

CONSOLIDACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN SEGURIDAD CIUDADANA: FORMACIÓN Y PRÁCTICAS



El proyecto “Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas” ha sido realizado por:

REGIONE TOSCANA (ITALIA) - coordinador

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (ARGENTINA)

MUNICIPALIDAD DE SAN RAFAEL (ARGENTINA)

PREFEITURA DE DIADEMA (BRASIL)

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (BRASIL)

MUNICIPALIDAD DE QUILPUÉ (CHILE)

MUNICIPALIDAD DE VALPARAISO (CHILE)

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, DC (COLOMBIA)

MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL (ECUADOR)

ALCALDÍA METROPOLITANA DE QUITO (ECUADOR)

AYUNTAMIENTO DE MADRID (ESPAÑA)

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO - SANTIAGO (CHILE)

FORUM EUROPEO DE SEGURIDAD URBANA - PARIS (FRANCIA)

ASSOCIAZIONE AMAPOLA - TORINO (ITALIA)

Han participado a los seminarios de Santiago y Florencia:

Roberto Arnaudo, Fernando Daniel Asegurado, Manuele Braghero, Elizabeth Cabezas, Claudio Alberto Canalis, Williams Corvalán Rivera, Nicoletta Curti, Lucía Dammert, Regina Maria Filomena De Luca Miki, Ignacio Eissmann, Pablo Escudero Pérez, Guillermo Fernández, Mario Fabián Gallart, Eleonora Guidi, Mario Hernández Lores, Liliana Herrera González, Juan José López Azcárate, Alejandra Lunecke, Michel Marcus, Laura Martin, Osvaldo Misso, Carlos Moraes Antunes, Rossana Moscatelli, Carla Napolano, Gustavo Paulsen, Romulo Peixoto Figueiredo, Pablo Ponce Cerda, Maria de Fátima Queiroz, María Inés Quintana Fuenzalida, Carlos Rangel, Andres Restrepo, Andrés Fernando Roche Pesantes, Hector Santibáñez Frey, Aldo Alberto Sarmiento, Marco Seniga, Marco Sorrentino, José Sosa, Guillermo Stoltzman Concha, Luis Torres, Franz Vanderschueren, Elkin Velásquez, Mauricio Viñambres Adasme, José Gustavo Zuñiga Gebert.

Con la ayuda financiera de la
UNIÓN EUROPEA - PROGRAMA URB-AL

Coordinación editorial:

ROBERTO ARNAUDO

LAURA MARTIN

Traducciones:

SARA BANI

Diseño gráfico:

 **kreativezone**

STEFANO LABATE

ANGELO CAMPO

Impresión:

G. CANALE & C. S.P.A.



INDICE

PRÓLOGO	4
Freddy Thielemans	
INTRODUCCIÓN	8
Manuele Braghero	
CAPÍTULO I • Base conceptual de la seguridad	10
Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren	
CAPÍTULO II • Profesiones de la seguridad	22
Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren	
CAPÍTULO III • Análisis de la oferta de capacitación	34
Laura Martin	
CAPÍTULO IV • Guía para la capacitación en seguridad ciudadana	46
Roberto Arnaudo	
ANEXOS	59
DOCUMENTO 1 • Gobernabilidad y seguridad urbana	60
Elkin Velásquez	
DOCUMENTO 2 • Los observatorios de la seguridad en los municipios y las políticas de seguridad	88
Mario Hernández Lores	
DOCUMENTO 3 • Gobiernos locales y seguridad ciudadana: experiencias de América Latina y Europa	106
Lucía Dammert y Carla Napolano	
DOCUMENTO 4 • Prevención y juventud	128
Franz Vanderschueren	
CONCLUSIONES	151
Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren	

■ ■ ■ PRÓLOGO

Hace veinte años unos alcaldes de Europa se reunieron para crear el Forum Europeo para la Seguridad Urbana (FESU). Nuestra organización se ha ampliado, pero nuestra voluntad sigue siendo la misma: fortalecer la seguridad de nuestros conciudadanos en el respeto de las libertades democráticas.

Por ello hoy en día nuestra acción sigue enmarcándose en un contexto de preocupación por la deriva que experimenta la seguridad, tal como la formuló Thomas Jefferson¹. Necesitamos una seguridad duradera, como afirma nuestro Manifiesto².

La alianza de alcaldes más allá de las fronteras nacionales y europeas en la lucha por la seguridad es un proceso natural, ya que casi en cualquier parte del mundo el cargo electo local se ha convertido en un actor clave de las políticas de seguridad.

Por supuesto no siempre contamos con las mismas competencias, incluso en el seno de un mismo continente. En todo caso, a menudo los ciudadanos se dirigen a nosotros para obtener una respuesta a la inseguridad diaria que perciben o que sufren en el lugar donde viven. Nos instan justamente a adecuar nuestras prácticas y a inventar otras nuevas.

Para poder renovar nuestros métodos de acción, el intercambio de experiencias y la formación de los actores locales constituyen herramientas eficaces. Poco a poco, a pesar de las distancias, las prácticas similares (comisiones locales de seguridad, Observatorios locales de Seguridad, etc.) pueden fortalecerse mutuamente.

Esta obra se enmarca en un proceso de aprendizaje mutuo. Es el resultado de un proyecto coordinado por la Región Toscana y cofinanciado por la Unión Europea (programa Urb-Al). Presenta un estudio comparado de las competencias de los responsables locales encargados de las políticas de seguridad urbana y prevé la elaboración de planes de formación en este sector³. De esta manera todos podremos avanzar en la reflexión y en la acción.

Los participantes en el proyecto, procedentes de Europa y de América Latina, han enmarcado sus trabajos en esta voluntad de actuar tanto a escala local como a escala global para mejorar la seguridad. Nos invitan a sumarnos a ellos para construir hoy en nuestros barrios, en nuestras ciudades, en nuestros países, en nuestros continentes, la seguridad de mañana.

Sabemos que, lamentablemente, no existe un remedio milagroso para la inseguridad, y que nadie detenta el monopolio de la seguridad. Por ello, a todos los niveles, su búsqueda tiene que impulsarnos a unirnos para encontrar nuevas ideas y prácticas cada vez más eficaces para el aprendizaje mutuo.

¹ “A nation that limits freedom in the name of security will have neither.” Thomas Jefferson.

² Manifiesto del FESU, presentado en ocasión de la conferencia de Zaragoza, 4 de noviembre de 2006.

³ www.seguridadurbal-regionetoscana.net

Más allá de los intercambios transnacionales, tenemos que compartir nuestra experiencia también con los gobiernos y las organizaciones supranacionales como la Unión Europea, el Consejo de Europa o las Naciones Unidas. Ésta es una de las aportaciones esenciales que el FESU quiere brindar, con modestia y determinación, a la reflexión y a la acción en el terreno de la seguridad.

Cordialmente,

Freddy THIELEMANS

Presidente del Foro Europeo para la Seguridad Urbana
Alcalde de la Ciudad de Bruselas
Antiguo miembro del Parlamento Europeo

■ ■ ■ INTRODUCCIÓN

Las instituciones locales son unos de los actores principales de las políticas de seguridad urbana. A partir de este presupuesto se ha ido creando, dentro de los entes locales, un espacio para el desarrollo de una parte de las políticas públicas que en un principio no eran competencia de éstos, y respecto al cual, dichos entes no disponían de personal especializado con un perfil profesional específico y formalmente codificado. Se trata, pues, de una política pública “nueva”, que ha surgido y se ha venido desarrollando en los últimos veinte años.

El desarrollo de las políticas de seguridad urbana - entendidas como políticas territoriales planificadas y realizadas por entes locales - necesita, por lo tanto, un proceso de reorganización interna, de atribución de competencias específicas, de selección de personal y de adquisición de capacidades a través de una formación adecuada para el personal involucrado.

Con el pasar de los años, tanto en Europa como en América Latina, se han ido difundiendo dentro de los gobiernos locales, a todos los niveles, figuras profesionales encargadas específicamente de las políticas de seguridad, definidas a veces como “coordinadores”, a veces individuadas dentro de sectores ya preexistentes en las políticas del ente, en particular en el de políticas sociales o en el de la policía local. Estos actores sociales, que tienen una función relativamente nueva y una colocación no siempre clara dentro de las políticas públicas, están implicados en un proceso de profesionalización que aún está lejos de ser codificado.

Por su originalidad y relativa novedad, estas políticas dependen en gran medida de la excelencia de los actores involucrados, en particular de quienes las dirigen y las coordinan. El éxito de las políticas siempre depende de un conjunto de factores, a saber: la detección correcta de los problemas a afrontar, la elaboración de proyectos y programas eficaces para solventarlos y la calidad de las personas que tienen que ponerlos en marcha. Lo dicho vale sobre todo para las políticas más complejas, que involucran a muchos actores institucionales y sociales.

Partiendo de estos supuestos, la Región Toscana decidió promover un proyecto de intercambio y diálogo entre autoridades locales europeas y latinoamericanas, en el marco de la Red 14 del Programa Urbal, sobre el tema de la formación de los actores encargados de coordinar las políticas de seguridad urbana.

En dicho proyecto participaron una serie de administraciones locales de Europa y América Latina, apoyadas por varias organizaciones que enriquecieron sus labores aportando conocimientos técnico-científicos en seguridad urbana; la presente publicación representa el resultado final del proyecto, cuyo objetivo era comparar experiencias procedentes de contextos lejanos y promover la interacción entre las múltiples profesionalidades que se ocupan de seguridad urbana en las administraciones locales.

La interacción entre distintos actores – representantes de entes locales, universidades y ONGs – apuntó a identificar las necesidades formativas de estos perfiles profesionales y

a definir las condiciones necesarias para elaborar programas formativos calificados que puedan realmente contribuir al desarrollo profesional y a la consolidación de las políticas locales de seguridad urbana.

Sin embargo, afrontar en términos de intercambio y comparación de experiencias el tema de la “profesión” del experto en políticas de seguridad de modo que no sea ingenuo significó, desde el comienzo de nuestro trabajo, abordar de forma comparativa el tema general de la complejidad de las políticas de seguridad en los entes locales y en cada contexto específico.

De hecho, nuestra labor confirmó la idea que la complejidad hace referencia ya sea a las causas de los fenómenos, ya sea a la gama y a la transversalidad de las interconexiones, ya sea 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, tanto a nivel conceptual como a nivel metodológico y organizativo.

Como se pudo entender, esta no consolidación de las políticas de seguridad ciudadana determina algunas cuestiones inevitables en la elaboración de los programas formativos dirigidos a la multiplicidad de perfiles profesionales que se ocupan de políticas de seguridad urbana con tareas de dirección.

Si bien tenemos que pensar en la transversalidad de la seguridad urbana como el objeto principal de los programas profesionales, no tenemos que olvidar que cualquier profesión necesita también una adecuada claridad sobre su objeto intelectual y su propia función en la organización. El problema es entonces comprender en qué medida las políticas de seguridad urbana son un sector de hecho indeterminado en comparación con otras políticas y en qué medida los encargados tienen una formación específica y no permanecen más bien como figuras sobrepuestas a otras figuras y sectores de las políticas públicas.

Por lo tanto, nuestro trabajo nos impulsó a buscar respuestas – respetando las diferencias entre los varios contextos interrogados – a preguntas como éstas:

- ¿Cuál es el ámbito formativo que tiene que distinguir a un “experto” en seguridad? ¿La criminología, la sociología, la psicología, etc.?
- ¿Cuál es la especificidad de su campo de acción? ¿Cuáles saberes son específicamente suyos?
- ¿Cómo podemos definir un perfil profesional respecto a un ámbito de acción que no tiene fronteras precisas y que se sobrepone a otros ámbitos?
- ¿Cómo puede un director/ coordinador de políticas de seguridad ser legitimado dentro de su propio ente, desarrollando una tarea que “molesta” por su carácter innovador, multifacético e impreciso respecto del ámbito profesional de los expertos clásicos (sean éstos del derecho o de la policía o de la administración pública)?
- ¿Hay una necesidad formativa común a los diferentes contextos geográficos, transversal a los varios modelos y necesidades locales?

Para contestar a estas preguntas se intentó 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 concretizar, 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 y, por otra parte, la dimensión de los valores, en el sentido de los derechos y libertades democráticas, con la que se relacionan necesariamente las políticas de seguridad urbana.

El “técnico” (o, mejor dicho, los “técnicos”, puesto que los perfiles profesionales de estas figuras pueden llegar a ser muy diversos) de la seguridad urbana se ha venido definiendo como una figura con conocimientos múltiples, sobre todo en ciertos ámbitos y temas específicos, caracterizada por unas necesidades profesionales, y por ende de formación, que remiten a las funciones de coordinación de las políticas de seguridad, entendidas como transversales y ubicuas en comparación con los “sectores” tradicionales que vertebran las políticas de los entes locales.

Desarrollar unas políticas integradas de seguridad significa adoptar un enfoque de trabajo que “rompa” la sectorialización organizativa y competencial de las administraciones locales e impulse la integración de las políticas, o sea la capacidad de reconfigurar la intervención pública según objetivos compartidos y perseguidos de forma transversal.

Por otro lado, significa también tener conocimientos que otorguen eficacia a la interacción que se establece entre los actores involucrados en los problemas de la seguridad urbana y las instituciones encargadas de solucionar dichos problemas. Significa, desde nuestro punto de vista, no olvidar nunca las implicaciones que conllevan, siempre y en cualquier contexto, las políticas de seguridad en el plan de los derechos humanos, de las libertades de ciudadanía y de las diferencias de género.

El cometido de los técnicos de las políticas de seguridad consistiría, por lo tanto, en una perspectiva operativa específica respecto de 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, de su relación con otras instituciones y con los ciudadanos, con los valores fundamentales de la libertad democrática y con el respeto de los derechos de cada ciudadano.

Los técnicos de las políticas de seguridad urbana, por lo tanto, deberían tener acceso a una formación que integre estos aspectos y abarque ya sea los conocimientos técnicos que remiten a los temas específicos de la seguridad y prevención, ya sea los conocimientos de gestión, interrelación y valores que constituyen el núcleo esencial de su acción concreta en el ente local.

En el marco de estas consideraciones generales, el técnico de la seguridad urbana debe apuntar a construir sus propios conocimientos basándolos no sólo en la comprensión de la transversalidad de las cuestiones encaradas, sino también y sobre todo en la forma específica de concebir su práctica.

El tema central, por lo tanto, es crear una figura profesional orientada a la construcción compartida de estrategias y métodos de seguridad urbana que involucren todo un abanico de actores institucionales, sociales y de integración y coordinación de políticas.

Este enfoque impulsa la construcción cultural de formas de interrelación y de interacción más estrechas y eficaces entre patrones de proyectualidad local y maneras de construir políticas de seguridad urbana realmente integradas. La interrelación depende en gran medida de la capacidad de poner en marcha un proceso de cambio y reorganización sustancial de la administración pública, de manera que el actor público pueda desempeñar un papel realmente innovador en la elaboración de procesos y *policies*, identificando maneras de fomentar proyectualidades distintas y fragmentadas y facilitando la elaboración de perspectivas compartidas sobre la convivencia ciudadana.

Este volumen recoge los resultados del proyecto “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”.

En dicho proyecto, que contó con el apoyo de la Comisión Europea en el marco de la Red 14 del programa Urbal, las ciudades de Rosario y San Rafael (Argentina), Diadema y Rio de Janeiro (Brasil), Quilpué y Valparaíso (Chile), Bogotá (Colombia), Guayaquil y Quito (Ecuador), Madrid (España) y organismos (Universidad Alberto Hurtado (Chile), Forum Europeo para la Seguridad Urbana, Región Toscana, Asociación Amapola) se vieron involucradas en actividades de investigación e intercambio que culminaron con dos seminarios internacionales, celebrados en Santiago del 28 de junio al 1° de julio de 2006, y en Florencia entre los días 28 y 31 de octubre del mismo año.

Las tareas de intercambio y reflexión sobre los temas del proyecto dieron lugar a los ensayos contenidos en este libro, al que han colaborado muchos autores. El volumen está dividido en dos partes: un informe orgánico que propone una serie de directrices para la elaboración de propuestas de formación dirigidas a gerentes de la administración local, y una parte de anexos, con ensayos temáticos que enmarcan en una perspectiva de formación unos temas específicos de gran calado en el desarrollo de políticas locales e integradas de seguridad urbana.

Fue un trabajo complejo, dificultado por la heterogeneidad social e institucional entre los participantes; un trabajo que representó un desafío para todos, y que se tradujo en un año muy intenso de elaboración, investigación e intercambio de experiencias e informaciones. Esta publicación es el fruto de nuestras labores, y quiero aprovechar la ocasión para agradecer a todos los participantes su dedicación extraordinaria, una dedicación que ni siquiera el mundial de fútbol ha podido disminuir. La finalizamos y publicamos, pero opinamos que sería útil que este trabajo continuara en el futuro.

Florencia, Diciembre de 2006

Manuele Braghero
Project Manager

Capítulo 1.

Base conceptual de la seguridad

Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren

*Universidad Alberto Hurtado
Santiago - Chile*

■ ■ ■ 1. PREMISA

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 cuáles son los alcances del concepto. Las ideas más 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 implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos” (Arriagada, 1999).

Pero esta definición de la seguridad 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 aún 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.

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.

■ ■ ■ 2. 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. Esto 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 solo 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. 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 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. Para lograr esta situación se deben diseñar políticas que con una perspectiva de género integran las diferencias en la seguridad para hombres y mujeres, ya que no es lo mismo planificar tácticas y estrategias de seguridad para un hombre que para una mujer.

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 la 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 aún 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 éstas étnicas, religiosas o sexuales genera a menudo conflictos en la medida en que el grupo minoritario 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 sólo como conflictos de grupos sino 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 de seguridad de los problemas de las minorías en la vida urbana constituye un indicador de la voluntad político-social de construir una sociedad inclusiva y del respeto de los derechos humanos. Las formas de realizarlo pasan no sólo por la comprensión y el respeto de las demandas de las minorías sino también por la necesaria incorporación de éstas 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.

■ ■ ■ 3. 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 pues su vulneración 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 generalizada, 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.

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 así también su deterioro en 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 está en situación de vulnerabilidad.

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 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 sólo individual. El ciudadano exige seguridad para él y su familia pero también pide calidad de vida en los espacios públicos sean estas 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.

