

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



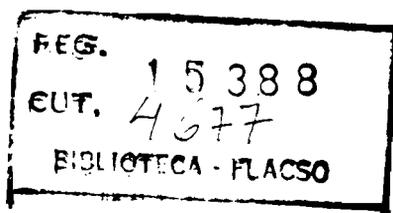
## Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1  
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.  
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana  
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;  
URBAL.  
Ciudad y seguridad en América Latina.  
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.  
230p. Serie Libros FLACSO-Chile  
ISBN: 956-205-204-4

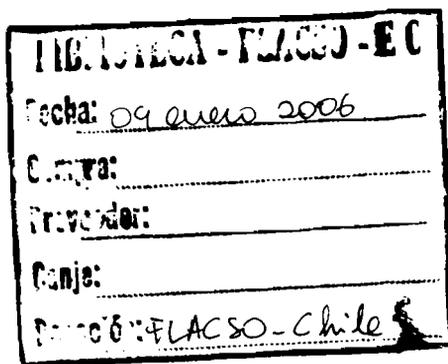
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263  
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl  
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez  
Diagramación: Claudio Doñas J.  
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

**INDICE**

<b>· PRESENTACIÓN</b>	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
<b>· INTRODUCCIÓN</b>	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
<b>· SECCIÓN 1:</b>	15
<b>ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
<b>· SECCIÓN 2:</b>	107
<b>EXPERIENCIAS LOCALES</b>	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
<b>· SECCIÓN 3:</b>	187
<b>HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL</b>	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
<b>· SOBRE LOS AUTORES</b>	241

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
<b>Cuadro 2.</b> Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
<b>Cuadro 3.</b> Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
<b>Cuadro 4.</b> Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
<b>Cuadro 5.</b> Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
<b>Cuadro 6.</b> Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
<b>Cuadro 7.</b> Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
<b>Cuadro 8.</b> Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
<b>Cuadro 9.</b> Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
<b>Cuadro 10.</b> Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
<b>Cuadro 11.</b> Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
<b>Cuadro 12.</b> De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
<b>Cuadro 13.</b> Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
<b>Cuadro 14.</b> Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
<b>Cuadro 15.</b> Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
<b>Cuadro 16.</b> Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
<b>Cuadro 17.</b> Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

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

Lucía Dammert · Javiera Díaz

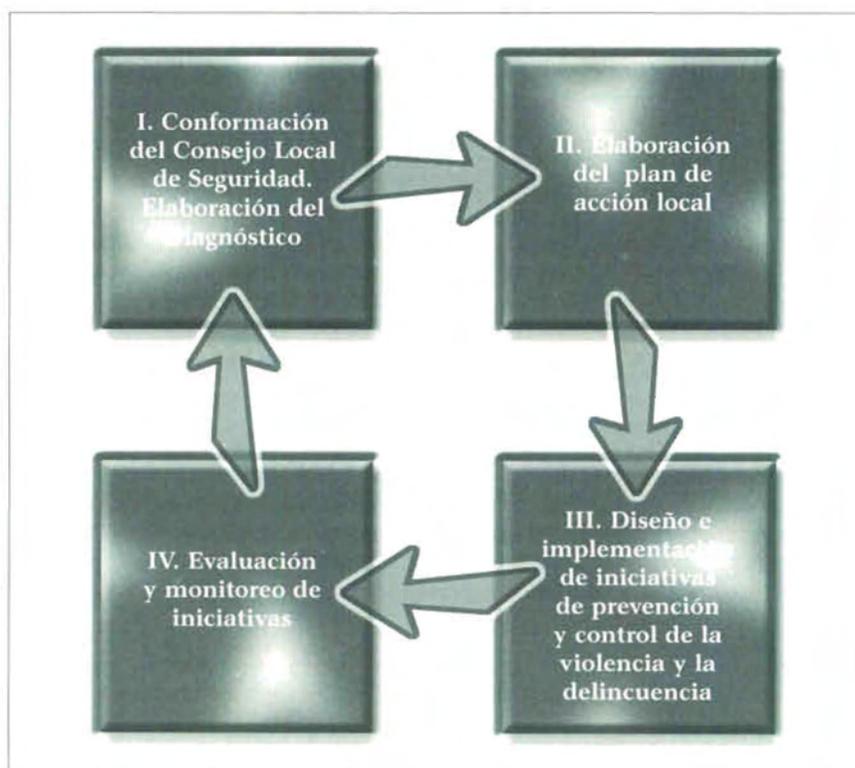
El abordaje de la seguridad ciudadana a nivel local requiere del cumplimiento de una serie de etapas para la eficiencia y efectividad de las iniciativas en desarrollo. De esta forma, los programas de prevención de la violencia y la delincuencia deben tener cuatro elementos centrales: Asociación, Planificación, Focalización y Evaluación.

