación y represión, manejo de situaciones de catástrofes, conflictos masivos y emergencias sociales, diseño de sistemas y proyectos de seguridad pública y privada, organización y dirección de instituciones tanto en lo público como en lo privado, dirigir grupos comunitarios, participar en investigaciones y propuestas de trabajo sobre política criminal, etc.

Una *Especialización en Administración y Derecho de la Seguridad Pública* la encontramos en la oferta didáctica de la Universidad del Salvador. Las condiciones de ingreso están dadas por la posesión de un título de grado de nivel de Licenciatura en el área de las ciencias políticas, de la administración, económicas o jurídicas. Otros títulos podrán ser admitidos si el candidato acredita experiencia profesional en el campo objeto de los estudios especializados. El plan de estudios se concreta en las siguientes materias: Administración de la Seguridad, de la Seguridad en encuentros públicos e informática, Derecho de la Seguridad ciudadana, de la Seguridad en encuentros públicos e informática, principios básicos de la seguridad pública.

Por último, la Universidad Católica de Salta posee un *Postítulo (Diplomado) en Seguridad y resolución de conflictos*, con una carga horaria de 654 horas reloj distribuidas en dos años. Se dirige a profesionales universitarios de carreras afines a la temática abordada (abogados, licenciados en seguridad, en ciencias políticas, sociología, etc.), a oficiales de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, a funcionarios públicos con responsabilidades en el área de seguridad o de justicia, como así también a todos aquéllos que deseen capacitarse para planificar, ejecutar y evaluar proyectos de interés institucional, nacional, provincial o municipal en lo concerniente a la seguridad.

En **Brasil** encontramos el Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais que organiza un curso de *Analista del crimen*, que contiene dos módulos: geoprocesamiento y análisis criminal y Uso de estadísticas descriptivas para el análisis del crimen; un curso de *Prevención comunitaria del crimen y de la violencia* (con la colaboración del Governo do Estado Minas Gerais y el Proyecto FicaVivo) que se propone proporcionar a los participantes conocimientos teóricos y prácticos para el planeamiento, gestión y monitoreo de políticas y programas locales de prevención del crimen y de la violencia, formar líderes locales en la materia. Este último curso se dirige a personal de la Secretaria social de Defensa Social del Estado de Minas Gerais y de distintas municipalidades del Estado. Por último, un *Curso de especialización en Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública* para policías civiles y militares, profesionales del Ministerio Público, alumnos de post-grado y a profesionistas, estructurado en dos módulos. El primero, trata acerca de los abordajes teóricos al tema de la justicia penal, las distintas perspectivas sociológicas relacionadas con la violencia y las causas del crimen; los modelos de policía en el extranjero, los mecanismos de control de la actividad policial, los derechos humanos, la policía comunitaria y el crimen organizado. El segundo módulo se focaliza mayormente en asuntos relacionados con la investigación en el campo de la criminalidad.

Asimismo, la Ong Viva Rio (apoyada por la Open Society Institute y en asociación con FUNAR (Argentina), CRISP (Brasil), FLACSO (Chile), MILENIO (Colombia) e INSYDE (México)) está organizando un curso de una semana para policías de distintos países latinoamericanos que tiene, además, como objetivo la creación de una red de actores latinoamericanos para la participación y contribución en las discusiones sobre la reforma de las policías. La iniciativa está destinada a policías “con título académico o nivel universitario, que sean autores de proyectos o publicaciones relacionadas con la actividad profesional, hayan desarrollado prácticas policiales socialmente reconocidas como relevantes y que posean un buen currículum profesional”. Lo original del curso, de todas formas, reside entre otros aspectos, en que cada postulante debe presentar, en el momento de su postulación, un “caso” que va a ser analizado en el curso mismo. Por “caso”, en este contexto, se entiende una experiencia “buena para pensar”: incluye por lo tanto iniciativas exitosas, promisorias o incluso fracasadas o interrumpidas que sean innovadoras y que respeten los principios democráticos y los Derechos Humanos.

Es quizás **Chile** el país latinoamericano que mayormente cuenta con posibilidades de capacitación en la materia objeto de nuestro proyecto.

La Universidad Alberto Hurtado organiza también un *Diplomado en Seguridad Ciudadana* que se propone como objetivo ofrecer un marco conceptual y metodológico para desarrollar una comprensión integral del fenómeno de la delincuencia y del comportamiento antisocial y desarrollar un marco estratégico para la intervención y la coproducción de la seguridad. Se desea, además, aplicar estos enfoques y herramientas a problemáticas concretas de la realidad chilena. Se dirige a personas con título profesional o grado universitario y/o que posean experiencia en materia de seguridad ciudadana validada mediante una entrevista con el Director del Programa. Desarrollado a través de cuatro secciones, el programa de estudios abarca las teorías

criminológicas y sociológicas de la delincuencia y los instrumentos para su prevención y control, las políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile, el funcionamiento del sistema penal y su relación con la problemática objeto del diplomado, la convivencia e integración social en la ciudad. Se proveen talleres prácticos, que podrán basarse, bajo elección de los participantes, en temas específicos como violencia intrafamiliar, violencia escolar, gestión de espacios públicos, prevención social de delincuencia juvenil, de drogas o de barrios estigmatizados.