■ ■ ■ 4. 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 de los gobiernos democráticos. Esta definición supera el antiguo concepto de Estado – Nación weberiano en base al rol del Estado de ‘mantener el monopolio de la violencia legítima al interior del ámbito territorial.’ 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 fórmulas 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 sólo 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 está organizada y de convivir 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 aún 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 valorización 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 ello 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 efíme-

ro y la presencia estructural del riesgo. 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 la participación de nuevos actores sociales en su producción. El énfasis en la seguridad pública correspondió a un monopolio estatal en materia de seguridad concretizado en las fuerzas de policía 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.

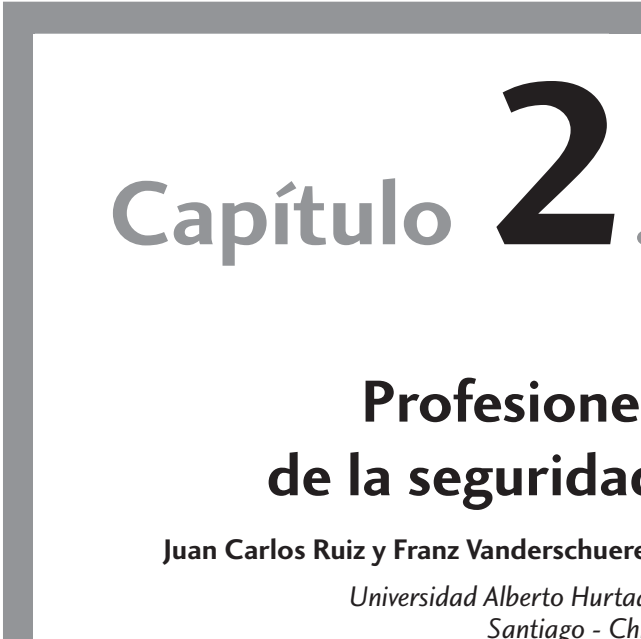
La incorporación del ciudadano a la seguridad permite hablar ya no de una producción de seguridad por parte de los agentes estatales, sino de la necesidad de coproducir la seguridad entre todos los actores involucrados. La coproducción se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado 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 sólo corresponsables de las soluciones a los problemas sino también como elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo que implica la apertura 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, cuándo hacerlo, es decir, en qué instancias la comunidad puede jugar un rol y cuáles son las otras instituciones y organismos llamados a hacer frente a la seguridad.

La incorporación de las personas a las políticas de 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 han 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.



Capítulo 2.

Profesiones de la seguridad

Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren

*Universidad Alberto Hurtado
Santiago - Chile*

■ ■ ■ 1. 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 relacionado con 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 roles que cumplir dentro de la pluralidad de actores que hacen ciudad, como objetivos para el buen gobierno 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 mas 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 mas 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 problemas en relación con los 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 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 profe-

sionales 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 capacitación de los actores de la seguridad local debe actualizar sus competencias frente a un fenómeno nuevo, desafiante y emergente. Para ello hemos compuesto seis 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.

■ ■ ■ 2. 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, el 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 quien 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 de 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 co-alición 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 compartido 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 la 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*

■ ■ ■ 3. 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.

4. COORDINACIÓN GENERAL DE SEGURIDAD

La política local de seguridad necesita una coordinación general 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. En efecto es un error identificar este rol con una sola persona, que sería un tipo de líder único o carismático. Es conveniente verlo como un equipo bien liderado y complementario en términos de género y de responsabilidad. 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 imbuído 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 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 que posean “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

■ ■ ■ 5. 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 su 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.

■ ■ ■ 6. 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, otras 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 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 en el interior de su área como con otras áreas o proyectos y ser un 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.

■ ■ ■ 7. MONITORES DE TERRENO

Hoy en día operan en las distintas ciudades un conjunto de monitores que realizan acción social, cuyas actividades apuntan a diversas materias de acuerdo a los objetivos que se plantean, como por ejemplo convivencia barrial, salud, educación, resolución de conflictos, entre otras. 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 en el interior de una comunidad o escuela, o mediador familiar); sea el mediador “temático” que interviene en un área habitualmente conflictiva, por ejemplo, el agente encargado de solucionar conflictos que emergen entre grupos en los transportes públicos.
- 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.

MONITOR DE GRUPOS VULNERABLES

Un primer tipo de monitor es aquél 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 entrena-

miento 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 en las 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, instituciones de las Iglesias 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, con la justicia y con la policía.

Otro problema en estos casos 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.

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. Es importante subrayar el aspecto educativo de esta función. No es simplemente una persona que medie en los conflictos sino que puede (como en el caso de Rosario) buscar mediadores directos al interior de la comunidad o bien enseñar formas alternativas y pacíficas de resolución de conflictos.

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 y con la justicia.

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
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	Falta de cualquier contacto formal con la policía
Mediadores comunitarios	Barcelona	Espacios públicos	Uso del espacio público y servicios urbanos	Conflicto entre el profesional y el oficial a cargo de la comisaría

Fuente: FESU 1997

Un tercer tipo de monitor es aquél integrante de la propia comunidad que ejerce un liderazgo en actividades de prevención llevadas a cabo por la propia comunidad, que involucren 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 guardías 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



8. 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

Función	Características	Rol	Competencias exigidas	Demandas de formación
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
Monitores de terreno	Actúan en terreno. Relacionan proyecto con población objetivo	Integración de la población objetivo al proyecto	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)	Prácticas de prevención en las temáticas específicas que trabajan Herramientas de trabajo comunitario, justicia restaurativa, mediación Aprendizaje de trabajo con autoridades públicas

Fuente FESU 1997 y 1998

REFERENCIAS:

- **Chambron, M. Marcus, M. y C. Tascon Menetrier** "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.

Capítulo 3.

Análisis de la oferta de capacitación

Laura Martin

*Associazione Amapola
Torino - Italia*

■ ■ ■ 1. PREMISA

Teniendo en cuenta que el tema central del proyecto Urb-AI 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 posgrados 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.

2. 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 partnership compuesta por el mismo Foro Europeo para la seguridad ciudadana, la Université de Bourgogne (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 deviances*”, 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.

■ ■ ■ 3. AMÉRICA LATINA

En **Colombia**, la ciudad de Bogotá (muy activa en materia de seguridad) ha organizado durante el período 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 saber – 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, sub-oficial y agente). En cada uno de los períodos administrativos se ha logrado capacitar a más de 5000 personas, por un total de 16.200 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 Aconcagua, 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** el municipio de **Diadema** ha iniciado, en Julio de 2006, la realización del Programa de Seguridad y Educación al alcance de todos a través de la implementación de un Telecentro, con el objetivo de capacitar y calificar mayormente los agentes de seguridad mediante Internet. Los Cursos están financiados por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de la Justicia (Senasp) y la Academia Nacional de Policía y se realizan con la colaboración de la Administración Municipal. Se trata de doce cursos, a saber: “Preservación del Local del Crimen”, “Violencia, Criminalidad y Prevención”, “Salud o Enfermedad”, “Búsqueda y Captura”, “Combate al Lavado de Dinero”, “Formador de Formadores”, “Uso de Informaciones”, “Uso Progresivo de la Fuerza”, “Derechos Humanos”, “Mujeres Víctimas de Violencia”, “Tráfico de Seres Humanos” (este último en sociedad con la Organización Internacional del Trabajo) y “Fortalecimiento de las Estrategias de Enfrentamiento del Tráfico de Personas para Fines de Explotación Sexual”.

El Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais 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 Secretaría 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 INSUDE (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 es-

tá 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 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 preveen 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 Comunales 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 Comunales 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 relaciona-

dos 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.

■ ■ ■ 4. 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 variada, 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 téc-

nicas 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 variado: 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.

Capítulo 4.

Guía para la capacitación en seguridad ciudadana

Roberto Arnaudo

*Associazione Amapola
Torino - Italia*



1. 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 programas 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 entes locales debe tener. Competencias y referencias de valores que, fundando su profesionalidad, refuercen su perfil y su posibilidad de acción dentro del ente 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.



2. LA DEFINICIÓN DE LA FIGURA PROFESIONAL

El análisis de necesidades profesionales representa la fase de mayor criticidad en el proceso de elaboración del programa formativo. Esta acción juega un papel estratégico en el proceso de construcción de las políticas de formación, constituyendo un pasaje obligado 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 programas.

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 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 ente. Ellas pueden indicarse como: coordinadores, secretarios técnicos, encargados de seguridad, ecc.

En otras ciudades, la figura del coordinador no está 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. 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 los varios temas que, si bien se refieren a la seguridad de los ciudadanos, también incluyen otros elementos de política social y urbana como la educación, la vivienda, 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 la proyectación compleja, de la implementación y evaluación de programas y proyectos, de la integración estratégica de intervenciones y políticas, de la participación de los sectores locales.

■ ■ ■ 3. 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 averiguar si la oferta formativa existente cumple con las profesionalidades identificadas en el análisis sectorial.

El escenario de la oferta formativa de los países involucrados en nuestro proyecto contenido en el capítulo 3, 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. La oferta formativa existente:

- parece tener un carácter prevalentemente académico y no directamente profesionalizante
- se basa sobretudo en metodologías formativas tradicionales que consisten en lecciones frontales
- se dirige a un público no homogéneo, numeroso 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, gestionales y de costumbre
- parece que no tiene puntos de referencia centrales y explícitos en la dimensión de valores de la protección democrática de los derechos y de la libertad de los ciudadanos

Este cuadro general – que hemos elaborado como ejemplo de una actividad de investigación de la oferta formativa que consideramos indispensable para la elaboración de propuestas innovadoras – nos pone delante de los límites totales de la formación profesional en materia de seguridad ciudadana, que parece generalmente disorgánica, fragmentaria y sustancialmente no funcional a la consolidación de competencias como son las del conjunto de figuras profesionales de ejecutivos de las administraciones locales a que nos dirigimos.

■ ■ ■ 4. DE LA IDENTIFICACIÓN DE LA FIGURA A LA DESCOMPOSICIÓN EN COMPETENCIAS

Después haber definido los perfiles profesionales de referencia y examinado la oferta formativa existente, la fase siguiente consiste en la elaboración de programas formativos coherentes en materia de seguridad ciudadana y lleva a 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 del recorrido formativo.

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 programas 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 necesarias para que el saber técnico se traduzca en una prestación profesional eficiente.

En la construcción de recorridos formativos 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 (de administración ejecutiva y de costumbres) no li-

gadas a saberes específicos de la seguridad ciudadana entendida como integración de políticas, intervenciones y sujetos en una lógica de gobernanza

- competencias relacionadas con fenómenos sociales conectados con la seguridad ciudadana: las migraciones, la condición de la mujer, la condición de los jóvenes

Como evidenciado por las actividades de encuesta desarrolladas en nuestro proyecto, el marco de las políticas de seguridad ciudadana hace referencia a muchos saberes técnico-profesionales que a su vez atañen a muchas disciplinas científicas.

En la construcción de programas formativos específicos, la definición de estos saberes no puede más que cumplir con las necesidades procedentes de la demanda de seguridad a nivel local y con 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, ecc.) corresponderán, en términos de saberes y técnicas, necesidades formativas *parcialmente* distintas. Por otra parte, saberes y técnicas tendrán que cumplir con particulares instancias locales que den prioridad a algunos contextos de las políticas de seguridad más que a otros.

Como ejemplo, podemos referirnos, sin ambiciones de exhaustividad, a algunos macro-contextos particularmente relevantes y de norma universales respecto a varios marcos y figuras profesionales:

- 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 valor *plurisectorial* que deriva de una de sus características específicas: ser figuras profesionales específicas (pertenecientes a un sector específico y/o a una determinada área técnica de actividad) y, al mismo tiempo, ser 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 más respecto a otros sectores de las políticas del ente local.

La complejidad hace referencia ya sea a las causas de los fenómenos, ya sea a la gama y a la transversalidad de las interconexiones, ya sea 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 gobernancia, más niveles:
- La integración de las competencias en las instituciones públicas
- La integración organizativa dentro del aparato burocrático-administrativo del ente 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.

Un punto de vista respecto a la realidad, por el hecho de que ya son valorados a través de otros puntos de vista disciplinarios y de otras políticas. Cada punto de vista se porta de forma distinta, con modalidades de observación, técnicas y objetivos diversos.

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.

■ ■ ■ 5. DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES A LOS OBJETIVOS FORMATIVOS

Concebir el programa partiendo de la descripción del papel y de las competencias profesionales sin duda traduce las necesidades identificadas en formación de la manera más inmediata y eficiente.

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, que tienen que ver con la ayuda en la construcción de políticas estratégicamente unitarias y coherentes, integrando la pluralidad de los enfoques, de las culturas, de las intervenciones existentes y de los sectores y entes competentes. 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 hacen constantemente referencia 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 programas 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 programas formativos de manera precisa 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 programa formativo superior debe ser un programa 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 en lo que se refiere a la elección de metodologías. Las fases iniciales del programa formativo pueden adoptar inclusive una metodología tradicional; normalmente, en este marco, hay que privilegiar metodologías activas e interactivas:

- encuentros informales con 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.

■ ■ ■ 6. 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 criterio de juicio relativo a su cumplimiento y por lo tanto a la eficiencia de la acción formativa. Desde esta perspectiva, la evaluación llega a ser 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 planeamiento y realización de las acciones formativas. Las operaciones que la caracterizan tienden a la exigencia de coleccionar todos los elementos que permiten:

- 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 llega a ser la premisa esencial para cada fase de decisión del programa formativo, desde el punto de vista didáctico, organizativo-gestional y de resultado.

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.

■ ■ ■ 7. 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 programa 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 programa profesionalizante tendrán que diseñarse 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.

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 descrito 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 ideación 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, aún 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 ítems 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.

REFERENCIAS:

- **AA.VV.**, Linee guida per la progettazione di percorsi formativi IFTS, ISFOL, Roma, 1999.
- **Ajello A.** (a cura di). La competenza, Bologna, il Mulino, 2002.
- **Beltrani M.**, “L’epistemologia della complessità e i suoi riflessi in campo educativo”, in Verifiche, dicembre 1996.
- **Bocchi G., Cerutti M.** (a cura di) La sfida della complessità, Milano, Feltrinelli, 1988.
- **Bruner J.**, La mente a più dimensioni, Editori Laterza, Nuova edizione, 2003.
- **Callari-Galli M, Cambi F, Cerutti M.**, Formare alla complessità, Roma, Carocci, 2003.
- **Canevaro A., Peticari P.**, Né tuttologi, né specialisti, in S. Manghi (a cura di), “Attraverso - Bateson., Ecologia della mente e relazioni sociali, Piacenza, Anabasi, 1995.
- **D.A. Schön**, Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale, Bari, Dedalo, 1993.
- **Quaglino G.P.**, Fare formazione, Il Mulino, Bologna, 1985.
- **Quaglino G. P., Carozzi G. P.**, Il processo di formazione, Franco Angeli, Milano, 1989.
- **Quaglino G.P.**, Il processo di formazione. Dall’analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2003.
- **Quaglino G.P. (2004)**. La vita organizzativa. Difese, collusioni e ostilità nelle relazioni di lavoro, Milano, Raffaello Cortina Editore.

Anexos

DOCUMENTO 1 • **Gobernabilidad y seguridad urbana**
Elkin Velásquez

DOCUMENTO 2 • **Los observatorios de la seguridad
en los municipios
y las políticas de seguridad**
Mario Hernández Lores

DOCUMENTO 3 • **Gobiernos locales y seguridad ciudadana:
experiencias de América Latina y Europa**
Lucia Dammert y Carla Napolano

DOCUMENTO 4 • **Prevención y juventud**
Franz Vanderschueren

Documento 1.

La Governance de la seguridad ciudadana

HACIA UNA PROPUESTA OPERACIONAL¹

Elkin Velásquez

Alcaldía de Bogotá, DC - Colombia

1. El documento de trabajo es resultado parcial del proyecto de investigación sobre Gobernabilidad Territorial desarrollado por el autor en el CIDS de la Universidad Externado de Colombia. Esta versión fue presentada en el seminario Internacional "Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas", organizado del 28 al 30 de octubre de 2006 en Florencia, Italia, por la Regione Toscana y la Red 14 de URBAL sobre Seguridad Ciudadana en la Ciudad.



1. INTRODUCCIÓN

La seguridad aparece como una preocupación capital para los ciudadanos. En los últimos años, muchos acontecimientos han influenciado para que en muchas ciudades del mundo aparezca la seguridad como uno de los temas centrales. Las encuestas de opinión así lo constatan. En las ciudades de los países ricos el terrorismo y la aversión al riesgo y al conflicto inciden en la preocupación por la seguridad. En los países en desarrollo la desigualdad socio-económica y la pérdida de credibilidad en las instituciones afectan de manera crucial la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos.

Frente a una demanda ciudadana creciente, aparece la dificultad del Estado para responder eficazmente a todas las variables de la inseguridad. A esto se suma que durante las últimas tres décadas los especialistas de la administración pública y del Estado han pregonado la doctrina de la reducción del tamaño del Estado. Pero un Estado cada vez más reducido, de manera relativa o de manera absoluta, confrontado a una demanda cada vez más importante en materia de seguridad, se enfrenta a un problema crucial: la imposibilidad de responder a todos los problemas de la seguridad de manera apropiada. La respuesta eficaz del Estado a los problemas de seguridad ha encontrado límites en las últimas décadas.

Por otra parte, la política pública cambió en los últimos años con la demanda de la comunidad para verse involucrada en las decisiones que la afectan y en su implementación. Los pasos hacia una democracia deliberativa o participativa en el discurso y en la norma, y algunas veces en la práctica, también están induciendo cambios en los modos de gestión de lo público. Muchos más actores han construido una posibilidad de mayor ingerencia en los temas públicos. La seguridad no es la excepción. Han aparecido actores sociales y económicos que demandan participación o a quienes se les demanda su participación en los temas de la seguridad. Y adicionalmente en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han tornado actores necesarios en la política pública sobre seguridad ciudadana.

La situación se ha tornado compleja y se requieren instrumentos y prácticas que faciliten la intervención coordinada de los distintos actores, para, al fin de cuentas, responder al ciudadano, que no espera cosa diferente a la atención de las problemáticas que lo aquejan. Esta situación necesita nuevos modos de regulación y de negociación de lo público, y precisamente es en este nuevo contexto que han aparecido los conceptos de gobernabilidad y gobernanza.

Este documento presenta de manera sintética y en una primera versión lo que podría llamarse la **governance de la seguridad**. Pero no cualquier *governance* y tampoco cualquier seguridad. Interesan aquí el problema de la *governance* en la perspectiva del territorio y la seguridad en el entorno de la ciudad: la seguridad urbana, mejor llamada en algunos países seguridad ciudadana.