Las cuatro etapas descritas en el *gráfico 1* muestran el proceso por el que se consolida una estrategia local de seguridad ciudadana. En cada una se enfatiza la presencia de diferentes actores que mediante diversas asociaciones pueden establecer canales de interacción. Un ejemplo de esto son las iniciativas de colaboración entre representantes de las instituciones policiales y la ciudadanía. Asimismo, la planificación de las iniciativas, actividades y procesos de evaluación de las mismas requiere de una planificación rigurosa que tome en cuenta las potencialidades y los obstaculizadores de una problemática multidimensional como la violencia.

Adicionalmente se releva la necesidad de focalizar las iniciativas en desarrollo a nivel territorial y en relación a los individuos a los que se pretende impactar con las mismas. Sin duda el gobierno local tiene niveles importantes de cercanía con los problemas de la ciudadanía, pero de igual forma, se deben identificar los problemas y sus posibles soluciones a nivel sectorial o barrial.



Gráfico 1. Etapas de la estrategia de prevención de la violencia y la delincuencia a nivel local



Fuente: Elaboración propia, 2005.

## I. Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y elaboración de Diagnósticos

El primer paso para abordar la problemática de seguridad ciudadana a nivel local es la constitución de un Consejo Local de Seguridad Ciudadana en el que participen los distintos actores involucrados en la temática. En dicha instancia es indispensable la presencia de la autoridad de gobierno local, representantes de las policías, organizaciones comunitarias y de las distintas instituciones y organizaciones que trabajen en prevención del delito y la violencia. Este organismo es fundamental ya que permite la coordinación de los distintos actores institucionales y comunitarios, para asesorar y guiar el proceso de planificación (diagnósticos) y ejecución de iniciativas (planes de acción) aplicables en las distintas áreas relacionadas con la prevención y control.

Estos consejos permiten avanzar en los procesos de descentralización de las estructuras del gobierno local de modo que los ciudadanos puedan participar en la implementación del plan de acción a través del Consejo. Esta descentralización debería permitir procesos de coordinación intersectorial entre los departamentos de la administración municipal, así como una mejor vinculación con la comunidad.

### Consejo de Seguridad Ciudadana: Objetivo principal

*Asesorar y guiar el proceso de planificación de planes, programas o acciones que puedan aplicarse en las distintas áreas relacionadas con el tema del control y la prevención de la violencia y la delincuencia.*

Cabe destacar que este Consejo no es una instancia formal para la reunión de las distintas instituciones, por el contrario debe conformarse en un espacio privilegiado para la participación, el debate y la toma de decisión sobre cuáles son las acciones y prácticas que son necesarias emprender para mejorar la seguridad de cada barrio y sector de la ciudad. El hecho que el consejo convoque a distintos actores a nivel local aporta importantes beneficios, pero también conlleva dificultades de gestión, especialmente por las distintas visiones, tareas y responsabilidades de cada actor. Sin duda esta heterogeneidad involucra complejidades que se resumen a continuación.