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, por ejemplo, posee distintas propuestas de formación: un Diploma de Postítulo en "*Prevención y políticas públicas en seguridad ciudadana*", dirigido a profesionales y egresados de carreras universitarias que desean interiorizarse en la temática o trabajan en el Gobierno central, en gobiernos locales, policías, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Gendarmería de Chile, Organizaciones no gubernamentales y centros académicos. De una duración de ochenta y cinco horas, el diploma tiene como objetivos específicos analizar la situación del delito en América Latina y en Chile a través de las principales concepciones criminológicas, describir las principales metodologías de medición de los niveles delictuales, conocer aspectos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas hacia la prevención y control de la criminalidad y las estrategias preventivas más eficaces. En cuanto al contenido, la iniciativa de formación está dividida en tres grandes módulos: "Conceptos básicos y metodológicos para la gestión en seguridad ciudadana", "Prevención y respuestas sociales ante el delito" y "El control de la criminalidad (policía y proceso penal).

Por otro lado, el Centro ejecuta actualmente el proyecto de inversión regional denominado "*Capacitación para Planes Comunes de Seguridad Ciudadana*", en virtud del acuerdo firmado entre el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y el Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago. El objetivo de este proyecto es potenciar el diseño e implementación de Planes Comunes de Seguridad Ciudadana, como estrategia integral para el abordaje de esta problemática. De este manera, el CESC asesorará a los equipos técnicos de 16 municipalidades de la Región Metropolitana en la elaboración de Diagnósticos Locales y planes comunales de seguridad ciudadana; capacitará a los equipos técnicos de 8 comunas en temas relacionados con la intervención local en seguridad ciudadana y en la preparación para participar en el programa Comuna Segura Compromiso 100 y, finalmente, prestará asesoría a su contraparte técnica, el equipo técnico de la Intendencia de la Región Metropolitana, en la identificación de espacios territoriales donde focalizar intervenciones de control y prevención de la criminalidad. La asesoría brindada a la contraparte técnica incluye el diseño de medidas de prevención y control de la criminalidad que deberán ser implementadas por el Gobierno Regional en coordinación con los municipios, Carabineros de Chile y el Ministerio del Interior.

La Universidad Tecnológica metropolitana imparte un *Magister en Políticas públicas y seguridad ciudadana*, cuyo objetivo general es formar especialistas con perfil científico y analítico, capaces de diseñar e implementar políticas públicas de seguridad ciudadana. De cuatro semestres de duración, el currículum formativo está integrado por materias relacionadas con las teorías sobre la delincuencia, la prevención del

delito y la violencia, con las políticas públicas en general, sectoriales y en seguridad ciudadana y con la dirección política y estratégica y la evaluación de proyectos. Se dirige a quienes hayan obtenido un título profesional y/o grado académico de cualquier especialización.

La Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Paisaje de la Universidad Central de Chile otorga un *Diplomado en Gestión y Diseño del Espacio Público para la seguridad ciudadana*, especialmente dirigido a profesionales, técnicos y académicos dedicados al mejoramiento de la ocupación de los espacios públicos y al diseño e implementación de programas de reducción de la delincuencia urbana o que trabajen para instituciones locales de planificación urbana. De noventa horas de duración, el plan de estudios está organizado en tres módulos que abarcan los conceptos básicos del delito en Chile (marco jurídico – penal), las estrategias de prevención y control del delito en Chile y el diseño de políticas de ocupación del espacio público.

Conclusiones

Del análisis realizado, algunas conclusiones resultan bastante evidentes.

Tomados en su conjunto, y en relación al grado de desarrollo que en cada continente el tema de la capacitación está asumiendo, no cabe duda que nos encontramos con una situación muy rica de iniciativas en América Latina, sobre todo si tenemos en cuenta que el tema de la seguridad ciudadana en esa región - entendido en un sentido distinto y más complejo que el de seguridad nacional y el de defensa interior -, ha asumido importancia como disciplina específica en tiempos bastante recientes y, en todo caso, posteriormente a Europa. La comparación de conjunto con el Viejo Continente, por lo tanto, si bien no sea una tarea fácil, *plantea una cierta mayor vitalidad de la capacitación en América Latina*. Las situaciones que dan origen, en cada país de la región, a esta proliferación de actividades son diferentes y se arraigan en los diferentes contextos económicos, sociales y culturales de cada uno de ellos. Pero, cabe también observar, que – quizás como elemento de diferenciación fundamental respecto de Europa – varios organismos internacionales regionales o mundiales (Banco interamericano de desarrollo, ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc.) están, desde hace algún tiempo, invirtiendo en el campo de la seguridad ciudadana los propios recursos y, con ello, activando las sociedades locales a implementar políticas y, consecuentemente, a formalizar la capacitación del personal encargado de llevar adelante dichas políticas.

Europa (limitada aquí a los países que forman parte del proyecto, tal como escrito en la premisa) ve a Francia como el país en donde la oferta de la capacitación tiene mayor desarrollo y desde hace más tiempo. No obstante, una evolución positiva se nota también en Italia, nación en la que a partir de la reforma universitaria algunas universidades están tomando el tema de la seguridad como tema de masters específicos y en la que algunas administraciones regionales están activando iniciativas en el sector.

En lo que respecta a las instituciones que imparten la capacitación analizada, notamos que en América Latina son principalmente las *universidades* - privadas y estatales - los organismos que ofrecen la mayoría de las iniciativas. La oferta, por lo tanto, se

concentra en las licenciaturas, diplomados y magisters (estos últimos son mayoritarios). No faltan cursos realizados por parte de las universidades con la colaboración de otras instituciones (véase por ejemplo la experiencia de la ciudad de Bogotá o, también en Colombia, el Diplomado de la Universidad Externado con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina -) o, incluso, el desarrollo de seminarios organizados por Ong's o otros organismos similares (véase Viva Rio – Brasil -, Funar – Argentina -, etc.), pero la dimensión universitaria aparece como central.