Se trata de los elementos básicos que permitan a los agentes interesados en las problemáticas de seguridad urbana, bien en la perspectiva analítica, bien en una lógica operacional y de gestión, abordar la *governance* de aquella. Estos elementos se conciben como fundamentales desde la perspectiva de los operadores de la seguridad ciudadana en el nivel local y presentados en esta forma pretenden aportar herramientas básicas que también deben formar parte de los procesos de formación de los agentes locales de seguridad, todo esto inscrito en el proyecto de la Red 14 de URBAL “Consolidación de gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”

El documento dedica las dos primeras partes a la comprensión del concepto de *governance* (en español asimilable a dos conceptos: gobernabilidad y gobernanza) y a la forma de operacionalizarlo. La parte final trata de manera sucinta sobre la forma de hacer operativo el planteamiento de *governance* de la seguridad, tanto en la lógica de comprensión de los problemas como de herramientas para construir dicha *governance*. Algunas notas finales plantean caminos necesarios tanto en investigación como en aplicación para la gobernabilidad de la seguridad.

■ ■ ■ 2. GOVERNANCE, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS

Gobernabilidad y gobernanza se han venido utilizando como equivalentes de *governance* (inglés) y de *gouvernance* (francés). La raíz de *governance* se encuentra en el latín “*gubernare*” que significa pilotear, en referencia a los asuntos públicos. La palabra se utilizó en Inglaterra y Francia en los siglos XIV y XV para designar el arte de gobernar. Las acepciones de finales del siglo XX aparecen con la organización mundial “Trilateral” conformada por empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea) y que vincula por primera vez el concepto de *governance* con las respuestas a lo que sería una de las problemáticas más importantes de los años que siguieron: el aumento de las demandas sociales frente a una capacidad financiera e institucional constantes o incluso en detrimento en algunos casos (Croizier, et al, 1975)

Este documento no trata de hacer una revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema de la *governance* sino más bien de un rápido recorrido por el concepto, que más adelante será útil para el tema de la seguridad. Varias agencias y autores han abordado la cuestión de manera amplia en los últimos años (PNUD, 1997; Banco Mundial, 2001; Prats, 2001; Kooiman, 1993)

Como lo señala una mayoría de referencias, se trata de un concepto polisémico y en torno al cual existen tantas definiciones como autores. El concepto presenta problemas de coherencia interna en cuanto a sus objetos y enfoques, y externa pues no necesariamente logra diferenciarse de otros conceptos. Existe además la dificultad de que se puede escuchar en política el uso de la palabra gobernabilidad para denotar muchas circunstancias y problemáticas.

El debate sobre estos conceptos sigue abierto. Como lo plantea Suarez (2002) “*los conceptos que los diversos autores vierten sobre la noción de gobernabilidad serán diversos, controvertidos y enfocados desde distintas premisas, enfoques y perspectivas, de modo tal que la búsqueda de conceptos “unívocos” de gobernabilidad, carecerá de utilidad analítica*”.

Existen diferentes visiones de la *governance*. Algunas visiones se concentran en el análisis de la gestión del poder por parte de las élites; otros enfoques buscan vincular más estrechamente a la sociedad civil con los agentes del Estado haciendo énfasis en las nociones de “ciudadanía” y “democracia”.

De cualquier manera, es posible distinguir cuatro grandes ámbitos en los que se ha usado el concepto de gobernabilidad y de gobernanza de manera diferente: El ámbito de la *Corporate governance*, el ámbito de las relaciones internacionales, el ámbito de la *Good governance* y uno más que se ha denominado *Modern governance*.

La *Corporate governance* se ha utilizado principalmente en el sector privado y apunta a encontrar una respuesta a los desarreglos de coordinación y a los costos de transacción informales (corrupción, cultura corporativa, etc) que influyen negativamente en el desempeño y la productividad de una organización. Trabajos como los de North (1990) y Williamson (1985) han abordado esta perspectiva.

La gobernabilidad en el ámbito de las relaciones internacionales se ha focalizado en la construcción de sistemas de reglas para resolver problemas entre estados sin contar con la autoridad de un Estado. Trabajos como el de Rosenau & Czempiel (1992) o el de Huft (2001) han expuesto ya los principios y las implicaciones de esta forma de gobernabilidad sin Estado.

El ámbito de la *Good governance*, utilizado en el español como “buen gobierno” o como “buena gobernabilidad”, ha sido apropiado principalmente por los organismos multilaterales (Barraza, 1996; PNUD, 1997) para designar un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos frente a los cuales se comparan los diferentes países para luego prescribir o aconsejar desarrollos específicos.

Finalmente se cataloga en el ámbito *Modern governance* la serie de trabajos que se han ocupado principalmente desde la ciencia política de los nuevos mecanismos de regulación de lo público surgidos ante fenómenos como la globalización y frente a acciones de desarrollo del Estado y la democracia como la descentralización, la participación ciudadana, etc, que han conducido al surgimiento de nuevas redes de actores estratégicos en la construcción de lo público. Para atender las dificultades que representan estas nuevas formas de lo público, que necesariamente responden a una situación de sobrecarga de demandas sociales frente a una capacidad disminuida del Estado, se ha utilizado el término *governance*. En esta lógica, *governance* permite acercarse a la idea de la capacidad de un sistema político para gobernarse (Kooiman, 1993, 2005).

Recientemente, un artículo de Revesz (2006) sintetiza la diferencia que con el tiempo se ha venido imponiendo entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (figura 1). La gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la

forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia.

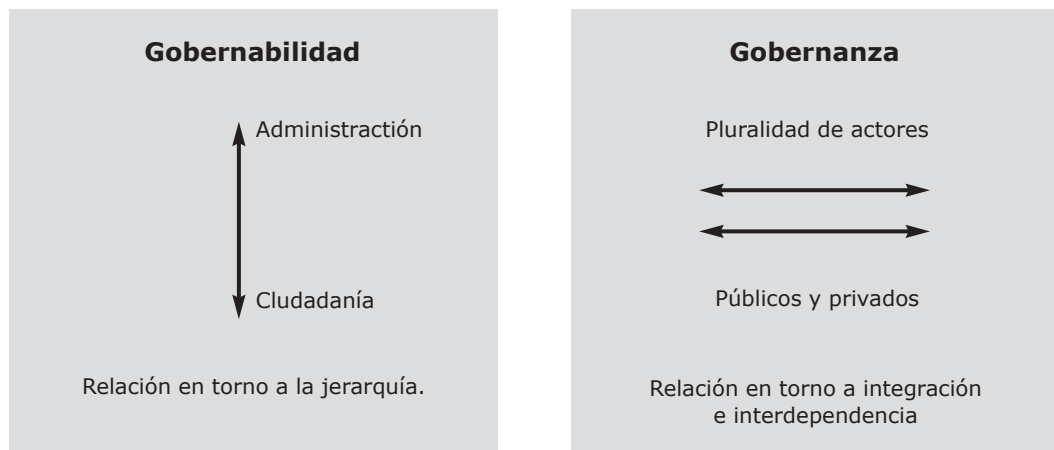


Figura 1. Esquema conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza (adaptado de Revesz, 2006).

Finalmente, el análisis de diferentes fuentes permite establecer varios puntos de partida para la aplicación del concepto:

1. Toda sociedad, en cualquier época, tiene sus procesos de *governance*, incluso sin Estado
2. La *governance* surge frente a conflictividades presentes o futuras
3. No hay modelo universal de *governance*
4. Estos procesos pueden descomponerse en elementos constitutivos y pueden ser estudiados o contruidos con una metodología adecuada
5. Para el Estado y la Administración Pública estos conceptos implican desarrollar nuevas competencias y talentos tanto en una perspectiva integral como en una perspectiva sectorial



3. EN BÚSQUEDA DE LA OPERACIONALIDAD DEL CONCEPTO DE GOVERNANCE

Lo que resulta realmente interesante de un concepto como éste es la posibilidad de aplicarlo de manera operacional. Bien para establecer el estado de una situación de ingobernabilidad o bien para proponer formas de acción y desarrollar la gobernabilidad o la gobernanza en un territorio o para una temática específica.

Algunas visiones de la gobernabilidad (Tomassini, 1994; Rojas, 1994; Coppedge, 1994), hacen énfasis en la vinculación de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas. Para aquellos para los cuales en cambio el concepto de gobernabilidad está referido “al

ejercicio del gobierno y a las condiciones para que esta función se pueda desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social" (Rojas, 1994), las claves para la materialización de la gobernabilidad están en la institucionalidad política del Estado, el desarrollo del sistema político, de la cultura cívica, de las relaciones entre la economía y la política, así como en las formas, eficiencia y aceptación de las políticas públicas.

Para estas visiones se han desarrollado sistemas de indicadores y de medición que presuponen una situación "modelo" y tratan de establecer la "distancia" entre este "modelo" y la situación medida en un sector o un territorio en particular. Suarez (2002) plantea cómo estos modelos prescriptos establecen una serie de preocupaciones en torno a la buena gobernabilidad y la materializan en mediciones de eficiencia, predictibilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad (*accountability*) de la maquinaria gubernamental. También aparecen en segundo término, las preocupaciones referidas a las condiciones necesarias, y más amplias que las primeras, para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto, mejorando la eficiencia del poder ejecutivo. En tercer lugar, Suarez (2002) habla de la preocupación de alcanzar procesos de participación política y consensos para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, dentro de un marco de diálogo continuo y amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Respecto de la visión de modelos prescriptivos aparecen los de las organizaciones internacionales como los más extendidos. En particular aparecen kits de indicadores desarrollados por el Banco Mundial (Kaufmann, et al, 2006) o por el PNUD (2005). Estos indicadores presentan un interés de comparación preliminar entre territorios y eventualmente facilitan el emprendimiento de trabajos tipo "survey" en un territorio dado para saber "qué tanto se alejan" de una gobernabilidad modelo. Menos segura es su aplicabilidad para analizar la problemática integral de gobernabilidad o para construir soluciones de gobernabilidad específicas.

Por otro lado, Menéndez-Carrión (1991) señala que *"se trata también de pensar la gobernabilidad como cuestión relativa a cómo producir poder"...y de "cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de (a) control de los gobiernos y de todo agente de representación, y (b) de regulación cotidiana de su convivencia"*.

Uno de los aspectos centrales de una aplicación del concepto está en la imputabilidad (*accountability*) de los gobiernos y de los agentes de representación; se trata de la gobernabilidad como gestión de poder, acceso al poder y producción de poder que lleva al tema de la responsabilidad política y al dilema de cómo incorporar en los procesos políticos mecanismos activables de imputabilidad de los gobiernos ante la ciudadanía.

Cómo abordar la materialización del concepto de *governance*?

El primer punto es acordar una visión del concepto que pueda volverse operativo más adelante. En esta lógica, y teniendo en cuenta las visiones del *"modern governance"* nombradas en el capítulo anterior, se hace referencia aquí a un par de definiciones. La definición de Le Galés (1995) para quien *"la governance aparece como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado"*. En segunda instancia, la definición de Hufty (2006a) quien considera que *"Gobernanza son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos"*.

Ambas nociones hacen referencia a la idea de varios actores, públicos y privados, que establecen relaciones de negociación y de cooperación en relación a los asuntos públicos. Normalmente estas negociaciones y las relaciones de cooperación aparecen frente a conflictos que se presentan en la esfera de lo público. A partir de estas definiciones, si de analizar una determinada situación sectorial o territorial se trata, es necesario abordar los siguientes puntos: 1) la **conflictividad**, 2) los **actores estratégicos**, 3) los **espacios o nodos de conflictividad**, 4) las **reglas que rigen la relación entre los actores** y 5) las **dinámicas que determinan la conflictividad** en el tiempo. Estos elementos se relacionan en el esquema de la figura 2. Hufty (2006a) ha abordado ya esta reflexión y hasta ahora ha esbozado un marco analítico de la *governance* que consta de cinco unidades analíticas: una problemática, unos actores, unos puntos nodales, unas normas y unos procesos.

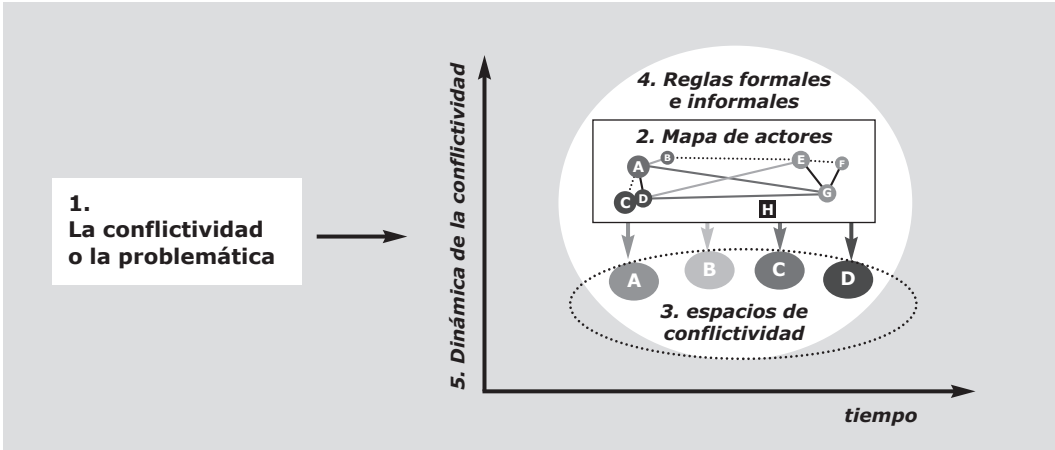


Figura 2. Un marco operacional para la gobernabilidad y la gobernanza

En la lógica de la figura 2, para analizar la situación de *governance* aparece inicialmente la determinación de la problemática en términos de **conflictividad**. Se trata de reconocer los conflictos existentes en la relación formal o informal de actores. Se trata de asumir la situación que marca la ingobernabilidad o ingobernanza las condiciones objetivas o subjetivas que definen el conflicto, la relación no armónica, la disfunción o la contradicción.

La ESAP-Escuela Superior de Administración Pública y la Fundación Buen Gobierno (ESAP & Fundación Buen Gobierno, 2004) proponen un grupo de condiciones para reconocer la conflictividad (Cuadro 1.)

Condiciones objetivas	Condiciones subjetivas de la conflictividad
Conocimiento conciente de los otros actores estratégicos	Percepción del “otro” o de los “otros” como contrarios o contrapartes
Objetos que interesan a los diferentes actores	Percepción de objetos de interés común como indivisibles o de acceso excluyente
Movilización simultánea (en el tiempo) y sobre el mismo espacio social, hacia los objetos de interés	Percepción de movilización de la parte contraria hacia el objetivo de interés común como amenazas a propias pretenciones

Condiciones objetivas	Condiciones subjetivas de la conflictividad
Emprendimiento de acciones tendientes a limitar, neutralizar o eliminar opciones de acceso del "otro" hacia objeto de interés común	Desconfianza en gestos o propuestas del "otro"
Enfrentamiento y respuesta concreta a acciones emprendidas por otro actor para limitar, neutralizar o eliminar sus opciones de acceso al objeto de interés	Sentimiento de hostilidad o menosprecio hacia acción de otros actores
Modificaciones concretas a circunstancias iniciales como consecuente de acciones del "otro" Sentimiento de afectación por las acciones del "otro"	Sentimiento de afectación por las acciones del "otro"
Modificar circunstancia iniciales del "otro" a través de acciones propias	Estímulo gracias a los "problemas" causados al otro

Cuadro 1. Condiciones para reconocer la conflictividad (adaptado de ESAP & Fundación Buen Gobierno, 2004)

El método para identificar y reconocer la conflictividad puede recoger aspectos de la propuesta anterior. Tres elementos resultan importantes adicionalmente para la caracterización de la conflictividad: su expresión territorial, la afectación a los flujos y dinámicas sociales, la afectación a los procesos de toma de decisiones.

En relación con los **actores**, se trata de reconocer en qué medida estos resultan estratégicos en la toma de decisiones. Prats (2001) define los actores estratégicos como individuos, organizaciones o grupos “con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos”. En primer lugar, como lo propone Hufty (2006b), se trata de reconocer aquellos individuos o grupos con interés en la situación dada su afectación potencial. En efecto, los actores estratégicos pueden verse afectados en sus medios de existencia, perder o ganar recursos y además tener influencia en los procesos de negociación. Los actores estratégicos cuentan con características específicas, intereses, recursos y además definen relaciones de diferentes tipos entre ellos. El análisis debe conducir a identificar estos elementos.

Ahora bien, para un marco de gobernabilidad en un ámbito territorial y teniendo en cuenta la relación de los actores con los asuntos públicos, Kübler & Heinelt (2002) proponen una clasificación en diferentes segmentos según su interés en intermediación y según la apertura o cerramiento de las redes (Figura 3).

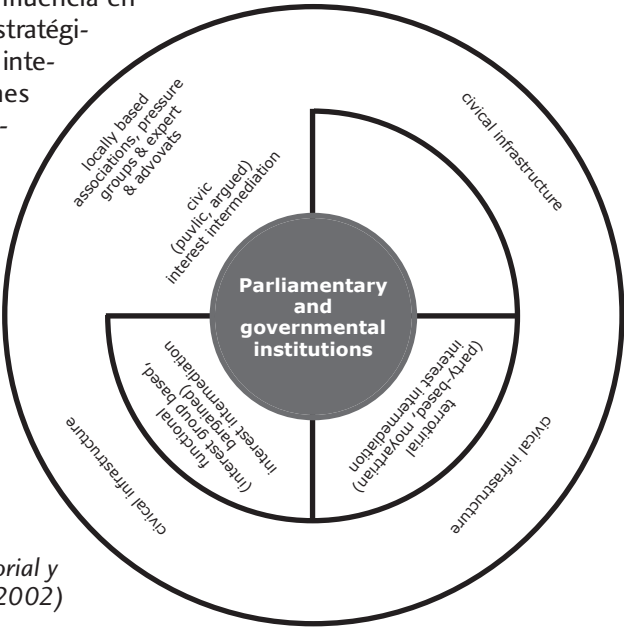


Figura 3. Segmentos de la gobernabilidad territorial y grado de apertura (tomado de Kübler & Heinelt 2002)

En función de esta clasificación los actores responden a diferentes modos de decisión (tabla 1).