Tabla 1. Fortalezas y debilidades de los diferentes actores

<b>Actores vecinales, ONGs</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercanos a la población civil</li> <li>• Más sensibles a las necesidades locales</li> <li>• Incorporan a colaboradores que de otro modo serían excluidos</li> <li>• Maximizan la participación</li> <li>• Pueden participar en la ejecución del proyecto</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso insuficiente al gobierno local y estatal/provincial</li> <li>• Poder y acceso limitado a los recursos</li> <li>• Requieren un esfuerzo adicional para obtener el apoyo del personal directivo, generalmente no son remunerados</li> <li>• Poco personal disponible que se dedique a tiempo completo</li> <li>• Dificultad para influir en los diferentes servicios de la policía estatal/nacional</li> <li>• Pueden ser manejados por favoritismos políticos</li> </ul>
<b>Autoridades y actores municipales y metropolitanos</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La prevención de la delincuencia se puede ajustar a la prestación y planificación del gobierno local</li> <li>• Pueden organizar la entrega de proyectos a nivel local</li> <li>• Tienen información sobre las necesidades locales mediante representantes electos</li> <li>• Tiene acceso al personal directivo</li> <li>• Pueden ajustar los proyectos a un número manejable de áreas de control</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los vínculos con los departamentos estatales/provinciales y personal directivo pueden ser débiles</li> <li>• La capacidad de la agenda de los servicios de la policía puede ser difícil</li> <li>• El acceso al proceso político estatal/provincial es menos fácil</li> </ul>
<b>Autoridades y actores estatales y provinciales</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen acceso a los departamentos estatales/provinciales</li> <li>• Tienen acceso a la estructura estatal/provincial</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso limitado a los procesos políticos locales</li> <li>• Acceso limitado a las presentaciones del gobierno local</li> <li>• La selección de proyectos podría no reflejar las prioridades de la comunidad local afectada</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, 2003.



En este sentido, dicho consejo debe ser el órgano local que convoca a las instituciones y a la ciudadanía en general a participar activamente en el abordaje de las distintas problemáticas de seguridad que afectan a cada localidad. Se vuelve fundamental entonces su liderazgo tanto para asegurar como para mantener la participación comunitaria. También se considera relevante que dichas instancias tomen un rol activo en el proceso de diagnóstico de la seguridad local en tanto existe en ellos una representación de los diversos actores locales, lo cual además puede favorecer el apoyo político y social a las iniciativas y planes implementados. Entre las temáticas que pueden ser abordadas en este organismo se encuentran:

Tabla 2. Temáticas pertinentes dentro de los consejos

Temática/Problema	Contenido/Iniciativas
<b>Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de capacitación y aumento de destrezas para aumentar la capacidad de reducción de la delincuencia y la violencia</li> </ul>
<b>Planificación Urbana y Espacios Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y aplicación de la Prevención de la delincuencia y la violencia por medio de directrices de Diseño Ambiental (CPTED, Crime Prevention Through Environmental Design) en la planificación urbana</li> <li>• Crear regulaciones compatibles con los objetivos propuestos</li> <li>• Determinar la existencia de áreas de terreno desocupadas/subutilizadas identificando usos adecuados</li> <li>• Contribuir a la planificación, aplicación y administración de estrategias locales que incluyan directrices de planificación/diseño</li> <li>• Evaluar la iluminación donde los niveles de violaciones/delitos callejeros sean altos</li> <li>• Mejoramiento de los entornos físicos (readecuación)</li> </ul>
<b>Comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordar las perspectivas sesgadas de la delincuencia y la victimización</li> <li>• Evaluar la necesidad de comercializar la vida nocturna en las áreas desiertas de la ciudad, para proporcionar mayor seguridad</li> </ul>
<b>Servicios de Emergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la necesidad de entregar y/o mejorar la orientación de emergencia e información a las víctimas</li> <li>• Generar una base de datos proveniente de servicios de salud y atención a víctimas de delitos para mejorar la calidad de la atención y orientarla a la prevención</li> </ul>
<b>Desarrollo Económico Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos para programas de creación de empleos para grupos en riesgo</li> <li>• Apoyo a programas de inicio de negocios para los grupos en riesgo</li> </ul>
<b>Fiscalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la necesidad de enfrentar la corrupción y negocio de vehículos robados</li> <li>• Evaluar el cumplimiento de ordenanzas locales, por ejemplo de venta de alcohol.</li> </ul>