En Europa encontramos una situación más variegada, aunque la oferta universitaria mantiene una posición importante. Además de la oferta universitaria (rica, como hemos visto, en Francia y, en menor medida, en Italia), vemos la presencia de organismos nacionales o internacionales que, autónomamente o en partnership con las mismas universidades, desarrollan iniciativas formativas. Podríamos mencionar el ejemplo, en este sentido, a nivel europeo, del Foro para la seguridad ciudadana que, entre otras cosas, actúa como organismo propulsor de una colaboración en el sector entre los países del continente; en el nivel de país, podemos mencionar los distintos Foros para la seguridad ciudadana o instituciones como el INHES en Francia, dependientes del Ministerio del Interior del Gobierno francés. Contrariamente a América Latina notamos una mayor presencia de organismos de gobierno local como sujeto organizador de las iniciativas (sobre todo en Italia).

La preponderancia o no de las instituciones universitarias influye, entre otras cosas, sobre el tipo de formación que se imparte. En efecto, las universidades se concentran en Licenciaturas, Diplomados y Masters (se nota la ausencia, en ambos continentes, de doctorados en la materia), mientras los demás organismos se concentran en una oferta seminarial o de jornadas de estudios. De todas formas, resulta interesante destacar que, en general, la oferta formativa se dirige a sujetos con título universitario (no, obviamente, cuando se trata de Licenciaturas) o similares, con alta experiencia en el sector o que, de todas maneras, hayan obtenido una escolarización suficiente.

La capacitación se presenta, en la mayoría de los casos analizados (salvo, obviamente, las licenciaturas) caracterizada por la “especialización”, es decir que se presupone una trayectoria laboral anterior en el campo o bien un título universitario que haya dado las bases teóricas necesarias para la comprensión de los temas específicos que forman parte de este nivel superior de estudios.

En lo que respecta al contenido de la formación impartida, en general, en muchos de los casos analizados predomina el perfil científico – académico no inmediatamente profesionalizante. Aún en los casos de los Masters o Diplomados nos encontramos – en estos casos - frente a una formación que, básicamente, reproduce muchos de los contenidos que se imparten en las licenciaturas, enseñados también con el método de la lección tradicional. Se trata, por lo tanto, de una capacitación que es especializada en el sentido que profundiza contenidos básicos (la Sociología, el Derecho penal, la Criminología, etc.), pero no en el sentido que otorga saberes y técnicas inmediatamente utilizables por el usuario en el rol profesional que le pertenece. Una capacitación, en definitiva, que no se desprende de una preliminar predisposición del

perfil profesional que se quiere reforzar con ella, y que, por lo tanto, resulta dirigida a un público amplio y variegado: desde el estudiante que desea seguir los estudios en el interior de la universidad (futuros doctorados) hasta el profesional encargado de poner en marcha políticas públicas de seguridad y convivencia.

Sin embargo, en muchos otros casos, los programas de estudios incluyen materias, disciplinas o saberes directamente ligados con la seguridad de los ciudadanos (por ejemplo, estadística de delitos, diagnóstico local de seguridad, técnicas de prevención, gestión de recursos y de proyectos, etc.) y que resultan mucho más aplicables en lo práctico. No faltan, incluso, masters o diplomados que están centrados en las disciplinas que el operador aplicará concretamente en su labor profesional y en los que el perfil estrictamente académico es secundario o ausente. En estos últimos casos, por consiguiente, la figura profesional a la que tiende la iniciativa de capacitación resulta más nítida y específica, más ligada a la familia de profesionalidades que el campo de la seguridad ciudadana ofrece tanto en Europa como en América Latina.

Cap. IV

¿Cuáles recorridos formativos para los técnicos de la seguridad ciudadana?**Premisa**

El objetivo de este capítulo es proveer, dentro del cuadro de conceptos y valores anteriormente expresado, un soporte metodológico a todos los que están involucrados, de varias maneras, en la planificación de recorridos formativos sobre el tema de la seguridad ciudadana dedicados a ejecutivos de la administración pública.

Estas notas no tienen carácter de prescripción, sino que su objetivo es identificar los elementos de soporte, ya sea desde el punto de vista de los valores, ya sea desde el punto de vista técnico, a partir de los cuales idear recorridos formativos en materia de seguridad ciudadana y, consiguientemente, proveer una serie de sugerencias y ejemplos respecto a cómo enfrentar la elaboración de propuestas de formación a nivel local.

Con “elementos de soporte” entendemos esos aspectos, de valores y técnicos, que constituyen el núcleo esencial y caracterizante de las competencias que un técnico ejecutivo responsable de políticas de seguridad ciudadana en los organismos locales debe tener. Competencias y referencias de valores que, fundando su profesionalidad, refuercen su perfil y su posibilidad de acción dentro del organismo local.

El objetivo final es preparar un instrumento capaz de proveer soporte eficiente a los operadores involucrados y de ayudar en la consolidación de una cultura de la formación técnica superior sobre el tema de la seguridad ciudadana que se base en una reflexión coherente y que constituya la idea básica para ofertas formativas no atrapadas en extemporáneas instancias locales ni estructuradas en incoherentes sumatorias de módulos y saberes.

La definición de la figura profesional

El análisis de necesidades profesionales representa la fase más crítica en el proceso de elaboración de una hipótesis concreta de capacitación. Esta acción juega un papel estratégico en el proceso de construcción de las políticas de formación, constituyendo una etapa obligatoria para la definición de una oferta coherente con las necesidades.

El análisis de las necesidades constituye normalmente el momento inicial del proceso de elaboración de la oferta formativa, y tiene la función de proveer datos e informaciones necesarias a la proyectación de los cursos específicos.