Segment of interest intermediation	Decision modes	Types of (collektive) actors	Characteristics of citizenship
Territorial interest intermediation	Majority decisions (in parliaments/ councils or by referenda)	Parties	Vote
Administrative interest intermediation	Hierarchial administrative interventions	Local and regional authirities, quangos	Voice (including protest, direct actions)
Functional interest intermediation	Bargaining/ political exchange	Corporate actors (associations, chambers, professional representation, trade unions)	Right to organise/to form/join a collektive/ corporate actor
Civic interest intermediation	Arguing	Civil society actors (citizen initiatives, social movements, NGOs)	Voice (including protest, direct actions)

Tabla 1. Segmentos según interés en la intermediación, modos de decisión, tipos de actor y características de ciudadanía (tomado de Kübler & Heinelt, 2002)

Los **espacios de relación o de conflictividad** constituyen el contenedor de las relaciones entre los diferentes actores: en este ámbito ocurren las interacciones entre los actores estratégicos. Estos espacios de relación pueden ser territorios propiamente dichos cuando se trata de relaciones y problemáticas generales, extendidas a una jurisdicción o parte determinada del territorio. Pueden ser también otro tipo de escenarios físicos o virtuales, cuando se trata de relaciones precisas: regladas entre los actores estratégicos (ej. un comité, una junta directiva, una reunión, una mesa de negociación, una corporación pública, etc.). En este punto se trata de identificar y caracterizar estos espacios de conflictividad, los actores que participan, sus relaciones y las reglas formales o informales que los determinan, su importancia en las decisiones sobre lo público. En este espacio de conflictividad hay negociación y producción de reglas.

Las **reglas que rigen las relaciones entre los actores** pueden ser formales e informales. Pueden ser procedimentales (del funcionamiento de las relaciones) o estructurales (del funcionamiento del bien público), pueden ser también puntuales o institucionalizantes (robustas). Se trata en cualquier caso de las reglas de juego que son el corazón de la gobernanza. Para Hufty (2006b) se trata de “los arreglos entre los actores (que) explican la institucionalidad determinada, conformada por distintas normas...que orientan las decisiones y/o el comportamientos de sus actores. Las normas asumen un doble rol (sic) en el análisis de la

gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva”. Una norma representa una expectativa a propósito de lo que se considera como un comportamiento adecuado en una sociedad, es decir, comporta tanto un valor como una prescripción.

Siguiendo a Hufty, las normas pueden ser de tres tipos, las cuales a su vez remiten a diferentes niveles de análisis:

- En primer lugar, las meta-normas se refieren a premisas o principios que orientan el contrato social en su sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales.
- En segundo lugar, las normas constitutivas son las que definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis.
- En tercer lugar, las “normas regulativas”, son las que definen las reglas de conducta que precisan lo que es apropiado desde el punto de vista de la sociedad en términos de comportamiento, aquello que cada uno debe o puede hacer.

Para abordar el proceso de cambio de las normas sociales Hufty propone una matriz que permita dividir las etapas del proceso de producción de las normas, analizar los distintos niveles y reconocer las relaciones mutuas de condicionamiento.

Finalmente, interesan las **dinámicas que determinan la conflictividad en el tiempo**. Para un sector específico o un territorio particular se pueden reconocer los estadios por los que pasa sucesivamente un sistema de relaciones entre los actores, la evolución de dichas relaciones, los cambios en los posicionamientos de los actores, las magnitudes e intensidades de las conflictividades, la sucesión de espacios de conflictividad y los cambios en las reglas de juego, formales e informales, procedimentales y estructurales. Esto se refiere, ni más ni menos, a la dimensión histórica de la gobernabilidad y la gobernanza, que no es exclusivamente lineal y se puede componer de fases de bloqueo, de negociación, de ajustes, etc. Estas dinámicas comportan numerosos espacios de conflictividad y en su lectura se puede determinar y explicar el grupo de reglas que se producen en el tiempo.

Los procesos surgen de una sucesión de estadios por los cuales atraviesa un sistema. De esta manera, es posible para un objeto específico o un escenario de relaciones, identificar las secuencias de la evolución de dichos procesos e identificar al tiempo los factores favorables al cambio. Analizar los procesos de cambio es identificar el patrón de evolución de los espacios o nodos de relaciones o conflictividades, las tramas de interacción entre actores y su relación con los cambios en las reglas de juego. Para Hufty (2006a) se trata de la introducción de la historicidad de los modelos de gobernanza.

■ ■ ■ 4. SEGURIDAD URBANA: POR QUÉ LA RELACIÓN CON LA GOVERNANCE?

Varios autores han tocado parcialmente el tema de la gobernabilidad de la seguridad. Los cambios en la construcción de lo público también han afectado el ámbito de la seguridad en general y de la seguridad ciudadana y urbana en particular. La emergencia de nuevas demandas sociales, de nuevos actores informados y con capacidad de inter-

vención en los ámbitos de la seguridad y, del otro lado, la relativa estabilidad de la capacidad de respuesta del Estado, han obligado al surgimiento de nuevas formas de acción y de intervención. La tradición de la seguridad urbana como ámbito discrecional del Estado, y la tradicional tríada policía-justicia-sistema penitenciario, ha comenzado a abrir paso a nuevas formas de intervención de nuevos actores en la lucha contra el delito y en la construcción de la seguridad ciudadana. Como ejemplo de esto se puede citar:

- El vertiginoso crecimiento de la seguridad privada,
- La demanda y a la vez la iniciativa ciudadana creciente en materia de seguridad que han llevado a una cada vez mayor de participación ciudadana en la decisión y en la acción,
- El cambio paulatino de la concepción de la seguridad como servicio público a la de la seguridad como bien público que ha traído como consecuencia la necesidad de involucrar actores no tradicionales del Estado (agencias sociales y económicas), actores del sector privado y actores sociales para una *co-producción* de seguridad,
- Los procesos de descentralización que han llevado a los gobiernos locales a asumir cada vez más competencias en la materia,
- Los procesos de globalización que también han globalizado el crimen y el delito extrayéndolo en muchos casos de las solas jurisdicciones nacionales,
- Las cada vez mayores relaciones entre el instrumento policial y la comunidad tanto en materia de cooperación y coproducción de seguridad como de control social a la acción policial.

Frente a estos fenómenos los Estados han comenzado a dar cabida a formas “no verticales” de desarrollo de las políticas públicas de seguridad. En efecto, se ha hecho necesario abordar la cuestión de la seguridad desde una perspectiva más horizontal y a través de la incorporación de nuevos mecanismos de negociación e interacción entre los actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores (públicos, privados y sociales). Podría plantearse que, en contravía al tradicional esquema vertical y discrecional, se viene abriendo paso un esquema transversal de la política pública de seguridad ciudadana. Se podría hablar hoy de la *seguridad transversal*.

Pero este desarrollo de nuevos instrumentos “transversales” u “horizontales” de política pública en seguridad ciudadana no se ha dado sin conflictos e inconvenientes. Por ello, una visión de la seguridad ciudadana es necesaria desde la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza. Una relación entre gobernabilidad y seguridad urbana aparece como necesaria.

Acorde con las definiciones de gobernabilidad y gobernanza aplicadas más arriba, y teniendo en cuenta las dificultades ya esbozadas para precisar una definición e incluso una forma de operacionalización de dichos conceptos, es posible proponer *“una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana”* para hacer referencia **a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad**

dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana.

Varios autores han abordado ya de manera parcial la relación entre gobernabilidad y seguridad ciudadana. Cox (sf) por ejemplo considera la seguridad ciudadana como un objetivo e indicador de la gobernabilidad democrática y en este sentido se considera un elemento esencial de la vida en democracia.

Autores como Krahmann (2003) y Fuentes & Fuentes (2006) se han ocupado de los aspectos globales de la gobernabilidad y la seguridad, principalmente en una perspectiva internacional e incluyendo aspectos más tradicionales de la defensa y la seguridad nacional. En cambio, otros autores (Selmini, 2005; De Maillard, 2005, Roche, 2005) ya se han ocupado de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en torno al nuevo marco de relaciones políticas e institucionales entre diferentes niveles del Estado (nacional, regional, local) para la construcción de la política pública, situación que no se ha dado sin inconvenientes (Gorgeon et al., 2000). Otros han abordado la cuestión directamente desde una mirada territorial: la lógica de la construcción de la gobernabilidad de la seguridad en lo local (Crawford, 1997; Hope, 2005) y más específicamente en la ciudad (Petrella & Vandershurer, 2003). Shaw (2001) analiza directamente el papel de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana, mientras que otros trabajos (Dammert, 2005, Edwards & Hughes, 2002; Hughes, 2002, Lagrange, 2002; Sherman, 1997; Stenson, 2002) abordan directamente las problemáticas referidas a la participación de la comunidad en la producción de seguridad, no sin señalar las dificultades de las “alianzas” (*partenariats*) entre la sociedad civil y los agentes del Estado (Paquin, sf).

En una publicación del CIPC (Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad), Sanfaçon (2004) hace una reflexión sobre la gobernabilidad *sostenible* de la seguridad ciudadana. Sanfaçon constata en los últimos años algunos desarrollos en torno a la implementación de las formas colectivas de acción en seguridad ciudadana en el ámbito local: auditorías locales, planes locales de acción desarrollados de manera común, participación de los actores en la implementación de la política pública y evaluación ciudadana de dicha acción. Más, la gobernabilidad de la seguridad en lo local tendría que avanzar en tres ámbitos particulares:

- Desarrollar el “*capital de gobernabilidad local*”, esto es, la posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de acceder a recursos financieros y de conocimiento con el fin consolidar su legitimidad y autonomía,
- Desarrollar el “*capital normativo*” de las comunidades en particular a través de la enseñanza y consolidación del uso de las herramientas de auditoría, seguimiento y consulta de la acción pública. De esta manera es posible mejorar el nivel de debate sobre prioridades y pertinencia de los métodos de intervención en materia de prevención, y
- Reforzar el papel de los gobiernos locales en material de seguridad ciudadana. Además de la posibilidad de asumir más responsabilidades en la provisión de servicios locales y de aumentar la capacidad financiera para dicha provisión, es incumbente que el gobierno local pueda evitar los desequilibrios en materia de seguridad ciudadana y asegurar la equidad en el acceso de todos los ciudadanos a la seguridad.

■ ■ ■ 5. VOLVIENDO OPERACIONAL LA GOVERNANCE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Como se ha visto, el concepto de gobernabilidad de la seguridad ciudadana ha sido ya objeto de interés por parte de numerosos autores, y esto desde diferentes perspectivas. Cox (sf), considerando la seguridad ciudadana como un objetivo e indicador de la gobernabilidad democrática, acorde con una concepción de corte prescriptivo, plantea la necesidad de una comprensión teórico - conceptual y una materialización institucional y social a través de tres ámbitos. Este autor, tratando de acercarse a una situación de gobernabilidad democrática ideal, propone trabajar:

- el ámbito de gobierno y de la institucionalidad tanto a nivel central como a nivel local,
- el ámbito de la justicia (penal, civil; central y local; formal y alternativa) de manera que se pueda asegurar el acceso por igual a todo el conjunto de la ciudadanía, y
- el ámbito de la comunidad, privilegiando la organización y la cooperación ciudadana en la política pública.

No se puede afirmar sin embargo que exista ya un esquema metodológico que permita el abordaje de esta temática de manera sistemática y operacional, tanto en una lógica de comprensión del problema, como en una lógica de intervención para construir o desarrollar una situación de gobernabilidad en seguridad ciudadana.

A partir de la aproximación metodológica presentada para la materialización de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, se propone en ese documento un marco analítico de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en un ámbito territorial local. También se hace un planteamiento preliminar sobre lo que significa construir la gobernabilidad de la seguridad ciudadana a través de algunas acciones e instrumentos.

Concordante con el marco operacional presentado en la figura 2, para abordar la gobernabilidad de la seguridad ciudadana deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

1. el análisis de la **conflictividad** en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana
2. el **mapa de los actores estratégicos** de la seguridad ciudadana,
3. los **espacios o nodos de conflictividad** entre actores estratégicos que afectan la toma de decisiones o la situación de seguridad,
4. las **reglas que rigen la relación entre los actores** de la seguridad ciudadana, y
5. las **dinámicas que determinan la conflictividad** y el problema de la gobernabilidad en el tiempo.

Es importante aclarar que en una lógica de construcción de política pública de seguridad ciudadana, la gobernabilidad de la misma no se refiere a los aspectos técnicos propiamente dichos de los diferentes tipos de intervención tanto en materia de prevención como de coerción. Se refiere fundamentalmente a los procesos de negociación y de interrelación entre los actores estratégicos de la política.

A continuación se establecen para cada punto del análisis de gobernabilidad algunas premisas y reflexiones metodológicas para su aplicación.

5.1 ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La inseguridad ciudadana es un fenómeno multicausal y multifacético. Intervienen múltiples actores en el problema y se requiere, en la lógica contemporánea de una seguridad transversal, numerosas interacciones entre actores públicos, privados y sociales. De ahí la importancia de definir bien la problemática y de **resaltar las conflictividades y los nudos principales en la toma de decisiones**. Obviamente, tratándose de una construcción social, es esperable que cada actor desarrolle una percepción muy diferente del problema. Esto mismo impone en la metodología de trabajo un esquema de análisis de opiniones de grupos de actores.

También hay que aclarar que, tratándose de la gobernabilidad y la gobernanza, el problema no es el resultado de la seguridad en sí mismo, sino más bien (*ceteris paribus*) los obstáculos que las dinámicas entre actores presentan para el logro de dichos resultados. Es decir, interesan menos las cifras de la seguridad, los logros de la policía o aún los proyectos de prevención social, que la organización de los actores, sus relaciones procedimentales (de reglas de juego) o estructurales (de acceso al bien público). Se trata de abordar el problema con preguntas del tipo: “*Porqué ha funcionado?*” o “*Porqué no ha funcionado?*”.

Identificar y pensar las conflictividades en torno a la tríada Sociedad-Economía-Estado puede revelarse útil. En materia de seguridad las conflictividades pueden analizarse, de manera no exhaustiva, en los ámbitos siguientes:

Ambito	Conflictividad que afecta la co-producción de seguridad ciudadana
Sociedad	Inequidad en acceso a la seguridad Conflictos entre actores sociales Problemas de convivencia Rivalidades étnicas Exclusión de grupos Dificultades de integración social Cultura mafiosa Desconfianza social Desarraigo Cultura de la agresión Desestructuración de la familia Capital social débil Control social y autorregulación débiles Demagogia con el tema de la inseguridad Falta de acuerdos sobre lo fundamental
Economía	Intereses superpuestos: ej comercio formal vs comercio informal Influencia de sectores económicos Proliferación y desregulación de la seguridad privada Posibilidad de recursos para la corrupción Disponibilidad de bienes transables ilegales

Ámbito	Conflictividad que afecta la co-producción de seguridad ciudadana
Estado	Anomia o ilegitimidad Falta de continuidad en la política pública Debilidad del Estado para asumir responsabilidades mínimas (monopolio de la fuerza, administración de justicia, monopolio de la recaudación tributaria) Arreglos institucionales inapropiados (concepción de fuerzas, espacios de coordinación, etc.) Malas relaciones ejecutivo-legislativo o corporación pública de elegidos Institucionalidad de la justicia insuficiente Debilidad en capacidades (técnicas, financieras, políticas) de Administración para asumir tareas de la seguridad Problemas de liderazgo Dificultad en la coordinación Distribución de competencias inapropiada o inexistente Relaciones no sinérgicas: policía-administración-justicia Relaciones no sinérgicas: Gobierno nacional-gobierno regional-gobierno local Dificultades en planeación urbana y de la seguridad
Sociedad - Estado	Reglas no claras o desestimación de la protesta social Dificultad para la imputabilidad y la rendición de cuentas No hay participación ciudadana No hay cooperación ciudadana Agencias del Estado no preparadas para la participación Falta de claridad en papeles Justicia por mano propia Desconfianza en las instituciones Legitimidad de las instituciones Falta de reglas de juego claras
Economía - Estado	Alta capacidad de lobby de los intereses privados Sesgo hacia la protección del sector privado Descoordinación seguridad pública-seguridad privada Riesgo de corrupción Descarga de la responsabilidad pública en las fuerzas del mercado Falta de reglas de juego claras
Sociedad - Economía	Desarmonía y competencia Desconfianza Abuso de posiciones privilegiadas
Sociedad - Economía - Estado	Desapego al contrato social Falta de reglas de juego claras Carencia de espacios de articulación, coordinación, negociación Desconfianzas Problemas de comunicación de la acción pública

Tabla 2. Lista no exhaustiva de conflictividades que afectan la seguridad ciudadana vistos desde las relaciones Economía-Sociedad-Estado

Una vez identificadas las conflictividades más importantes se debe entrar a su caracterización en términos de su expresión territorial, de la afectación a los flujos y dinámicas sociales y de la afectación a los procesos de toma de decisiones. El trabajo realizado por ESAP y la Fundación Buen Gobierno (2004, Cuadro 2, Tabla 4) puede servir para inspirar una propuesta de caracterización de conflictos que afectan la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana.

Parainstitucional	Intraestatal	Estado-sociedad	Dimensión	
			Plano	
			Factores de Problemática	
			Áreas Problemáticas	
			Situaciones Problemáticas	
			Problemas Concretos	
			Agentes y Agencias Afectadas	
			Conflictos Definidos	
			Periodización	
			Aislado	Frecuencia
			Esporádico	
			Recurrente	
			Permanente	
			Focal	Localización
			Local	
			Regional	
			Nacional	
			Violencia física	Medios de Expresión
			Acciones de presión sin fuerza física	
			Mediación Institucional	
			Mixtos	
			Económico	Énfasis de Impacto
			Político	
			Social	
			Seguridad Ciudadana	
			Seguridad Nacional y/o Defensa	Cobertura de Impacto
			Mixto	
			Local	
			Distrital	
			Regional	Intensidad
			Nacional	
			Baja	
			Media-Baja	
			Media	
			Media - Alta	
			Alta	

Parainstitucional	Intraestatal	Estado-sociedad	Dimensión		
			Factores de manejo del conflicto		
			Bajo	Municipal	Capacidad de acceso a los factores de manejo
			Mediana		
			Alta		
			Bajo	Distrital	
			Mediana		
			Alta		
			Bajo	Departamental	
			Mediana		
			Alta		
			Bajo	Nacional	
			Mediana		
			Alta		

Tabla 3. Matriz para la caracterización de conflictos y de sus factores de manejo (tomado de ESAP & Fundación Buen Gobierno 2004)

- DOCUMENTO 1
- a) Dimensión: indica qué fuente de conflictividad se abarca en el análisis
 - b) Planos de relación: indican en relación a qué campos gruesos de problemática se va a suscribir las conflictividades que ha de abarcar cada dimensión
 - c) Factores de problemática: desagregan e identifican los puntos nodales que dan origen a unas “áreas de problemática” en cada dimensión
 - d) Areas de problemática: se refieren a marcos, en los que se suceden las situaciones de problemática de cada dimensión
 - e) Situaciones problemáticas: señalan ya mecanismos, redes, sistemas, condiciones, niveles, circunstancias o patrones que generan las conflictividades a tratar desde cada dimensión
 - f) Problemas concretos: se especifican y listan los hechos anómalos, disfuncionales y contradictorios que surgen de las situaciones problemáticas
 - g) Agentes y agencias afectados: identifica los actores o sujetos (sociales, económicos o institucionales) que están involucrados en cada problema, ya concretamente definido
 - h) Conflictos definidos: se sustraen del universo de “problemas concretos” únicamente aquellas situaciones que se puedan asumir como conflictos
 - i) Caracterización de conflictos: organiza los conflictos por períodos históricos apropiados para el análisis y establece y califica frecuencia de cada conflicto, cobertura, medios de expresión de este, ámbito de impacto e intensidad. Permite observar evolución y tendencia.
 - Frecuencia: aislado, esporádico, recurrente, permanente
 - Localización: focal, local, regional, nacional
 - Medios de expresión: violencia física, acciones de presión sin fuerza física, mediación institucional, mixtos
 - Énfasis de impacto: económico, social, político, seguridad ciudadana, seguridad nacional y/o defensa, mixto
 - Cobertura del impacto territorial: local, distrital, regional y nacional
 - Intensidad: baja, media baja, media, media alta, alta.