Temática/Problema	Contenido/Iniciativas
<b>Transporte, caminos, etc.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la ubicación de los refugios de las paradas de autobuses y la seguridad de las personas que viajan en horas avanzadas de la noche desde el trabajo hasta el domicilio</li> <li>• Reconocer los problemas relacionados con las rutas de transporte rápido</li> <li>• Diseñar intercambios modales de transporte con principios de CPTED</li> <li>• Detección de las condiciones que posibilitan los robos de vehículos en ciertas zonas</li> </ul>
<b>Parques y Espacios Públicos Abiertos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la visibilidad en las áreas utilizadas por los peatones, como atajos (por ejemplo iluminación, diseño de paisaje y mantenimiento, etc.)</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas o de bajo costo</li> </ul>
<b>Deportes, cultura y recreación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas dirigidos a los jóvenes y niños</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de proyectos comunitarios que aborden la violencia</li> <li>• Evaluar la calidad y uso de instalaciones deportivas/recreativas</li> </ul>
<b>Bienestar Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de educación para padres</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de destrezas vitales para adolescentes</li> <li>• Evaluar la existencia y resultados de programas de apoyo para niños con necesidades especiales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial, 2003

La principal herramienta para el diseño e implementación de políticas eficientes y eficaces en la disminución de la delincuencia y la violencia en un territorio específico es el diagnóstico local de seguridad ciudadana. En este sentido, existe consenso sobre la necesidad de un diagnóstico detallado que permita la identificación de las temáticas, los factores protectores y de riesgo, en el ámbito de la seguridad, así como los espacios y población donde focalizar las acciones.

No obstante la importancia de dicho proceso diagnóstico, la experiencia local en la elaboración de los mismos conlleva una serie de limitaciones. Por un lado, los diagnósticos incluyen información a nivel agregado que no permite la identificación de las áreas que presentan mayor incidencia en la delincuencia. En segundo lugar, consideran información que si bien permite caracterizar la localidad, comuna

o provincia, ayuda sólo tangencialmente a la definición de una estrategia de seguridad. En tercer término, incluyen información emanada de fuentes oficiales lo cual limita la participación de la visión ciudadana sobre los problemas y posibles soluciones. Finalmente, contemplan información de períodos cortos por lo que se debilita la posibilidad de análisis de tendencias.

Si bien la mayor parte de los procesos diagnósticos se enfrentan a estas limitaciones, muchas de ellas pueden ser superadas a través de un diseño metodológico mixto: cuantitativo y cualitativo. Dicha metodología considera como un elemento fundamental complementar la información estadística con la percepción de la comunidad, logrando una visión más profunda y contextualizada de la realidad delictual de cada territorio<sup>1</sup>.

Dentro de las temáticas pertinente a incluir en el diagnóstico se mencionan:

**1. Problemas urgentes a nivel local.**

- a. *Dónde específicamente se focalizan (lugar o grupo de riesgo).*
- b. *Posibles causas de esos problemas.*

**2. Delitos preocupantes y/o los que han aumentado a nivel local.**

- a. *Lugares en que se concentran.*
- b. *Efecto de estos delitos sobre la población.*
- c. *Existencia de traspaso de delitos de una localidad a otra (límites territoriales).*

**3. Sensación de temor en la población:** temor a un tipo de delito o hecho en particular, o con relación a la seguridad en general.

**4. Definición de responsabilidades entre los diversos actores participantes en el consejo.**

**5. Iniciativas impulsadas a nivel local con relación a la problemática de seguridad ciudadana.**

**6. Agrupaciones intersectoriales existentes relacionadas con el tema de seguridad ciudadana: temas que abordan y actividades desarrolladas.**

**7. Coordinación interinstitucional en el tema de seguridad ciudadana (autoridades locales, policías, profesionales, técnicos, dirigentes sociales, autoridades gubernamentales, entre otros).**

**8. Comunidad y Seguridad Ciudadana**

- a. *Organizaciones: calidad y cantidad.*
- b. *Actividades que realizan.*

**9. Oferta de Seguridad: Privada y Pública.**