El análisis de las necesidades profesionales se realiza con el objetivo de identificar la demanda de profesionalidades específicas relativas a determinadas figuras y hacer posible una proyectación formativa que tenga en cuenta la evolución de los contextos en términos de competencias y profesionalidades que cambian.

La actividad de nuestro proyecto ha permitido recoger informaciones y reflexiones sobre las figuras profesionales de los técnicos de la seguridad ciudadana directamente de la experiencia del grupo de ejecutivos operantes en el marco de la seguridad que han participado a las actividades de investigación y a los seminarios representando los 12 organismos locales de América Latina y Europa... *(introducir referencia al capítulo*

sobre el análisis de figuras profesionales existentes en conexión con los resultados de los cuestionarios)

La actividad de los seminarios llevada a cabo en nuestro proyecto ha puesto en evidencia que existen muchas figuras, con nombres y funciones distintas, que desarrollan el papel técnico-político de responsables de las políticas de seguridad ciudadana.

En algunas ciudades hay figuras con función de coordinación y gestión de las políticas de seguridad del organismo. Ellas pueden indicarse como: coordinadores, secretarios técnicos, encargados de seguridad, etc.

En otras ciudades, la figura del coordinador no existe y las competencias relativas a las políticas de seguridad atañen a los departamentos y oficinas de la administración y por lo tanto a varias figuras organizativas.

Sin embargo, en ambos casos existen muchos ejecutivos en los entes municipales encargados de la seguridad ciudadana, como por ejemplo los ejecutivos de la policía municipal, los responsables de programas específicos, los encargados de trabajos intercomunales, los ejecutivos de varios departamentos que se ocupan de políticas relativas a la seguridad ciudadana (políticas sociales, políticas educativas, políticas de recualificación urbana, etc.).

Por otra parte, lo que emerge del seminario y de la encuesta que se han realizado durante nuestro proyecto es la presencia de un conjunto de funciones gestionales y de coordinación intersectorial e interinstitucional, la amplitud de conocimientos técnico-científicos, la capacidad de trabajar en equipo, las competencias comunicativas, etc. Por estas razones, los responsables ejecutivos de la seguridad ciudadana no sólo tendrían que tener competencias en los muchos aspectos que atañen al área estrictamente ligada a la seguridad, sino además en otros temas como la educación, la vivibilidad, la cualificación urbana, los transportes, la asistencia socio-sanitaria.

Estamos hablando de un grupo de figuras polivalentes que tienen que ver con varios saberes, operantes en contextos que requieren grande flexibilidad y adaptación a situaciones complejas, tanto desde el punto de vista de la demanda de seguridad a la que se trata dar respuestas como desde el punto de vista organizativo e institucional. Figuras que, por ejemplo, deben ocuparse de proyectación, de implementación y evaluación de programas y proyectos, de integración estratégica de intervenciones y políticas, de participación de otros servicios locales.

Análisis de la oferta formativa existente

Después haber delineado el perfil de las necesidades profesionales, la segunda fase para la construcción de recorridos formativos coherentes consiste en investigar si la oferta formativa existente cumple con las necesidades de capacitación identificadas en el análisis sectorial.

El escenario de la oferta formativa de los países involucrados en nuestro proyecto contenido en el capítulo III, sin pretender ser exhaustivo, analiza algunas dificultades presentes en el panorama de la formación técnico-especialista sobre el tema de las políticas de seguridad urbana. De allí se evidencia que la oferta formativa existente:

- parece tener un carácter prevalentemente académico y no directamente profesionalizante;

- se basa sobretodo en metodologías formativas tradicionales que consisten en lecciones frontales;
- se dirige a un público no homogéneo, amplio y variado;
- casi nunca tiene la finalidad específica de reforzar perfiles profesionales definidos;
- no se funda en una valoración y descomposición en competencias de los perfiles profesionales a que se dirige;
- tiene una estructura dividida en módulos sin finalidades operativas directas;
- no se pone el objetivo de reforzar las competencias organizativas y gestionales;
- parece no tener referencia explícita a la dimensión valorial, entendida aquí en el sentido del respeto por los principios democráticos y de los derechos humanos.

Este cuadro general - surgido de una actividad de investigación de la oferta formativa que consideramos indispensable para la elaboración de propuestas innovadoras - nos pone delante de los límites de la formación profesional en materia de seguridad ciudadana, que parece generalmente disorgánica, fragmentaria y sustancialmente no funcional a la consolidación de competencias como las que parecen tener las figuras profesionales ejecutivas de las administraciones locales a que nos dirigimos.

De la identificación de la figura a la descomposición en competencias

Después haber definido los perfiles profesionales y examinado la oferta formativa existente, la fase siguiente en la elaboración de hipótesis concretas de capacitación coherentes en materia de seguridad ciudadana consiste en la descomposición de la figura profesional en una serie de competencias que la caracterizan y que por lo tanto podrían traducirse en objetivos formativos. De esta manera es posible pasar del análisis de la figura profesional a la estructuración de hipótesis concretas de formación.

En estos años se han desarrollado varias propuestas teóricas, modelos y metodologías de intervención sobre las competencias profesionales y se ha asistido a una evolución del mismo concepto de competencia. Una de estas elaboraciones define las competencias profesionales como el conjunto de *saberes técnicos*, es decir de saberes ligados a una cierta actividad profesional, de *capacidades de acción*, es decir de la capacidad de resolver creativamente y autónomamente las situaciones de trabajo no previsibles y poco estructuradas, y de *capacidades contextuales*, que permiten al individuo ser capaz de adaptar su propia competencia a la evolución del contexto profesional y social.