- j)** Factores de manejo: se identifican los elementos de los cuales depende el manejo de cada uno de los conflictos identificados dentro de cada dimensión.
- k)** Acceso a los factores de manejo: se califica la capacidad de acceso de cada instancia territorial a los factores determinantes para el manejo de cada conflicto. Este ítem considera los niveles municipal, distrital, departamental y nacional, así como tres grados: bajo, mediano, alto.

Cuadro 2. Ítems de la matriz para la caracterización de conflictos y de sus factores de manejo utilizados por la Escuela Superior de Administración Pública y la Fundación Buen Gobierno en análisis de conflictividad territorial en Colombia (ESAP & Fundación Buen Gobierno, 2004)

5.2 MAPA DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Es probable que la elaboración del mapa de actores sea la fase más importante del análisis de gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Del conocimiento profundo de las características de cada actor individual o institucional en profundidad depende no solamente la comprensión de los problemas de gobernabilidad existente sino el diseño, la aplicación y la viabilidad de las soluciones de gobernabilidad y gobernanza.

Hufty (2006b) propone abordar los siguientes aspectos para caracterizar cada actor:

- su categoría o nivel formal (organizaciones del estado nacional, provincial, municipal, organizaciones no gubernamentales)
- su status (formal-informal / visible-invisible)
- sus creencias o ideologías y mapas mentales
- modos de expresión y acción
- su visibilidad
- su capacidad organizativa y su solidez interna (en relación con la coherencia o cohesión como grupo o actor social y político)
- su núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas
- su espacio de intervención en el sistema
- su posicionamiento (opositor o facilitador) frente al programa o política en cuestión.

A partir de la propuesta de Hufty es posible construir una matriz de caracterización de actores de la seguridad ciudadana con los actores mínimos de la seguridad ciudadana.

Un primer mapa general de actores de la seguridad ciudadana en Bogotá por ejemplo debe tener en cuenta el siguiente listado:

Tipo Actor		Expresiones del Actor		
Públicos	Internacionales	Representaciones diplomáticas		
	Nacionales	Presidencia de la República	Acción Social Oficina de reinseridos	Oficinas de atención a desplazados

Tipo Actor		Expresiones del Actor		
		Ministerio del Interior	Dirección de Policía Nacional	
		Ministerio de Defensa	Comando del Ejército Nacional	
		Superintendencia de vigilancia privada		
		Defensoría del pueblo		
		Sistema penitenciario		Cárceles
		Congresistas		
		Altas Cortes del sector justicia		Tribunales y jueces
	Distritales	Alcaldía Mayor	Secretaría de Gobierno (Subsecretaría de Convivencia y Seguridad, Subsecretaría de Asuntos Locales; SUIVD)	Alcaldías locales. Inspecciones de policía Centros de atención a víctimas (CAVIDES) Gestores locales de seguridad
			Departamento Administrativo de Bienestar Social	Centro Operativo Local. Comisarías de Familia
			Fondo de Ventas Populares	
			Secretaría de Educación	Colegios y comunidad educativa
			Secretaría de Salud	
		Policía Metropolitana	Estaciones de policía	Centros de Atención Inmediata (CAI) Unidades de respuesta inmediata
		Dirección Seccional de Fiscalías		
		Personería Distrital		Personerías locales
		Concejo Distrital		

Tipo Actor		Expresiones del Actor		
Privados		Cámara de Comercio de Bogotá	Asociaciones locales o sectoriales de comerciantes o industriales	
		FENALCO – Bogotá Federación Nacional de Comerciantes ANDI - Asociación Nacional de Industriales Fundaciones privadas. Seguridad privada		Compañías de seguridad privada
Sociales		Juntas de Acción Comunal	Asociaciones de vecinos	Frentes Locales de Seguridad
		Organizaciones sociales Partidos políticos ONGs nacionales ONGs internacionales Iglesia Universidades y centros de investigación	Organizaciones aliadas	Parroquias y sacerdotes

Ahora bien, se trata esta de una lista amplia que puede variar en su aplicación a aspectos específicos de las decisiones sobre seguridad ciudadana. Esta lista debe ser priorizada en función del momento y del tema o conflicto de análisis. Las propuestas de Kübler & Heinelt (2002) de segmentación según el interés en la intermediación, los modos de decisión y las características de ciudadanía de estos actores, tal como ha sido discutido antes, pueden permitir una mejor comprensión del posicionamiento por grupos respecto de una conflictividad específica de la seguridad ciudadana.

Además de caracterizar los actores estratégicos se debe abordar el modo de relacionamiento entre ellos. Es también en función de estas relaciones entre actores que se pueden definir aspectos importantes de la gobernabilidad. A partir del análisis de las relaciones

entre actores pertinentes, se debe proponer una diferenciación según el poder de injerencia de cada uno. Este poder va a depender de los recursos económicos, culturales y simbólicos del actor, de su voluntad y capacidad de movilizar estos recursos, de la posibilidad de movilización efectiva, de las relaciones estratégicas con los demás actores y del impacto de su acción. Una clasificación a partir de estos aspectos se puede nutrir con un mapa gráfico de relaciones entre actores (ver figura 2), que debe ilustrar fundamentalmente el grado de dependencia entre actores. Se trata de identificar la dependencia o independencia de los actores en sus relaciones.

Un análisis con estas características importa para concebir la posibilidad de focalización de la acción tendiente a fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza en **actores estratégicos**, diferenciados de otros que podrían ser sucesivamente, según su influencia: **importantes o relevantes y necesarios o secundarios**.

5.3 ESPACIOS O NODOS DE RELACIONES Y CONFLICTIVIDAD ENTRE ACTORES ESTRATÉGICOS QUE AFECTAN LA TOMA DE DECISIONES O LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD

Para el caso de la seguridad ciudadana se consideran al menos tres tipos de espacios de relaciones: el territorio, los espacios de coordinación de la acción, los espacios de debate político.

El territorio constituye el contenedor central de las relaciones entre los actores de la seguridad. Estos actores, en territorios supralocales, locales o sublocales (teniendo como punto de referencia la ciudad), interactúan en función tanto de las reglas existentes como de la coyuntura, y esto último es particularmente cierto para el caso de la seguridad ciudadana. Interesan entonces las dinámicas de los actores en torno al territorio local o urbano para comprender cómo sus relaciones son sensibles a las dinámicas concretas de la seguridad. Pero muchos fenómenos de inseguridad no se circunscriben en el ámbito local o de la ciudad y por el contrario responden a lógicas regionales, nacionales e incluso internacionales. Esto implica nuevas formas de respuesta y de relacionamiento con actores que están por encima del territorio de intervención. Incluso, y es muy común en el tema de la seguridad ciudadana, muchas competencias y responsabilidades en la materia pertenecen a instancias regionales o nacionales. Importa entonces analizar la estructura y la dinámica de las relaciones entre actores locales, regionales, nacionales y a veces internacionales para conocer las posibilidades de intervención en gobernabilidad.

Adicionalmente, a una escala de proximidad, es posible constatar que los problemas de seguridad pueden variar de un lugar a otro; o que las lógicas del delito o de la convivencia pueden cambiar aún dentro de la misma ciudad. En esta lógica, la territorialización de la política pública de seguridad ciudadana, adaptada a las especificidades de cada territorio, esta afectada también por los cambios en las relaciones y los pesos de los actores estratégicos de un territorio a otro. Es normal que un tipo de actor sea estratégico en un territorio y en cambio resulte secundario para otro territorio de la misma ciudad.

Como escenarios físicos o virtuales para la coordinación o la decisión, aparecen frecuentemente los espacios formales tipo comités, juntas directivas o mesas de trabajo. En

términos generales aparecen como resultado de negociaciones anteriores y de reglas surgidas de dichas negociaciones. Este tipo de espacios formales son claves en la negociación de la política pública de corto plazo. También es allí donde aparecen rápidamente las dificultades o los desgastes del sistema cuando se presentan. Pero al mismo tiempo resultan ser los espacios en los cuales es más fácil intervenir y lograr respuestas rápidas del sistema. Conviene inventariar estos espacios y en cada uno comprender las reglas de relacionamiento y los conflictos existentes, así como las características de los actores. Un mismo actor puede ser secundario en un espacio de relaciones y en cambio ser estratégico en otro espacio.

El tercer tipo de espacio, el de la arena política, es complejo y sin embargo determinante de las políticas de seguridad ciudadana. Es complejo porque en los últimos años el tema de la seguridad se ha tornado uno de los más fácilmente instrumentalizable en el debate político y electoral. Adicionalmente, en una época en la que prima la comunicación y la imagen, y que se movilizan con tanta facilidad los miedos y las pasiones, la seguridad pasa por uno de los temas preferidos de los políticos en campaña y también de las fuerzas de oposición. Pareciera que a esto obliga la alta sensibilidad del público al tema.

Barcelona puede ser un ejemplo de gobernabilidad de la seguridad ciudadana. En los 80's esta ciudad logró responder a una situación de inseguridad sentida por los ciudadanos y al mismo tiempo construir un cierto consenso en torno a una visión de la seguridad. Una administración de un color político permitió la participación de otros colores políticos no solamente en la conducción, sino también en la realización de un instrumento de consenso social y político sobre la estrategia de seguridad consignada en el Informe Socías (Ayuntamiento de Barcelona, 1983). Este informe responde bastante bien a la lógica de Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana, instrumento que puede aparecer como privilegiado al momento de la construcción de reglas de juego informales de largo plazo para un territorio dado y con la participación de diferentes actores políticos. Una ciudad como Bogotá ha iniciado el camino del Libro Blanco (Velásquez, 2006a), camino que, dicho sea de paso, requiere de mucha fortaleza política y liderazgo por parte de los mandatarios.

Hay que decir también que estos espacios de relaciones y conflictividades están en el centro de la problemática de la gobernabilidad de la seguridad y en ellos se juega muchas veces el futuro de la seguridad de un territorio. Del manejo apropiado y estratégico que se les dé, depende también la construcción de una situación de gobernabilidad.

5.4 REGLAS QUE RIGEN LA RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

En términos de las reglas que rigen los actores de la seguridad ciudadana interesan el inventario y análisis desde varias escalas:

A nivel de meta-normas existen los principios constitucionales que rigen la concepción de la seguridad ciudadana en un territorio determinado. En muchos países de América Latina por ejemplo aún subsiste un “espíritu de seguridad nacional” en la visión de la seguridad ciudadana. Fuentes & Fuentes (2005) pone de manifiesto la situación comparativa en América Latina, afirmando en sus conclusiones que *“se observa con preocupación la posible*

“militarización” de la seguridad pública ante un contexto de demanda por “mano dura” en muchos países de la región. Adicionalmente, se evidencia que en la mayoría de los países latinoamericanos la policía presenta características militares en su entrenamiento y formación. De la misma manera, el CEDE de la Universidad de Los Andes de Bogotá demuestra la dificultad para la fuerza pública de identificar claramente la diferencia entre seguridad nacional y seguridad ciudadana (Beltrán, 2006, com. verbal).

A nivel de normas constitutivas que definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con la seguridad ciudadana se tienen:

- Las normas constitucionales, las leyes y los códigos penales (sustantivo y de procedimiento) y de otros tipos que reglan la seguridad ciudadana en términos de las conductas penales en un país o una región específica
- Las normas locales de convivencia o contravencionales

Una recopilación inicial de estas normas, que son más o menos estables en el tiempo, para los países de Latinoamérica se puede acceder a través de la Base de Datos de las Américas de la Universidad de Georgetown, en su capítulo sobre Democracia y seguridad ciudadana.

A nivel del funcionamiento de las relaciones entre los actores interesan las normas, formales o informales, que reglan sus interacciones y su participación en los diferentes espacios de relación formal (comités, mesas de trabajo, etc.). Una serie de protocolos suelen ser fundamentales en el funcionamiento de los actores de la seguridad. También interesan las reglas no formales que determinan las respectivas culturas institucionales de actores como la policía, la justicia, la fiscalía, etc. Estas culturas institucionales suelen ser determinantes para la estabilidad pero también para el cambio hacia una situación de gobernabilidad determinada.

Finalmente, y de manera más amplia, interesan en un momento determinado las propensiones de la comunidad al autocontrol. En Bogotá, el ex-alcalde Antanas Mockus (1995-97 y 2001-03) ha sostenido que *“el ejercicio sistemático de la violencia por fuera de las reglas que definen el monopolio estatal del uso legítimo de ella, o el ejercicio de la corrupción, crecen y se consolidan precisamente porque llegan a ser comportamientos culturalmente aceptados en ciertos contextos. Se toleran así comportamientos claramente ilegales y con frecuencia moralmente censurables”* (Mockus, 2002). Mockus fue el artífice de la “Cultura ciudadana” que en diez años se ha tornado un capital para Bogotá.

Del análisis de este universo de normas importa comprender según Hufty (2006a) al menos tres puntos:

- De qué manera se han formulado, transmitido, recibido e interpretado estas normas
- Cuáles son sus consecuencias, y
- Cuáles son los procesos de institucionalización

Adicionalmente conviene conocer la situación de inflación de normas y de riesgos ligados a su aparición. En este último aspecto, hay que advertir sobre las vulnerabilidades que se crean igualmente al definir nuevas reglas, cuando, por ejemplo, los distintos actores no están preparados para asumirlas.

5.5 DINÁMICAS QUE DETERMINAN LA CONFLICTIVIDAD Y EL PROBLEMA E LA GOVERNANCE EN EL TIEMPO

Para la seguridad ciudadana en un territorio en particular interesa conocer las fases o estadios cruzados para llegar a la situación de conflictividad o de gobernabilidad del momento analizado. Como se ha dicho, se trata de introducir la historicidad de la gobernabilidad. Interesa entonces para las conflictividades identificadas, los actores estratégicos y los escenarios de relación, conocer su evolución y sus cambios. También se trata de los cambios en las normas y reglas de juego y en los arreglos de coordinación y negociación entre los actores. Muy probablemente estas evoluciones estarán articuladas también a los cambios en la situación de la seguridad ciudadana, bien cambios paulatinos o bien cambios súbitos relacionados con un hito.

■ ■ ■ 6. COMENTARIOS FINALES: LOS RETOS DE HACER OPERACIONAL EL CONCEPTO DE GOVERNANCE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La *governance* de la seguridad puede ser abordada tanto en el sentido de gobernabilidad como de gobernanza de la seguridad ciudadana, entendidas respectivamente en los sentidos vertical y horizontal de Revezs (2006). Estas presentan un interés indiscutible, si bien en estos comentarios finales se prefiere la referencia al concepto inicial: *governance*.

La situación de seguridad ciudadana en un determinado territorio puede ganar mucho si la *governance* funciona bien. Pero claramente, frente a fenómenos cambiantes y dinámicos, no puede esperarse de este nuevo concepto la panacea o la solución a todos los problemas. Dicho esto, entonces sí se puede reconocer, tal como lo muestra la evidencia, que la situación de seguridad en muchos sitios ha cambiado en un sentido positivo gracias a acuerdos apropiados de *governance*. También muestra la evidencia que el deterioro en seguridad ciudadana en otros sitios se debe a conflictividades entre actores estratégicos más que a los hechos delictivos mismos.

Ambas situaciones dicen de la importancia del concepto. Y esto sin entrar a recordar que, de la misma manera que para otros asuntos públicos, para las políticas públicas de seguridad ciudadana también es cierto, como lo plantean diversos autores, que cambiaron los mecanismos de regulación de lo público y que es conveniente entonces la adaptación.

Esta reflexión metodológica recorre el concepto de *governance* y su aplicación al campo de la seguridad ciudadana, en su acepciones de gobernabilidad y de gobernanza. Y se adentra en la lógica de hacer una propuesta de operacionalización, respondiendo a la que aparece como la más importante de las preocupaciones, al menos en este caso. También hay que resaltar que no se trata de recorrer caminos ya recorridos por otros autores. Si bien siguen existiendo diferencias en aproximaciones, también es cierto que algunos autores han comenzado a recorrer, para otras problemáticas, la aplicación concreta de estos conceptos. Hufty (2006a, 2006b), ESAP-Fundación Buen Gobierno (2004) y Kübler & Heinelt (2002) son ejemplos de esto. Este documento se apoya en algunos de estos para estructurar una propuesta metodológica, sumando a esto algunos aportes.

Queda en manos del lector un documento inicial que permite comprender que el paso del discurso a la aplicación operacional no es necesariamente corto y que requiere también de importantes esfuerzos técnicos y metodológicos. Este esquema metodológico ya es objeto de aplicación en la ciudad de Bogotá, ciudad a la cual se le ha reconocido su avance en seguridad ciudadana. Dicho avance, en una hipótesis de Velásquez (2006b) encuentra su mayor explicación en el mejoramiento de la gobernabilidad, a través de un esquema denominado de “*gobernabilidad no formalizada*”.

A partir de aquí es entonces necesario entrar en la lógica de la aplicación del esquema metodológico planteado en diferentes contextos. De esta manera se puede tornar posible no solamente su aplicación para la comprensión de la situación de gobernabilidad en un ámbito determinado, sino también, y sobretodo, su aplicación para el desarrollo de condiciones de *governance* de la seguridad ciudadana. No sobra reiterar, como se ha hecho arriba, que no debe tratarse en ningún momento de un esquema metodológico que pretenda la universalidad y que su aplicación en diferentes contextos debe partir de la lectura inicial de la situación específica en el territorio dado. No se aspira por tanto al desarrollo de indicadores que representen un modelo ideal de *governance* de la seguridad ciudadana al cual haya que aproximarse. En este sentido, en materia de *governance* de la seguridad ciudadana se puede retomar la visión establecida para las problemáticas de gobernabilidad territorial según la cual “*hay que tratar de modo distinto lo que es diferente*” (Velásquez, 2004).

Ahora bien, en esta fase inicial de la propuesta metodológica es pertinente formular varias preguntas. Cuál es la parte que corresponde a la *governance*, a la gobernabilidad o a la gobernanza en la construcción de una situación de seguridad ciudadana? Queda claro que abordar la *governance* de la seguridad no se refiere al conjunto de acciones que de manera clásica se abordan cuando se hace referencia a la seguridad ciudadana (acciones de prevención y de coerción).

Cómo determinar la aversión o la tolerancia al riesgo que pueda experimentar una sociedad en un momento dado, la facilidad o dificultad para construir una situación de *governance*? En efecto, la percepción de inseguridad afecta definitivamente la demanda ciudadana de seguridad y por supuesto aumenta la presión sobre los gobiernos. Qué tanto los esquemas de *governance*, que entran en una concepción de largo plazo, se ven afectados por las coyunturas?

Cómo establecer nuevos esquemas de adaptación de la administración pública frente a los retos puestos por la gobernabilidad y la gobernanza, y los retos de la “*seguridad transversal*”? Se trata aquí de los retos para el Estado y de una de las formas de operacionalización de la *governance*. Es fundamental más adelante ahondar en la respuesta que un esquema de reforma del Estado debe brindar a esta cuestión.

Si bien el esquema metodológico no tiene pretensión de universalidad, cómo lograr la comparación en la *governance* de la seguridad de un territorio a otro? Se trata tal vez de una de las posibles paradojas de la *governance*. Si bien es cierto que cada territorio construye su propio esquema de gobernabilidad, no es menos cierto el interés de poder comparar de manera sistemática lo que ocurre de un sitio a otro. De los resultados de esta reflexión se podrá desprender más adelante una suerte de observatorio de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana.

Si bien son muchas más las preguntas posibles, Cómo se puede construir una cultura de la *governance*? Se trata de una pregunta que encuentra respuesta en la vía del intercambio de experiencias de la creación de redes y de la formación de los agentes de seguridad. Concluir y probar un marco metodológico para la operacionalización de la *governance* de la seguridad es paso fundamental para avanzar en la formación de agentes de la seguridad ciudadana con esta visión.

Finalmente, tres puntos se pueden adicionar al análisis de la gobernabilidad de la seguridad: la cuestión de la comprensión de la puesta en marcha de la corresponsabilidad (longitudinal y transversal; vertical y horizontal), que hace parte de la operación de las normas y reglas de juego en los espacios de relaciones y conflictos; la gobernabilidad y su relación con la dinámica política en el largo y en el corto plazo, lo cual lleva a imaginar nuevos esquemas de acuerdo y consenso sobre temas cruciales, pero atractivos para el debate político, como el de la seguridad. Una propuesta deontológica en este sentido, a través de procesos como los Libros Blancos ameritan un mayor desarrollo y una institucionalización. Y en materia de prevención del riesgo de uso demagógico de la seguridad, aparece como uno de los “antídotos” la construcción de esquemas apropiados de medición de la seguridad. Este aspecto aún debe ser objeto de acuerdo y consenso en los protocolos que se utilicen.

REFERENCIAS:

- **Ayuntamiento de Barcelona, 1983.** Informe Socías. Del orden público a la seguridad ciudadana. Informe de la Comisión de Seguridad Urbana. Barcelona.
- **Banco Mundial, 2001.** Building Institutions for Markets: Informe del Banco Mundial. Washington D.C..
- **Barraza, B., 1996.** Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID. Revista electrónica Tercer Mundo Económico. No 86 y 87. Montevideo.
- <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-86/RedBancos.html>
- <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-87/RedBancos.html>, consultados junio 2006.
- **Coppedge, M., 1994.** Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina. En: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis, N° 22. Madrid: Sociedad Editorial Síntesis, S.A.
- **Cox U., S. sf.** Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.
- http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0056 Consultado abril 2006.
- **Crawford, A., 1997.** *The Local Governance of Crime*. Oxford: Clarendon Press.
- **Crozier, M.; Hungtinton, S. & Wataki, J. 1975.** The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: University Press.
- **Dammert, L., 2005.** El gobierno de la seguridad, ¿de qué participación comunitaria hablamos?, En: revista electrónica Gobernanza y seguridad sostenible. Instituto Internacional de Gobernabilidad, enero 2005. Barcelona.
- <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=179597&art=179614>. Consultado junio 2005.
- **De Maillard, J. 2005.** The governance of safety in France: Is there anybody in charge? Theoretical Criminology, Aug 2005; 9: 325 - 343.
- **Edwards, A. & Hughes, G. (eds.), 2002.** *Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety*. Cullompton: Willan Publishing.

- **ESAP & Fundación Buen Gobierno, 2004.** Conflictividad territorial en Colombia. Bogotá, 446 p.
- **Fuentes, C. & Fuentes C., 2006.** Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina. Informe FLACSO Chile. Santiago de Chile. 98 p.
- www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1765 Consultado septiembre de 2006.
- **Gorgeon, C.; Estèbe, Ph. & Leon, H., 2000.** De la prevention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et recueveau de l'action publique. Les cahiers de la sécurité intérieure, No 39. IHESI. Paris.
- **Hope, T., 2005.** The New Local Governance of Community Safety in England & Wales. Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice.
- **Hufty, M., 2001.** La gouvernance internationale de la biodiversité. Etudes internationales, Vol. 32, No. 1, mars 2001 : 5-29.
- **Hufty, M. 2006a.** Marco Analítico de la Gobernancia. Presentación y resumen. Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia.
- **Hufty, M. 2006b.** Marco conceptual y analítico de la gobernanza. Documento Congreso Mundial de salud pública.
- http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc Consultado septiembre 2006.
- **Hughes, G., 2000.** In the Shadow of Crime and Disorder: The Contested Politics of Community Safety in Britain. Crime Prevention and Community Safety: An International Journal. Vol 2, No. 4.
- **Hughes, G., 2002.** Plotting the Rise of Community Safety: Critical Reflections on Research, Theory and Practice. En: Edwards, A. & Hughes, G. (eds.), Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety. Cullompton: Willan Publishing.
- **Kaufmann, D.; Kraay, A. & Mastruzzi, M., 2006.** Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. Documento Banco Mundial.
- http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_no_annex.pdf Consultado septiembre 2006.
- **Kooiman, J. (ed.), 1993.** Modern Governance: Government-Society Interactions. London, Sage.
- **Kooiman, J., 2005.** Gobernar en gobernanza. Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. Ed 16. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona.
- <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=13451&art=13469> consultado abril 2006.
- **Krahmann, E. 2003.** Conceptualizing Security Governance. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 38(1): 5-26.
- <http://cac.sagepub.com/cgi/reprint/38/1/5.pdf> Consultado abril 2006.
- **Kübler, D. & Heinelt, H., 2002.** An analytical framework for democratic metropolitan governance. Paper presentado en el workshop "The Politics of Metropolitan Governance" del 30th ECPR Joint Sessions of Workshop, Turin.
- **Lagrange, H., 2002.** La société face à la délinquance. La pacification des mœurs : un processus en crise. En. *Cahiers français*. État, société et délinquance. No 308. May-June.
- **Le Galès, P., 1995.** Du gouvernement des villes à la gouvernance urbain. Revue française de science politique, 45 (1). París.
- **Menéndez-Carrión, A., 1991.** Para repensar la cuestión de la Gobernabilidad desde la Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto. En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2ª Epoca N° 1. FLACSO. Quito.
- **Mockus, 2002.** Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. Perspectivas, vol. XXXII, n° 1, marzo 2002. UNESCO. París.
- www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf Consultada septiembre 2006.
- **North, D. 1990.** Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- **Paquin, S., (sf).** Le partenariat en prévention de l'insécurité urbaine: Un exercice de gouvernance exigeant. Documento VRM. Montreal.
- www.vrm.ca/documents/Releve2TXT_PAQUINSophie.pdf consultado abril 2006.

- **Petrella, L. & Vanderschueren, F., 2003.** Ciudad y violencia. Seguridad y ciudad. En: Balbo, M.; Jordan, R. & Simioni, D. (comp). La ciudad inclusiva. CEPAL. Santiago de Chile. pp.215-235.
- **PNUD, 1997.** Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible. Política del PNUD.
- <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govspa.htm>. Consultado junio 2005.
- **PNUD, 2005.** Guía metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local. Documento.
- http://mdg-guide.undp.org/files/Module_3.1/Latin_America_Guia_Metodologica_Gobernabilidad_Local_UNDP.doc Consultado julio 2006.
- **Prats, J. 2001.** Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. IIG. Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Octubre, 2001. Barcelona.
- http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf Consultado septiembre 2005.
- **Revesz, B. 2006.** Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. Artículo Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba.
- **Roché, S., 2005.** "Prevention and Security: A New Governance Model for France Through a Contract-Based Territorial Approach." Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice.
- www.utpjournals.com/cjccj/472_article12.pdf Consultado julio 2006.
- **Rojas, F., 1994.** Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática. En: Tomassini, L. (ed), ¿Qué espera la sociedad del gobierno?, Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política.
- **Rosenau, J. & Czempiel, E., (ed), 1992.** Governance without Government: Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press.
- **Sansfaçon, D., 2004.** Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security. Documento CIPC.
- www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_134_1.pdf Consultado junio 2005.
- **Selmini, 2005.** Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy. Theoretical Criminology, Aug 2005; 9: 307 - 323.
- **Shaw, M. 2001.** The Role of Local Government in Community Safety. Informe CIPC. Montreal.
- http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_5_2.pdf?PHPSESSID=afa0b7195beee3be6ef6f8ba39a53ed8 consultado agosto 2005.
- **Sherman, L., 1997.** Communities and Crime Prevention. En: Sherman, L. et al. Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising. Washington, D.C.:US Department of Justice.
- **Stenson, K., 2002.** Community Safety in Middle England. The Local Politics of Crime Control. En: Edwards, A. & Hughes, G. (eds.) Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety. Cullompton: Willan Publishing.
- **Suarez, A., 2002.** Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales. Paper VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf. Consultado abril 2006.
- **Tomassini, L., 1994.** Estado y Gobernabilidad. En: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas, Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- **Universidad de Georgetown, sf.** Base de datos políticos de las Américas. Democracia y seguridad ciudadana. http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/citizensec_s.html Consultada septiembre 2006.
- **Velásquez, E., 2004.** Del Discurso Planificador al Gobierno del Territorio. (Comentario al artículo La planificación y la gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad:). Revista Opera, Vol 4, No 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 71-76.
- **Velásquez, E., 2006a.** Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en Bogotá. Propuesta de estructura. Informe UN-Habitat – Secretaría de Gobierno de Bogotá.
- **Velásquez, E., 2006b.** Gobernabilidad territorial y seguridad ciudadana en Bogotá. Avances de investigación. Presentación Citas con el IFEA - Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá.
- **Williamson, O. 1985,** The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York.

Documento **2.**

Los observatorios de la seguridad en los municipios y las políticas de seguridad

Mario Hernández Lores

Ayuntamiento de Madrid - España

■ ■ ■ 1. PRESENTACIÓN

El proyecto “**Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas**” pretende la definición de **perfiles profesionales** y la elaboración de un **programa de formación para ejecutores locales encargados de la seguridad ciudadana** a nivel local en diversas ciudades de América Latina y Europa,¹ en especial para la formación del “manager” o **coordinador de la seguridad** ciudadana de cada municipio.

Para conseguir la adecuada cualificación de un coordinador de seguridad sólo habría que recurrir a cualquiera de las diferentes disciplinas organizacionales (psicología, sociología, ciencias empresariales,) y aplicar la metodología estándar. Es decir, se definiría el **perfil laboral del coordinador**, a continuación el **diseño curricular** para la formación de cada componente del perfil y por último un compendio de prácticas dirigidas al **entrenamiento de las habilidades** necesarias para el feliz desempeño de sus funciones.

Como vemos, a groso modo el método está perfectamente definido y sería fácil de aplicar, con razonable expectativa de éxito, si se tratase de definir el perfil del coordinador de un municipio concreto.

La gran dificultad, que convierte este proyecto en un desafío casi titánico, aparece cuando se trata de definir un modelo común para diferentes municipios, muy distantes entre sí y sobre todo con **definiciones conceptuales muy dispares**.

Como veremos más tarde, la labor del coordinador de seguridad estará orientada en gran medida al **diseño y seguimiento de las “políticas de seguridad”**, auxiliándose de diferentes órganos de apoyo. Uno de éstos órganos será, sin lugar a dudas, el **observatorio de la seguridad** o cualquiera otra estructura de cometido análogo. Por lo tanto es fácil entender que la declaración de objetivos, cometidos, estructuras, métodos y medios del “observatorio de la seguridad” van a quedar ineludiblemente subordinados a la propia definición de la figura del coordinador en cada municipio.

Por ello, aunque no es el propósito directo de este documento, es bueno realizar un pequeño resumen de algunos de los conflictos conceptuales que interfieren en la deseable unificación internacional del perfil del coordinador de seguridad.

■ ■ ■ 2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Desde que el hombre es hombre, incluso antes, la búsqueda de la seguridad ha sido una constante en su vida diaria. El miedo a ser devorado, a ser agredido por otros de su especie, a lo que va comer mañana, a si un rayo le va a caer encima o si va a desatar la furia de los dioses le han mantenido en una incertidumbre que le ha obligado a actuar con anticipación para tratar de evitar todos esos riesgos mencionados, y otros muchos más por mencionar.

1. <http://www.seguridadurbal-regionetoscana.net/index2.php?IDpage=133&lang=esp>

Hoy parece ser que afortunadamente la seguridad absoluta no existe y somos conscientes de ello, pero las sociedades y los individuos se diferencian entre sí por la **cantidad de riesgo que son capaces de asumir**. Al igual que hay individuos que asumen riesgos vitales “por un puñado de dólares”, hay sociedades que son capaces de asumir y vivir con tranquilidad en un ambiente de riesgo que para otras sociedades sería inaceptable. Está claro que la labor de coordinación de la seguridad sería completamente diferente en las sociedades descritas en primer lugar que en las segundas.

El trabajo del coordinador también es diferente si se responsabiliza de una seguridad **genérica** que incluye todo tipo de riesgo (fuego, tráfico, salud, protección civil, orden público, ...) propio de los municipios pequeños o sólo de una parte **específica** de la seguridad (seguridad ciudadana) como ocurre en las grandes urbes.

También existen grandes diferencias dependiendo del propio **modelo de estado**, como ocurre en Corea del Norte, que en ocasiones obliga a focalizar la atención en las amenazas exteriores y olvida las interiores.

Por otro lado, la posición que se tome en el momento de dar prioridad a la **seguridad** en detrimento de la **libertad** o viceversa, determinará en gran medida el modelo de actuación del coordinador. Y no digamos cuando este punto y el anterior interrelacionan a la vez, que en ocasiones puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido.

Existen municipios donde la mayoría de su territorio pertenece a urbanizaciones privadas, donde la **seguridad privada** prima sobre la **seguridad pública**, mientras que en otros lugares la seguridad privada no existe. Evidentemente el modelo de seguridad y en consecuencia la actividad del coordinador será diferente en ambas localidades.

Y sin lugar a dudas, los coordinadores actuarán de forma diferente a la hora de planificar si su prioridad es la **seguridad objetiva** o por el contrario apuesta por la **seguridad subjetiva**.

■ ■ ■ 3. EL MODELO TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD

La **gestión de las fuerzas policiales** puede llegar a ocupar un porcentaje muy alto de la actividad del coordinador. Pero hay muchas alternativas en cuanto a la dependencia de la policía hacia el ayuntamiento y por ende la labor del responsable de la seguridad será muy variada.

Hay ayuntamientos que no tienen ninguna autoridad sobre fuerzas policiales, por lo que la gestión de los responsables municipales en esta materia irá encaminada obligatoriamente a modelos de prevención primaria y a las relaciones con **las policías regionales o estatales**.

Por el contrario hay ayuntamientos en los que prima la labor de la policía local y la actividad en esta materia puede llegar a dar fama mundial a su gestor. William Braton y Rudolph Giuliani han obtenido renombre, para bien o para mal, por su gestión en la Policía de Nueva York. Y ciertamente su gestión en materia de seguridad ciudadana se centró principalmente en la actividad policial.

Hay otros modelos intermedios de la gestión territorial de las fuerzas policiales, así Corea del Sur tiene como objetivo crear una policía local dependiente del alcalde pero con una estructura estatal. Algo así como existía en Francia hasta 1941, año en el que las policías locales se unificaron en la Policía Nacional.

Otro modelo intermedio se observa en España, en el que existe una convivencia entre las policías estatales y las locales en materia de seguridad ciudadana y donde se espera que cada vez tomen más relevancia las segundas. Esto también empieza a ocurrir en Francia, siguiendo ambos países un vaivén de protagonismo de las policías municipales según sea necesaria una proximidad de la policía al ciudadano o una mayor eficacia contra la delincuencia que se mueve y actúa en la conurbación.

■ ■ ■ 4. LA VARIEDAD ADMINISTRATIVA DE LA TERRITORIALIDAD

En íntima relación con el anterior párrafo, la disposición territorial y administrativa de la ciudad también va a determinar las actividades de gestión de los coordinadores de seguridad.

Ciudades grandes, como Moscú, con una sola autoridad municipal va a encontrarse con diferentes desafíos de coordinación que otras grandes ciudades con autoridades municipales independientes, como el “Gran Santiago” de Chile con un total de 36 alcaldes.²

Pero a su vez el planteamiento va a ser diferente también para grandes urbes con una sola autoridad municipal, diferentes divisiones administrativas y una conurbación de ciudades medias (Madrid cuenta con más de 3.000.000 de habitantes, 21 distritos y una docena de ciudades en conurbación, de administración independiente, que están en torno a los 125.000 habitantes cada una de ellas).

Todo ello varía aún más al tomar como referencia ciudades intermedias aisladas como Las Vegas u otras ciudades con un pequeño número de habitantes.

■ ■ ■ 5. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL

El concepto tradicional de lucha contra el delito se basa en dos pilares, **la prevención** y **la represión**. Y en este campo también se abren notables diferencias en cuanto a las competencias que tienen los diferentes alcaldes y coordinadores de seguridad.