Las competencias se han definido también como *skill in context*, subrayando la conexión entre conocimientos y capacidades del individuo y el contexto en el que se ejercen. Desde este punto de vista, las competencias constituyen el resultado de un proceso de construcción constante por parte de la persona en relación con el entorno. Por esa razón, las competencias se caracterizan por un continuo dinamismo y por esto tendrían que ser objeto de un “mantenimiento” continuo.

Si no consideramos las competencias básicas, que hay que tratar como una premisa cierta en los recorridos formativos de nivel superior, pueden identificarse dos tipos de

competencias: *las competencias técnico-profesionales* formadas por saberes y técnicas funcionales a las actividades operativas y las *competencias transversales* relativas a costumbres profesionales no ligadas a saberes específicos de seguridad sino a capacidades comunicativas, gestionales, relacionales, de *problem solving*, de negociación etc. necesarias para que el saber técnico se traduzca en una prestación profesional eficiente.

En la construcción de cursos o masters u otras hipótesis de capacitación para ejecutivos encargados de políticas de seguridad tiene que llevarse a cabo una descomposición que identifique:

- las competencias estrictamente ligadas al tema de la seguridad de los ciudadanos tal y como se presenta en cada contexto territorial;
- las competencias ligadas a temas cercanos y superpuestos al de la seguridad de los ciudadanos tal y como se presenta en cada contexto territorial;
- las competencias transversales no ligadas a saberes específicos de la seguridad ciudadana.

Tal como ha surgido en nuestras encuestas las políticas de seguridad ciudadana se relacionan con muchos saberes técnico-profesionales que a su vez atañen a muchas disciplinas científicas.

En la construcción de hipótesis formativas específicas, la definición de estos saberes estará dada por las características particulares de la demanda de seguridad a nivel local y por los perfiles profesionales específicos que se quieren formar entre los muchos que pertenecen al conjunto de figuras técnico-ejecutivas que se ocupan de seguridad urbana.

A figuras profesionales diferentes (comandante de policía local, coordinador de las políticas de seguridad, responsable de proyecto, ejecutivo en el sector de las políticas sociales, etc.) corresponderán, en términos de saberes y técnicas, necesidades formativas *parcialmente* distintas. Como ejemplo, podemos referirnos, sin ambiciones de exhaustividad, a algunos macro-contextos particularmente relevantes y en general universales:

- técnicas de investigación social y de evaluación de políticas e intervenciones
- competencias de proyecto e implementación de proyectos complejos
- saberes y técnicas de conocimiento relativos al cuadro de la prevención situacional
- saberes y técnicas relativas al problema de la prevención de la desviación y de la criminalidad entendido en sus diferentes acepciones: re-introducción del reo y reducción de la reincidencia, prevención de la violencia interfamiliar, prevención de la desviación de los jóvenes, ecc.
- saberes y técnicas relativas a la cualificación urbana y a la gestión de los espacios públicos
- ...

Consideradas las premisas, la definición de detalle de las figuras profesionales no podrá no tener un carácter *plurisectorial* que deriva del hecho de tratarse de figuras profesionales específicas (pertenecientes a un sector específico y/o a una determinada

área técnica de actividad) y, al mismo tiempo, de figuras cuya capacidad de acción cubre áreas distintas de un mismo sector y/o de varios sectores.

Pero el aspecto que pensamos poder indicar como central y caracterizante de la competencia profesional de las figuras a las que nos referimos, por otra parte normalmente descuidado en la oferta formativa existente, atañe a la dimensión de las competencias transversales y, en particular, a las competencias de *gestión de la complejidad* organizativa y administrativa que las políticas de seguridad ciudadana parecen detener, quizás en mayor medida que otros sectores de las políticas del organismo local.

La complejidad se refiere a las causas de los fenómenos, a la gama y a la transversalidad de las interconexiones, y a las recíprocas posibilidades de influencia de los varios actores implicados.

Una complejidad que hace más difícil llegar a definiciones unívocas sobre la naturaleza de las políticas de seguridad, en varios niveles:

- A nivel epistemológico (en el ámbito del saber) se puede postular la hipótesis de que la seguridad urbana es un campo del saber situado en la frontera de otras diversas disciplinas científicas (criminología, sociología, psicología, urbanística...), fuertemente abierto a la acción práctica y que se pone en una zona cognitiva y práctica *ad hoc* que se entremezcla y se confunde con otras múltiples disciplinas.
- A nivel cognitivo (del objeto cognitivo específico) las políticas de seguridad se refieren a macro-fenómenos diversos entre ellos y que a su vez se refieren a una pluralidad de causas, locales y globales, comprendiendo una gran multiplicidad de elementos.
- A nivel metodológico (de la tecnología operativa) las políticas de seguridad comprenden diversas posibles aproximaciones que “invaden” ya sea otros sectores de las políticas públicas (en particular, las políticas socio-asistenciales, educativas, de regeneración urbana), ya sea el ámbito del control (formal, informal, situacional) del territorio y de las instituciones que se han mencionado.
- A nivel organizativo (de las competencias de los entes propuestos a nivel ciudadano, regional y nacional), las políticas de seguridad dependen del marco institucional y normativo dentro del que se encuadran.

Estas consideraciones de carácter general permiten identificar como campo específico de acción del técnico de seguridad urbana, no sólo el caleidoscopio de las actividades con que las políticas de seguridad de vez en vez se pueden concretar, sino más bien la integración de las políticas y de las intervenciones del ente en un marco predefinido por el mismo a nivel político – que presuponga objetivos específicos en materia de seguridad urbana.

El “técnico” de la seguridad urbana se tendría que construir una propia competencia profesional, no sólo para recoger conocimientos específicos sobre problemas de seguridad urbana, ni tampoco sobre la diversidad empírica de las tareas (es decir, en base a un criterio meramente administrativo y de costumbres), sino sobre todo en

relación a una manera específica de pensar su práctica. Y esta tipicidad consistiría en un enfoque del sistema que – desde un marco dado que define la finalidad y las estrategias de las políticas de seguridad del ente – se dirige a la coordinación de políticas e intervenciones que no son unas simples sumas de las partes.

Desarrollar políticas integradas de seguridad significa dotarse de una organización y de una praxis de trabajo que rompa con la sectorialización de las competencias y de las profesionalidades internas y externas a las administraciones locales. La integración se define sustancialmente como capacidad de salir del propio ámbito para reflexionar sobre el sentido de las respectivas praxis, respecto a objetivos comunes y transversales.

Esto también es aplicable a otros aspectos de las actividades de las administraciones locales, pero adquiere un mayor valor si se refiere a la seguridad urbana desde el punto de vista de su implicación general sobre la calidad de vida y sobre el desarrollo de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales.

En materia de seguridad urbana la integración abarca, desde el punto de vista de la gobernabilidad, otros niveles:

- La integración de las competencias en las instituciones públicas
- La integración organizativa dentro del aparato burocrático-administrativo del organismo local
- La integración de las intervenciones
- La participación de los actores sociales
- La colaboración con las fuerzas de policía y con el aparato judicial (manteniendo siempre presente las distintas competencias y responsabilidades)

El método/técnica de trabajo de la seguridad se considera como tal si consigue tener la capacidad de centrar la interacción de los sujetos/actores sociales involucrados en los problemas y las instituciones encargadas en resolverlos, aprovechando las energías que se producen a través de la acción conjunta y global de todos los actores.

El técnico de las políticas de seguridad podría pues acompañar al conocimiento específico en materia de seguridad urbana, un núcleo de competencias metodológicas referidas al trabajo en redes, a la re-definición de los enfoques y de los ámbitos disciplinarios en función del objetivo de seguridad, a la coordinación/integración de actores y políticas respecto a un punto de vista específico.

El trabajo de los ejecutivos de las políticas de seguridad consistiría, por lo tanto, en una perspectiva operativa específica respecto a los temas y problemas del gobierno local, pero también – y sobre todo – en el saber integrar efectivamente la dimensión de seguridad en el cuadro más amplio de políticas e intervenciones de los entes locales y de su relación con otras instituciones y con los ciudadanos.

De las competencias profesionales a los objetivos formativos

Proyectar un curso específico desde la descripción del papel y de las competencias profesionales es sin duda el modo más eficaz para plantear las necesidades formativas.

La descomposición en competencias profesionales permite en primer lugar estructurar todo el recorrido formativo con modalidades flexibles y modulares. Además, los objetivos formativos deben dirigirse hacia la adquisición de competencias que deben utilizarse en contextos profesionales diferentes y eso es posible si el proyecto formativo se refiere a la figura profesional de manera no rígida.

Esta consideración, válida para cualquier recorrido formativo se quiera proyectar, es todavía más adecuada para las políticas de seguridad para las que, como hemos dicho, no es posible identificar una figura específica operante en marcos rígidamente determinados, sino un conjunto de figuras activas en entornos distintos de la administración. Las competencias identificadas deben por lo tanto contar con una fuerte componente contextualizada, es decir ligada al contexto territorial en el que se ejercen, tanto desde el punto de vista técnico-profesional como transversal-gestional. Por esto, los momentos de formación teórica deberían referirse a la actividad práctica, para que sea posible activar un proceso de aprendizaje que parte de la experiencia concreta, utilizando criterios de investigación para la solución práctica de cada problema.

Todos los módulos formativos, todas las competencias adquiridas deben ponerse siempre en conexión con las demás programadas según una evaluación de centralidad respecto a la figura profesional que se quiere formar, de manera de garantizar coherencia dentro del recorrido formativo. Los módulos deben responder a dos finalidades distintas: ser muy articulados para garantizar una flexibilidad de fruición; tener siempre ligados los varios elementos con las competencias finales previstas, evitando perseguir un objetivo abstracto de exhaustividad y estructurarse según una justaposición de partes conectadas entre ellas.

Una vez definida la figura profesional e identificados los macro-objetivos formativos, es necesario en primer lugar especificar los criterios de proyectación. Aclarar algunas elecciones de base que conduzcan y determinen todas las operaciones sucesivas. En concreto, como se ilustra en los siguientes puntos, se trata de tomar una posición específica sobre tres cuestiones: la relación totalidad y funcionalidad, la relación flexibilidad y rigidez, la relación especialización y generalización.

La relación totalidad y funcionalidad: se refiere a la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre las exigencias de totalidad (lo completo, la compactabilidad, la coherencia del proyecto formativo) y las de funcionalidad (eficiencia, adecuación, utilidad de la intervención) evitando algunos errores frecuentes:

- proponer recorridos con alto contenido teórico y aplicativo descuidando la dimensión práctica
- nivelar la propuesta formativa a las exigencias inmediatas o funcionales para un sector/territorio restringido
- buscar lo completo e inalcanzable de la oferta sin identificar una escala de prioridades coherente con las necesidades formativas identificadas

La relación flexibilidad y rigidez: se refiere a la oportunidad de mantener cierto nivel de flexibilidad planificando los recorridos formativos de manera mirada para responder a la demanda de seguridad en el contexto territorial sin renunciar a cierto grado de

estabilidad y unidad, y focalizándose en los elementos transversales y de valor de la formación: la dimensión gestional y la de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La relación especialización y generalización: hay que subrayar que, mientras es sabido que un recorrido formativo superior debe ser un recorrido de alta especialización, ligado a un contexto de acción limitado, en este campo nos encontramos delante de varias competencias no necesariamente especialísticas. En particular, como se ha subrayado, las competencias de las figuras profesionales a las que nos referimos están formadas por competencias ejecutivas, no específicas y “generales” y por saberes técnico-profesionales varios; por lo tanto sería un error, desde nuestro punto de vista, focalizar la formación *únicamente* en contextos de alto pero restringido nivel de especialización.