Se puede observar en la gráfica adjunta como pueden existir hasta 9 espacios hipotéticos de actuación en materia de prevención del delito según se tomen como referencia los **dos grandes ejes teóricos de la prevención**. Este modelo se puede hacer más complejo

2. http://es.wikipedia.org/wiki/Santiago_de_Chile

introduciendo una cuarta categoría en el eje horizontal (prevención punitiva según algunos autores) y con un tercer eje, según es mi opinión personal, que diferencia entre la prevención dirigida hacia el individuo y la prevención dirigida hacia la sociedad.

Algunos ejemplos de medidas concretas de prevención del delito basándose en las dos principales clasificaciones teóricas ³			
	Social Reducción de los factores de riesgo	Comunitaria Implicación de la comunidad	Situacional Reducción de la oportunidad para la comisión del delito (Objetivos poco rentable, muy difícil o muy peligroso para el delincuente)
Primaria Dirigida a las raíces sociales del delito	• Enseñanza obligatoria • Políticas de empleo	• Club o asociaciones deportivas y culturales • Convocatorias vecinales para la recuperación de espacios	• Control de armas • Urbanismo
Secundaria Dirigida a grupos o espacios de riesgo	• Campañas de seguridad • Renta mínima de inserción	• Policía comunitaria. • "Vigilancia Vecinal"	• Disuasión • Seguridad privada
Terciaria Dirigida a al delincuente o víctima para evitar la reincidencia	• Programas de rehabilitación de drogodependientes • Medidas de alejamiento	• Mediación. • Trabajos a la comunidad	• Centro de acogida de mujeres maltratadas • Brazaletes electrónicos
Algunas medidas no están dirigidas en origen a la prevención del delito (enseñanza obligatoria, renta mínima de inserción,...) pero tienen una incidencia directa en ellas.			

Pero éste no es el espacio dedicado a las elucubraciones teóricas, dado que lo que se pretende es demostrar el amplio abanico de posibilidades de actuación que tiene el responsable de seguridad de un municipio, incluso en las alternativas competenciales en materia de **prevención**.

En materia de **represión del delito**, según el modelo del “**continuo penal**” (legislación -> detención -> juicio -> rehabilitación/prisión), la autoridad municipal también tiene, aunque limitadas, varias posibilidades de actuación.

3. Basado en Lucia Dammert: “Asociación gobierno local - comunidad en la prevención del delito” Pág:57 http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/libro_ciudad_y_seguridad.pdf
En Manuel Alvarez Sobredo. “Prevención situacional y análisis de seguridad en espacios públicos”. Revista Ciencia Policial n° 38. Cuerpo Nacional de Policía (España).
Y en Eduardo Raldúa Martín. “La vía policial hasta la prevención comunitaria”. Revista Ciencia Policial n° 38. Cuerpo Nacional de Policía (España).

Como generador de leyes penales tiene pocas opciones, ya que la autoridad municipal pertenece al poder ejecutivo y las leyes son generadas habitualmente por el poder legislativo. También es cierto que en numerosas ocasiones adquiere esta capacidad de forma indirecta por medio de ordenanzas, bandos u otros edictos de carácter administrativo que se han demostrado eficaces en numerosas ocasiones, tanto para la represión como para la prevención de diferente tipo de infracciones.

En el apartado de gestión policial es donde se dan más posibilidades de actuación. Pero también se abren muchos modelos en esta materia tanto desde la perspectiva del número de agentes,⁴ como por las competencias que asumen. Hay policías municipales que únicamente se dedican a labores burocráticas, otras comparten la responsabilidad de la seguridad ciudadana y otras la asumen casi por completo.

En los otros dos componentes del continuo penal, la autoridad municipal tiene pocas competencias. En el ámbito judicial, la separación de poderes obliga a disociar tribunales y administración local.

En materia de prisiones tradicionalmente también se ha separado, aunque a partir de ahora todo es posible desde que la gestión de las prisiones se está privatizando en algunos estados.

En definitiva, la combinación de todas las alternativas que se han venido describiendo en los diferentes apartados supone que **el número de los modelos de actuación de un coordinador local de seguridad tienda al infinito**, y en consecuencia de muy difícil unificación.

Evidentemente, y teniendo en cuenta que los observatorios de la seguridad se constituyen órganos de apoyo a la función del coordinador, los modelos de organización y objetivos de los mismos también tienden al infinito.

■ ■ ■ 6. LOS OBSERVATORIOS DE LA SEGURIDAD

En la actualidad está floreciendo un importante cantidad de “órganos de estudio” relacionados con la seguridad. Las denominaciones que reciben suelen ser diferentes, pero por regla general tienden a la denominación de “instituto” cuando el objeto de estudio es un tipo de seguridad global y nacional, como el I.E.P. (Instituto de Estudios de Policía del Cuerpo Nacional de Policía español) o el actual INHES (“Institut national des hautes études de sécurité” francés).

Por otro lado aparece la denominación de “observatorio” cuando se refiere a aspectos temáticos o territoriales más restringidos. Así aparece el “Observatorio de la Seguridad” del Ayuntamiento de Madrid o el “Observatorio de la Violencia” de la Secretaría de Gobierno de Colombia.

También se encuentran, en menor medida, órganos con la denominación de “centros” aunque presentan la misma cualidad. Así existe el “Centro de Análisis y Prospectiva” de la Guardia Civil española, el “Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia”, también español o el WODC (“Centro de Investigación y Documentación”) holandés.

Aparecen también multitud de órganos con diferentes denominaciones y objetivos, aunque de alguna manera todos tienen en común que persiguen el mismo objetivo: el “co-

4. Muchas ciudades del mundo no cuentan con policía municipal, en Francia sólo 6 poblaciones tienen más de 100 agentes, Madrid tiene alrededor de 7000 y Nueva York, por el contrario, cuenta con 37.000.

nocimiento de la seguridad ciudadana". Unos son de carácter público y otros de carácter privado, y algunos tienen un componente mixto como el prestigioso RSD ("Research, development and statistics") del Home Office inglés.

Por otro lado existen órganos de carácter más académico, como puede ser el "Instituto Interuniversitario Andalúz de Criminología" de España o el propio "Programa de Seguridad y Ciudadanía" de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

A nivel práctico, este último párrafo permite establecer diferencialmente uno de los objetivos, o tal vez uno de los axiomas de funcionamiento, de cualquier observatorio "municipal" de seguridad:

- El objetivo prioritario de cualquier observatorio de seguridad municipal no debe centrarse en la investigación básica, sino en la investigación operativa que permita soluciones concretas a los problemas de convivencia ciudadana en materia de seguridad. Lo cual no es óbice para una completa y eficaz colaboración con el mundo académico. Es más, se puede decir que es ineludible una adecuada simbiosis si se pretende conseguir los objetivos deseados, aunque en ningún momento se ha de perder de vista **que el propósito de sus trabajos ha de ser la orientación de las actividades de los servicios públicos**. Los informes finales de cualquier observatorio deben ser modelo de rigor científico y de sencillez en la exposición. Es decir, deben ser a la vez rigurosos y operativos.

■ ■ ■ 7. LA SUBORDINACIÓN A LAS "POLÍTICAS" DEL COORDINADOR DE SEGURIDAD

No cabe duda, como decíamos previamente, que los cometidos, objetivos, estructuras,... de cualquier observatorio quedan subordinados en cierta medida, y sólo en cierta medida, a la figura del coordinador de seguridad.

Esta subordinación tiene una doble vertiente, por un lado está el componente "político" que viene determinado por el programa del partido político que sustente al "coordinador de seguridad" y por otro lado aparece el componente "funcional" que viene establecido por las funciones del propio coordinador y por las políticas de seguridad ciudadana que se hayan diseñado en su momento.

LA SUBORDINACIÓN POLÍTICA

Actualmente, en mayor o menor medida, el juego de la alternancia democrática en el gobierno de cualquier municipalidad de nuestro entorno supone que los regidores son elegidos por voluntad popular y en consecuencia en cualquier momento pueden ser relevados por decisión de la soberanía popular que le otorgó su confianza.

En consecuencia, y este podría ser otro axioma, como proponía Rosmary Barberet⁵:

- En aras a su propia pervivencia en el tiempo, los institutos y sus informes deben contemplar tanto la complejidad de la realidad social como la alternancia de los partidos.

5. Rosmary Barberet : "Institutos de Estudios Criminales de carácter gubernamental en otros países". Congreso Nacional de Criminología "Violencia y Sociedad". Salamanca 2004.

LA SUBORDINACIÓN FUNCIONAL

Esta subordinación probablemente sea la más importante y determinante, pues los observatorios, como órganos de apoyo a la figura del coordinador, tendrán que adaptar todos sus parámetros a las funciones que éste tenga que desarrollar.

Después de comprobar los casi infinitos perfiles que puede presentar la figura del coordinador como consecuencia de combinar los diferentes conceptos, legislaciones, competencias,... que componen su identidad, se puede decir que los observatorios también llegan a presentar una importante variedad de apariencias y cometidos.

En definitiva, **las labores del observatorio estarán subordinadas a la “política de seguridad” marcada por el coordinador, el alcalde o el equipo que tenga la responsabilidad de diseñarla.** Pero lo que no cabe duda es que entre las funciones del observatorio estará la de descubrir y jerarquizar las demandas y necesidades de los ciudadanos, que en definitiva influirán en gran medida en el diseño de la propia **“política de seguridad”**. Evidentemente, también tendrá que realizar un seguimiento de la evolución y eficacia de las actuaciones en cualquiera de las materias llevadas a cabo: prevención, actuaciones policiales, urbanismo, y no hay que olvidar que este aspecto es especialmente importante puesto que en materia de seguridad, como se decía en la Conferencia Internacional sobre la Seguridad, las Drogas y la Prevención de la Delincuencia en el Medio Urbano (Paris 1991), *“Es preciso... que el 10 por 100 de los nuevos créditos asignados a la prevención sea aplicado a la evaluación de tales programas”*.⁶

En conclusión, se puede afirmar de nuevo que la figura del coordinador y su política de seguridad marcan en gran medida la identidad de los observatorios y que dicha figura no puede definirse ante la multitud de variables que intervienen en su configuración. El acercamiento a esta configuración es uno de los objetivos del proyecto **“Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”** y no de este documento, aunque desde aquí se puede hacer una pequeña semblanza de lo que en su día será probablemente una definición más definitiva: *“El coordinador de seguridad **no ha de tener** una titulación académica determinada (sociólogo, psicólogo, abogado, criminólogo,...) sino una formación multidisciplinar amplia y un perfecto conocimiento de la gestión de la ‘cosa pública’, sin olvidar en ninguno de los casos que ha de contar con el apoyo y colaboración de las más altas jerarquías municipales”*.

En este orden de cosas, el observatorio sería uno de los principales órganos de apoyo del coordinador y en su labor ha de buscar de nuevo un equilibrio. Rosmary Barberet en este caso probablemente diría:

- Una parte importante del esfuerzo debería estar en la **credibilidad**, la respetabilidad y el rigor de los trabajos, otra muy importante en presentar trabajos útiles y sencillos para los “políticos”, en la mayoría de los casos los informes deberían contemplar ambos aspectos.

6. Manuel Álvarez Sobredo. *“Prevención situacional y análisis de seguridad en espacios públicos”*. Revista Ciencia Policial n.º 38. Cuerpo Nacional de Policía (España).

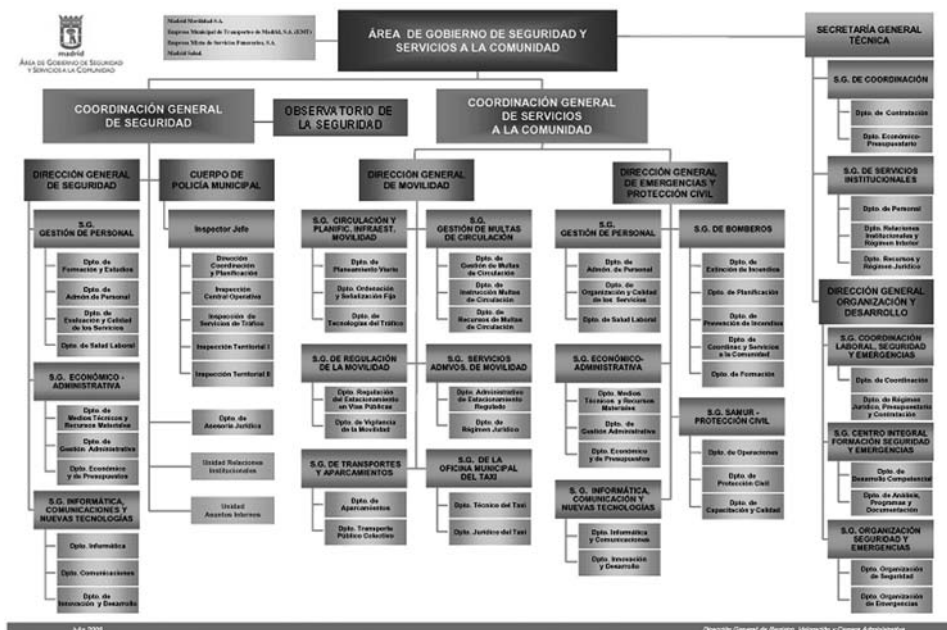
8. EL OBJETO DE ESTUDIO DE LOS OBSERVATORIOS

Evidentemente el objeto de un “observatorio de la seguridad” ha de ser la seguridad. Pero este aspecto también tiene un abanico de posibilidades tan grande como el de los objetivos, puesto que el concepto de seguridad, como veíamos, es muy amplio y en ocasiones los objetivos más inmediatos de las políticas de seguridad hacen que sólo ciertas facetas de la seguridad absorban todas las energías de un observatorio. Por ejemplo los homicidios y la violencia en determinadas ciudades de Latinoamérica.

El objeto ideal por el que se ha apostado en Madrid es la Seguridad Ciudadana, ya que es el problema que más preocupa a sus ciudadanos en su entorno más inmediato. Este concepto de seguridad ciudadana se entiende tanto desde su perspectiva objetiva como de la subjetiva, y se identifica desde una definición más pedestre con la “ausencia de delitos” y desde una perspectiva más técnica, siguiendo el excelente artículo de J.L. Carro, con “la protección de las personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas”.⁷

Evidentemente la definición técnica es más amplia, ya que además de todas aquellas amenazas relacionadas con la criminalidad incluye otras amenazas relacionadas con catástrofes, tráfico rodado, salud, etc...

Dentro de este orden de cosas cabe decir que el Ayuntamiento de Madrid tiene diferentes servicios de protección al ciudadano que dependen del mismo área de gobierno o concejalía. (Véase organigrama).⁸



7. J.L. Carro Fernández-Valmayor. “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”. POLICIA Y SOCIEDAD. Dirección General de la Policía. Madrid. España 1989.

8. <http://www.munimadrid.es/Principal/ayuntamiento/organigrama/pdf/SeguridadYServiciosComunidad.pdf>

Como se puede comprobar desde el mismo área se proporcionan servicios de protección ante catástrofes (Protección Civil y Bomberos), ante urgencias sanitarias (SAMUR), también se gestiona el tráfico rodado y por último la seguridad, a través de la Coordinación General de Seguridad.

En esta última dependencia es donde está integrado el Observatorio de la Seguridad de Madrid y es por ello por lo que nace con una vocación más orientada a la protección de los ciudadanos ante las infracciones penales. No hay que olvidar que está vinculada directamente con la Policía Municipal de Madrid.

A pesar de ello el observatorio no olvida, en absoluto, los otros riesgos y miedos de los ciudadanos, pero el volumen de actividad de la Policía Municipal (7.000 agentes aproximadamente) y el número de ciudadanos de Madrid (3.150.000 h.) permite y exige a la vez un órgano más especializado en esta materia. Tampoco el observatorio olvida la actividad de otros órganos municipales que gestionan aspectos muy relacionado con la seguridad. Así, existe una coordinación y estudio de los aspectos que gestionan otras áreas con competencias en asuntos sociales, urbanismo, participación ciudadana,

Para finalizar este epígrafe referido al “objeto de estudio de los observatorios”, puede ser oportuno transcribir dos fragmentos de la **memoria para la modificación de la organización y estructura del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid** para la inclusión en la misma del Observatorio de la Seguridad. El primer párrafo hace referencia a “**Los estudios de seguridad en la Coordinación General de Seguridad**” y dice:

“En el Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad, se han depositado todas las competencias en materia de seguridad según Decreto de 14 de junio de 2003 (Anexo VIII) por el que se organizan los Servicios Administrativos del Ayuntamiento de Madrid.

La Coordinación General de Seguridad se contempla como el Órgano más próximo para la gestión de la Seguridad en las competencias generales que corresponden a la Corporación, tanto por atribución específica como las que tienen delegadas o pueden delegarse en cada momento, según se contempla en el Acuerdo de 27 de julio (Anexo IX). De manera específica, en el Art. 7.1.a se le encomienda: “Organizar y dirigir el Cuerpo de la Policía Municipal, proponiendo y ejecutando los planes de funcionamiento... “ Es decir, se le atribuye la gestión de Cuerpo de Policía en cuanto a la mejor manera de preservar la seguridad pública, además de otros aspectos que atienden, en general, a los recursos necesarios para la consecución de los fines que dicha Policía tiene encomendados en todo momento.

En las organizaciones modernas, es sabido, que la gestión en cuanto a toma de decisiones y asignación de recursos, sean estos medios instrumentales o humanos, han de adoptarse en base a una información de máxima fiabilidad, cuando no experimental o empírica. Es por esto, que se impone la necesidad de contar entre las dependencias de la Coordinación General de Seguridad de alguna que proporcione la debida información con las máximas garantías, ya que la seguridad es un ámbito de la realidad social de difícil captación “prima facie” y requiere un estudio sistemático de su etiología y de su evolución, con el fin de actuar de forma proactiva o preventiva, pues, en este campo después del suceso es casi siempre imposible resarcir el daño.

Es así como nace la necesidad de contar con la información adecuada que permita definir una política de seguridad, conocer las demandas de los ciudadanos, desarrollar análisis estadísticos sobre los sucesos y desvelar el estado de la opinión con respecto a la seguridad tal como la sienten los ciudadanos. El resultado de estos trabajos son elementos de juicio que permiten, junto a otros datos proporcionados por cada servicio, dirigir y decidir, es decir, gestionar la Organización Policial y la seguridad con la menor arbitrariedad posible.

Así pues, se hace necesario contar con un órgano de estudio que proporcione la adecuada información en términos operativos en áreas tan sensibles y especializadas como las demoscópicas, necesarias para ajustar, de manera eficiente, los servicios públicos a las demandas reales de los ciudadanos.