Queda central la exigencia de dar coherencia a la propuesta formativa. Considerando la complejidad y transversalidad del tema, el riesgo es el de elaborar “proyectos-bricolaje” sin identidad y fragmentarios. En la estructuración del proyecto didáctico en módulos, hay que identificar y fijar criterios de orientación elegidos que, como hemos visto, dependen en parte de la figura específica para formar, de la especificidad del territorio, de algunas competencias básicas transversales y referidas a la dimensión gestional y de la protección del contenido democrático de la idea de seguridad considerada.

Una consideración puede añadirse por lo que se refiere a la elección de metodologías. Las fases iniciales del recorrido formativo pueden adoptar inclusive una metodología tradicional; normalmente, en este marco, hay que privilegiar metodologías activas e interactivas:

- encuentros informales expertos y técnicos
- involucración directa de los participantes en la co-construcción de algunos momentos formativos
- trabajo en equipo, con particular atención a los aspectos organizativos y gestionales;
- análisis de proyectos y políticas propuestas como casos de estudio
- trabajo de taller sobre proyectos complejos.

La evaluación de un proyecto de formación

Hay que subrayar que una de las condiciones que permiten la elaboración de ofertas formativas eficientes es que los proyectos formativos deberían ser objeto de actividades de evaluación que permitan adquirir datos relativos a los resultados en función de un constante reajuste de la oferta.

La evaluación es particularmente importante en ámbitos como el de la seguridad ciudadana, donde los elementos de complejidad son particularmente significativos, tanto por lo que se refiere a la identificación de perfiles y necesidades como a los objetivos de formación.

Considerando la intervención formativa como una actividad caracterizada por ser construida alrededor de un sistema de objetivos, la evaluación adquiere un significado

de juicio relativo a su cumplimiento y por lo tanto a la eficiencia de la acción formativa. Desde esta perspectiva, la evaluación es un proceso paralelo a la formación, un medio para intervenir en la formación evidenciando los puntos de fuerza y debilidad y permitiendo mejorar el proceso de cumplimiento de los objetivos.

La evaluación constituye así la prueba de todo el proceso de proyectación y realización de las acciones formativas. Las operaciones que la caracterizan tienden a:

- comprobar si los resultados obtenidos durante la realización pueden considerarse satisfactorios en relación a las expectativas;
- considerar analíticamente todo el proceso, para una re-definición de los elementos débiles.

La evaluación se configura como un sistema para controlar, comparando los resultados obtenidos con los objetivos, las varias fases del proceso formativo. Desde esta perspectiva, la evaluación procede paralelamente a la intervención formativa, produciendo un proceso de feed-back.

En este sentido, la evaluación es la premisa esencial para cada fase de decisión del recorrido formativo, desde el punto de vista didáctico, organizativo-gestional y de resultado. Por lo que atañe a la dimensión lógico-cronológica, subrayamos aquí la clásica subdivisión entre valoración ex ante, en itinere y ex post.

Hay que evidenciar el carácter orgánico del proceso de evaluación por lo que atañe a los sujetos, instrumentos, finalidades que hacen parte de las distintas fases del recorrido formativo. Esta organicidad deberá necesariamente ser parte de la lógica de proyectación ejecutiva de las actividades formativas.

Hipótesis para actividades de capacitación en materia de seguridad ciudadana

Teniendo en cuenta todos los aspectos considerados hasta ahora parece oportuno imaginar un plan de capacitación, considerándolo como un primer paso en un recorrido hacia la especialización. En otras palabras, el curso o plan deberá referirse a una entera familia de perfiles profesionales que, aun no siendo exhaustiva, cubra los principales y más importantes perfiles existentes en el campo.

Luego, ulteriores desarrollos de este recorrido profesionalizante tendrán que proyectarse en estrecha conexión con los contextos urbanos – y, por lo tanto, teniendo en cuenta de las variables sociales e institucionales de los territorios en cuestión – en los cuales se activarán políticas relacionadas con la seguridad de los ciudadanos.

La utilidad del plan que más abajo delineamos se enriquecerá aun más si se proyectan actividades sucesivas mayormente focalizadas y específicas.

Los temas generales que deben incluirse en el plan o curso y sobre las modalidades de desarrollo.

Si el objetivo del plan o curso del que estamos hablando consiste en la capacitación especializada de un amplio número de posibles figuras profesionales calificadas que trabajan en el campo de la seguridad ciudadana, las dos cuestiones – conectadas entre sí – que debemos profundizar son: el perfil profesional básico de entrada al curso y el mínimo común denominador de todas las competencias inherentes a todos los perfiles profesionales existentes en el campo de la seguridad ciudadana.

La solución del primer problema es, quizás, la más fácil, dado que implica una libre decisión acerca de la latitud y de la intensidad del curso. De todas maneras, sería oportuno delimitar el campo – incluso para dejar en claro que se trata de una capacitación de especialización y no escolar – en sentido vertical excluyendo quienes tienen un título de estudio inferior al universitario. En un sentido horizontal, luego, parece oportuno excluir sujetos que poseen títulos de estudio demasiado especialísticos como ingenieros, médicos, agrimensores, matemáticos, etc. En otras palabras, el acceso al curso debiera reservarse a sujetos que poseen títulos universitarios en materias psicológicas, sociológicas, antropológicas, económicas, urbanísticas – arquitectónicas, jurídicas. Es obvio, por lo tanto, que los participantes tendrán que tener una preparación media o alta en materias como derecho público, metodología de la investigación, macroeconomía, etc.

Está claro, de todos modos, que, dado que lo importante no es el título de estudio en sí mismo sino los conocimientos efectivamente adquiridos, el parámetro que hemos descripto más arriba tiene que ser usado con una buena dosis de elasticidad, ya sea en lo que se refiere a los sujetos que hayan obtenido conocimientos equivalentes o superiores sobre la base de la propia experiencia o de otras actividades de capacitación, que a sujetos que, aun en poseso de los títulos de estudios indicados, presenten lagunas en cuanto a algunos campos considerados esenciales.

Por último – sobre este punto -, sería muy oportuno que en la etapa de proyectación del curso o plan en forma detallada, los requisitos de acceso al mismo sean delimitados analíticamente (así como la experiencia de los masters actualmente impartidos en diversos países aconseja), explicitando los conocimientos básicos que se consideran como ya adquiridos por sujetos que poseen títulos universitarios como los antes mencionados.

Más complejo es el segundo punto (las competencias mínimas inherentes a los distintos perfiles profesionales existentes en este campo), y, para evitar un análisis de los skill de cada una de las figuras, indicaremos el nivel mínimo de conocimientos y de capacidades que se presumen útiles para toda la gama de roles laborales existentes en seguridad ciudadana.

Verticalmente, podríamos delimitar la cuestión excluyendo las figuras profesionales que no tengan ningún nivel de responsabilidad en gestión de proyectos. Horizontalmente, en cambio, podríamos excluir los perfiles que, aun conectados con el tema de la seguridad, no posean la seguridad como tema central de su trabajo (por ejemplo: los urbanistas o arquitectos que gobiernan un plan de mejoramiento urbano).

Por todo ello, el plan de capacitación no puede dejar de tener en cuenta - por lo menos - los siguientes items o dimensiones, que podrían considerarse como grandes módulos formativos:

- competencias referidas al *project management*, dadas las responsabilidades de gestión/integración de proyectos (elemento de base), de gestión de personal, de gestión de recursos económicos, etc.;
- competencias en materia de *seguridad ciudadana* en sentido estricto: la definición del tema, las reflexiones actuales, el debate sobre las políticas penales y

sobre la desviación, los distintos modelos posibles de intervención, los instrumentos puestos en práctica, etc.;

- competencias relacionadas con el contexto espacial y social en el que se colocan las políticas de seguridad, es decir, *la ciudad*: la discusión sobre la dimensión urbana, características de la ciudad en los distintos contextos regionales (la ciudad latino-americana, por ejemplo, o europea, o norteamericana, etc.), la discusión sobre lo “global” y lo “local” y su influencia en la ciudad, el gobierno de la utilización del territorio, los instrumentos de gobierno de la ciudad en los diferentes contextos, etc.;
- competencias relacionadas con tres *grandes fenómenos sociales* conectados, de una manera u otra, con la seguridad: las *migraciones*, con todo lo que ellas implican en términos de relaciones entre culturas diferentes, de marginación de un nuevo grupo social, de nuevos miedos; la *condición de la mujer*, hoy llamadas a la difícil asunción de nuevos roles sociales y, al mismo tiempo, principales víctimas de delitos de calle y de formas de violencia sexual e intrafamiliar; los *jóvenes*, cuyos procesos de socialización – ya difíciles de por sí – parecen cada vez más complejos en las sociedades actuales, en las que el nivel de estructuración se traduce frecuentemente en impermeabilidad a la innovación, al cambio de generaciones, a la igualdad de oportunidades;
- competencias en materia de derechos humanos, los cuales se relacionan con la seguridad ciudadana por varios motivos: porque la política de seguridad es una articulación, en definitiva, del tema de los derechos humanos, si tenemos en cuenta el derecho de todos los ciudadanos a la salvaguardia de la seguridad personal; porque las políticas de seguridad deben desarrollarse sin perjudicar los derechos fundamentales de los sujetos implicados, ya sea que se trate de autores de delitos o de víctimas; porque las diferentes interpretaciones del tema de la seguridad ciudadana pueden dar lugar a políticas democráticas o, al contrario, a políticas generales de carácter puramente represivo o autoritario.

Los temas que hemos mencionado no deberían considerarse como steps unos detrás de otros, ni tampoco como argumentos separados y delegados a una enseñanza especializada que no se conecte una con otra. Al contrario, deberían considerarse como conocimientos que pueden ser impartidos en lecciones o experiencias transversales o de disciplinas diferentes. Por lo tanto, recomendamos que en la definición detallada de los cursos se mire más al alumno que al docente, más a la capacitación que a la reproducción mecánica de conocimientos.

En este sentido, aparecen como fundamentales tres observaciones de carácter didáctico: en primer lugar, sería oportuno que el curso contenga una figura de referencia que tenga a su cargo el gobierno del proceso de capacitación, asegurando una efectiva coordinación entre todos los docentes; en segundo lugar las lecciones tradicionales (en aula) deberían utilizarse en modo limitado, tratando de privilegiar la activación de grupos de trabajo, de investigación, de reflexión y análisis entre los participantes mismos; por último, parece de lo más oportuno prever stages, organizados en forma rigurosa – es decir con objetivos claros y participados, con la obligación de producir un report sobre el stage mismo, etc. – en organismos que trabajan en el tema de la seguridad ciudadana.