Es sabido que la captación de la realidad social es siempre compleja, para los especialistas es necesario distinguir entre la realidad y la percepción de la realidad, entidades más diferentes de lo que en principio puede sospecharse. Gestionar fenómenos sociales comporta tener en cuenta la realidad cruda y también la percepción que se tiene de ella. La literatura sociológica admite como un axioma clásico que cuando una cosa es percibida como real es real en sus consecuencias, es decir, la percepción que se tiene de las cosas es la auténtica realidad para la vida política y social, de aquí la importancia que se le atribuye a la opinión, tanto en lo funcional como en lo político.”

El segundo párrafo se refiere a las “**Competencias específicas**” y manifiesta:

“El Observatorio de la Seguridad comparte la misma **finalidad** y los **objetivos** que el Observatorio de la Ciudad,⁹ además de atender, en su propio campo, al desarrollo de técnicas y métodos específicos de investigación del fenómeno social del delito. Este ámbito de estudio no está aún suficientemente desarrollado, y como es sabido, la orientación científica de los estudios sociales se ha centrado más en áreas “macro” que en áreas locales, donde debido al menor número de objetos a estudiar, la elaboración de teorías de base estadística adolece de una menor certidumbre.

Conscientes de estas limitaciones, cualquier órgano de estudio, como el Observatorio de la Seguridad, necesita también contribuir al desarrollo de la investigación social en un campo como la seguridad, tan presente hoy como un factor de calidad de vida, que los poderes locales no pueden dejar de promover. El Observatorio de la Seguridad, tiene en el estudio del delito, de la victimación, del análisis estadístico, de la seguridad percibida y de la predicción de las conductas y acontecimientos que determinan el orden público y la convivencia armónica, su propio y especializado campo de trabajo. Todo cuanto se incluye en lo que ha sido definido por notables autores como “Sociedad del Riesgo” constituye también su amplio campo de estudio.

El ámbito de la seguridad, comparte con la sanidad, la educación, lo laboral, y otras áreas de actividad pública, las mismas técnicas y métodos de investigación de las ciencias sociales, pero viene desde hace pocos años desarrollando su propia y singular orientación en el **diseño** de los estudios, más allá de la criminología social, en el **análisis** de los datos y en las técnicas de **prospectiva**.

Una entidad administrativa de las dimensiones del Ayuntamiento de Madrid, puede y seguramente debe, contribuir al desarrollo de la ciencia, atribuyéndole a los específicos campos de investigación y desarrollo, la atención singularizada que merecen. Este enfoque, que permite a ciertas áreas administrativas sumarse a las iniciativas de las Universidades como hacen las mejores empresas, es novedoso, no sólo en nuestro país, sino en el contexto de los países más desarrollados, y a medio plazo irá rindiendo sus frutos. Por otro lado, una administración prestadora de servicios y participada por los ciudadanos, no puede dejar de buscar los mejores recursos para satisfacer las **verdaderas** necesidades de la sociedad, con las fórmulas más eficientes y también más confortables para los ciudadanos. De esta manera, la prestación de los servicios de seguridad participan de una componente tan realista, que le obliga a definir los problemas en función de sus soluciones, toda vez que las técnicas y procedimientos con que se prestan los servicios, no se basan en la costumbre o en la tradición, sino en la innovación que se desprende la investiga-

9. Órgano de mayor rango administrativo y del que se hablará posteriormente.

ción aplicada, y no de la sola epistemología. Contribuyendo al verdadero diálogo que se establece entre la Empresa-Administración y la Universidad, motor de la I+D+I que la Universidad por sí sola –y especialmente en España– no puede impulsar”.

■ ■ ■ 9. ESTRUCTURA DEL OBSERVATORIO

Para la consecución de sus objetivos el Observatorio de la Seguridad de Madrid ha optado por crear tres subdivisiones con categoría administrativa de unidad, coordinadas y muy permeables entre sí.

La primera de ellas, **Unidad de Documentación**, está dirigida a la consecución de las fuentes documentales necesarias para la actualización de conocimientos y fuentes de datos que se utilizan en los análisis y estudios tanto propios como de adjudicación externa.

Esta Unidad también se responsabiliza de la génesis de los boletines, libros, congresos, páginas Web o cualquier otro medio de divulgación de los trabajos de “difusión abierta” que produzca el Observatorio. No hay que olvidar que como órgano de apoyo al Coordinador General y en íntima relación con el Cuerpo de Policía Municipal, también generará otros documentos de circulación más restringida.

La recopilación de fuentes abiertas, la adquisición libros, la suscripción a revistas especializadas, las consultas a Internet, la incorporación de bases de datos, serán actividades de trabajo propias de los miembros de esta unidad. También en ocasiones concretas se responsabilizará de la contratación externa para la consecución de bases de datos o de aplicaciones informáticas dirigidas a la mejora cuantitativa y cualitativa de los diferentes fondos documentales.

La segunda, la **Unidad de Relaciones**, tiene entre sus cometidos la gestión de alianzas del observatorio con su medio, tanto interno como externo. Esto es así, porque se parte del principio de que el intercambio de información con otros órganos similares a nivel nacional e internacional permite, como se verá más tarde, el desarrollo de sus objetivos y la precisión de las investigaciones.

La organización de seminarios, el intercambio de información operativa, la difusión de conclusiones, la recopilación de buenas prácticas sólo son posibles si se cuenta con asociados externos. Por otro lado las relaciones internas, dentro de una organización tan compleja como es el Ayuntamiento de Madrid, son también muy necesarias en cuanto a la gestión económica, técnica y material de los recursos del ayuntamiento. Desde la impresión de los boletines, hasta la coordinación de las salas de conferencias, pasando por el intercambio de información formal o la propia relación con los colectivos ciudadanos, se ven agilizados por las gestiones de esta unidad. Pero sobre todo la existencia del Observatorio de la Ciudad, órgano al que se hará referencia posteriormente, justifican la existencia de esta unidad.

La tercera la constituye la **Unidad de Investigación**, que es la encargada de realizar los estudios necesarios para el adecuado asesoramiento del Coordinador de Seguridad en particular, y del Consistorio en general, en todo aquello relacionado con la seguridad ciudadana. Esta es la unidad más técnica y tiene como cometido principal la realización de las

investigaciones que se efectúan desde el propio Observatorio y de la supervisión de la adecuada calidad de aquellos estudios que se encarguen a otros organismos o empresas existentes en el mercado.

Como se puede comprobar se ha optado por un modelo de organización interna simple, con la intención de externalizar gran parte de la carga de trabajo de acuerdo a criterios de oportunidad en la urgencia de los trabajos demandados y en la dotación presupuestaria con la que se cuente. Es decir, ni se ha ido al modelo de otros grandes institutos en los que todos los trabajos técnicos los realizan personal perteneciente al organismo, ni al modelo del RSD del Home Office que cuenta con una media de unos 400 investigadores externos implicados en sus trabajos.

Además de lo visto hasta ahora hay que referirse a una supraestructura que acaba de desarrollarse administrativamente por encima del Observatorio de la Seguridad, esto es: **el Observatorio de la Ciudad**. En un mundo tan complejo como el actual ni la seguridad, ni la convivencia, ni la sanidad, ni el transporte, ni el urbanismo, ... ni ningún otro servicio básico a la ciudadanía es independiente por sí mismo. Como ya veíamos la propia seguridad tiene diferentes facetas como es la seguridad ciudadana, la del tráfico, la catastrófica, ... pero también sabemos que es interdependiente con otros factores que definen la calidad de vida de una ciudad. La demografía, el urbanismo, la economía, la educación, la cultura, ... forman parte de un entramado interdependiente que, como en los vasos comunicantes, cualquier alteración en uno de ellos se ve reflejada en el resto del conjunto. El Observatorio de la Ciudad recopila y analiza toda la información generada por los **diferentes órganos de estudio municipales** con competencia en la materia, a la vez que actúa como intermediario entre ellos en el intercambio de datos e informes.

Una herramienta que utilizan el Observatorio de la Ciudad y los diferentes departamentos de calidad de cada dirección general de Ayuntamiento de Madrid son las denominadas “Cartas de Servicio”. Estas se basan en que los ciudadanos “... *constituyan el centro de atención del quehacer administrativo, atendiendo al derecho básico de todo ciudadano de estar informado sobre qué servicios se prestan, con qué nivel de calidad y cuáles son los cauces de participación respecto a los mismos*”. Todo ello “sobre la base de unos **objetivos marcados** y unos **indicadores** que reflejen su grado de cumplimiento, todo ello teniendo siempre como elemento de referencia las expectativas que tienen los ciudadanos respecto a los servicios ofrecidos, valorando su eficacia”.

El Observatorio de la Seguridad tiene que estar al cabo de todos los extremos que contemplan tanto las cartas de servicio del área de su competencia como las de aquellos servicios que están íntimamente interrelacionados con la seguridad.

■ ■ ■ 10. LA FUNCIÓN FORMATIVA DE LOS OBSERVATORIOS E LA SEGURIDAD

Cuando se dice que “los informes finales de cualquier observatorio deben ser modelo de rigor científico y de sencillez en la exposición” se está señalando hacia dos de las características que mejor definen cualquier dispositivo formativo que aspire a la excelencia. Es decir, los informes realizados, además de aportar soluciones a problemas específicos, se convierten automáticamente en excelentes mecanismos formativos.

Lo mencionado en el párrafo anterior es en cierta medida evidente, pero para que los informes se conviertan en verdadero material didáctico precisan de un componente más: **la difusión**.

Si los informes realizados sólo llegan a las más altas jerarquías, puede que se solucionen algunos problemas concretos, pero no se consigue transmitir esa experiencia que puede ser generalizable a otros problemas actuales o futuros. No hay que perder de vista que la persona que ocupa el cargo de coordinador de seguridad, por propia dinámica, tendrá que ser relevada en un futuro más o menos inmediato, por lo que su sucesor, sea quien sea, deberá ir madurando en conocimiento para cuando llegue el momento. Por otro lado también es necesario que los segundos escalones de responsabilidad, en las grandes urbes sobre todo, estén al corriente de los problemas y soluciones que se van aportando en cada momento.

Sólo a través de la difusión de los conocimientos adquiridos, evidentemente con un cierto porcentaje de reserva en materias especialmente sensibles, se podrán conseguir los objetivos marcados en el párrafo anterior. Los mecanismos para que las experiencias y conclusiones se extiendan pueden ser de diferente índole, y por supuesto el **Observatorio de la Seguridad de Madrid** está en disposición de ir desarrollando, de hecho lo está haciendo, diferentes soportes para la difusión del conocimiento. Algunos de ellos son los siguientes:

- **Jornadas de Seguridad**, dedicadas a la formación de los escalones superiores e intermedios de la Policía Local de Madrid y de los diferentes departamento de apoyo de la Coordinación General de Seguridad. Un día al mes se invita a uno o varios representantes de organismos internacionales, nacionales o locales implicados en seguridad para que impartan conferencias o clases magistrales. Hasta la fecha instituciones como EUROPOL, INTERPOL, OTAN, REPER, FBI, Gendarmería Francesa, Policía Nacional Francesa y Policía Belga han participado en estas actividades. En los próximos meses se espera la participación de la policía italiana, la alemana, la de Nueva York y Miami, al tiempo que se van estableciendo contactos para ir preparando sucesivas comparecencias.
- **Publicaciones**. Todas las ponencias anteriores, y otros trabajos que veremos posteriormente, tienen su correspondiente publicación, la mayoría de la veces en formato libro. También tienen reservado su espacio en la página WEB del observatorio que se está diseñando al efecto. El objetivo de estas actividades no es otro que lograr el adecuado acceso a todas aquellas personas que estén interesadas en la materia.
- Un boletín denominado **Observaciones de Seguridad** es otro órgano de difusión del conocimiento. El Observatorio de la Seguridad, a través de esta publicación bimestral, difunde desde doctrinas, corrientes u opiniones hasta datos de situación en diferentes aspectos relacionados con la seguridad. Este Boletín también tiene su espacio reservado en la futura página WEB.
- **La realización de Seminarios** y las correspondientes publicaciones de las ponencias y de las conclusiones son medios a los que no renuncia el Observatorio. “Urbanismo y seguridad” y “Respuesta de las ciudades al terrorismo” son dos temáticas a desarrollar dentro de esta fórmula en los meses más inmediatos.
- **La publicación impresa y electrónica** de los diferentes informes realizados por el Observatorio, o de lo encargados a otros profesionales, también es otra forma de difundir la formación.

- La **participación, la firma de convenios y las actividades conjuntas** con otras instituciones como universidades, escuelas de policías nacionales, regionales o locales, fundaciones, etc... son también herramientas muy utilizadas. No hay que olvidar que la formación para la “habilitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” está regulada y coordinada en Europa a través de la “Academia Europea de Policía” y que en España existen diferentes órganos de formación de las policías a nivel estatal (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) y regional (diferentes academias regionales de formación de policías autonómicas y locales). Todos ellos con un currículo estandarizado y con titulaciones reconocidas por las autoridades académicas españolas. El mismo Ayuntamiento de Madrid cuenta con el Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias. El Observatorio de la Seguridad de Madrid colabora con todos estos organismos para intercambiar información con el objeto de perfeccionar los conocimientos a adquirir por los diferentes profesionales.
- Y por supuesto la participación en **programas internacionales** como este que nos ha llevado a los seminarios de **Santiago y Florencia**.

En definitiva, el Observatorio de la Seguridad de Madrid, como debe hacer cualquier órgano de análoga naturaleza que se precie, realiza un esfuerzo añadido con el objeto de difundir sus experiencias adquiridas y así participar en la formación de los diferentes profesionales de la seguridad.

■ ■ ■ 11. FINANCIACIÓN Y MEDIOS

Los medios para el desarrollo de las funciones del Observatorio vienen cubiertos en buena medida por los recursos proporcionados por una gran superestructura administrativa como es el Ayuntamiento de Madrid. Por regla general los medios necesarios son razonablemente suministrados a éste como a otros órganos municipales. Por ello las grandes bases de datos, las redes informáticas, los programas de análisis, los ordenadores, la impresión y difusión de los estudios, los salones de actos, ... son razonablemente asequibles.

Todos los responsables en materia de investigación de la seguridad ciudadana anhelan tener la cantidad y la calidad de investigadores con los que cuentan el RSD inglés o el IN-HES francés, pero esto no es posible e incluso, en ocasiones, tampoco es recomendable. Por ello se debe recurrir a la alternativa de la externalización de alguna de las investigaciones.

Para entender esta necesidad el mejor ejemplo estaría en el campo de las grandes encuestas que son necesarias para conocer las inquietudes de los ciudadanos en materia de seguridad. Es fácil comprender que ni el ayuntamiento, ni ningún organismo oficial no especializado, puede contar con una red de encuestadores fijos con la adecuada especialización. O recurren a la poco recomendable alternativa de contratar temporalmente a inexpertos o tienen que recurrir a empresas que cuentan en sus plantillas con los profesionales adecuados. Esto mismo ocurre con otras muchas investigaciones que precisan puntualmente de investigadores especializados. Por supuesto esto conlleva la necesidad de contar con una financiación adecuada para contratar estos servicios.

Las consecuentes fuentes de financiación pueden surgir de tres orígenes diferentes: los propios, los ajenos y los mixtos.

Ciertamente en un mundo que cada vez muestra más los riesgos internos y externos a los que está sujeta la ciudadanía, cualquier órgano que sea capaz de diagnosticar, prevenir y paliar el miedo a esos riesgos debe contar con la adecuada financiación por parte de los poderes públicos que gestionan los recursos de la comunidad. En este sentido no hay que olvidar que la seguridad ciudadana es el principal problema personal al que se refieren los ciudadanos de las grandes urbes europeas. Evidentemente, las dotaciones de la administración pública, debe ser la principal fuente de financiación, pero no la única.

Tampoco se ha de renunciar a aquellas partidas económicas que provienen de fundaciones o empresas con intereses comunes, lo que supone que los responsables de los organismos de estudio deben dedicar parte de su tiempo a buscar estas fuentes. A modo de ejemplo se puede pensar en la importancia que tiene la seguridad ciudadana en la demanda turística de un país. Evidentemente los grandes consorcios de turismo no deberían tener grandes problemas a la hora de colaborar en proyectos que mejoren la seguridad en determinados territorios más o menos amplios. Pero como se decía antes, esto sólo es un ejemplo, pues son muchos otros los colectivos que tienen intereses en la mejora de la calidad de vida y en la riqueza de las ciudades y nadie duda que la seguridad ciudadana es uno de los factores que más influyen en ambos aspectos.

Otra fuente de financiación externa viene de los diferentes programas internacionales. En este aspecto destaca especialmente la Unión Europea donde programas como URBAL, DAFNE, OISIN, ODISEO... han proporcionado importantes partidas económicas para investigaciones y encuentros en materias relacionadas con la seguridad ciudadana.

La otra fuente de financiación la constituirían aquellas dotaciones destinadas a programas, proyectos y estudios cofinanciadas con otros organismos externos con los que se tengan las adecuadas alianzas. Así, desde un esfuerzo solidario se pueden conseguir objetivos comunes que cada organismo por sí mismo nunca lograría alcanzar.

■ ■ ■ 12. LAS ALIANZAS

Si algo ha puesto en evidencia la globalización, sin entrar en juicios de valor, es la interdependencia de las diferentes sociedades humanas, se encuentren en la latitud o longitud en las que se encuentren. Como sistemas abiertos que son, necesitan un continuo intercambio de energía o información para seguir subsistiendo. Independientemente de las alianzas necesarias para conseguir los recursos necesarios que veíamos en el apartado anterior, el intercambio de información es imprescindible para poder alcanzar las cotas del saber que son el objeto de los Observatorios de Seguridad.

El objeto de estudio de los observatorios puede quedar definido, provisionalmente, como el conocimiento **de la realidad** social implicada en la seguridad. En consecuencia es necesario contar con un adecuado modelo de cuantificación, puesto que “lo que no se puede medir no existe”. No se debe caer en este reduccionismo cuantitativista, dado que se puede conseguir muchísima información práctica sin necesidad de medir, pero también es cierto que la capacidad de cuantificación ayuda mucho a la adquisición y trasmisión del conocimiento.

Una vez justificada la necesidad de la cuantificación conviene establecer el vínculo entre **la capacidad de medición y las alianzas**. La medición consiste en la comparación de

dos cosas. Medimos a una persona cuando comparamos su altura con la de una vara dividida en centímetros. Si no tenemos con que compararla no nos hacemos a la idea de si es muy alta o muy baja. Pero una vez medida somos capaces de compararla con cualquier otra persona, aunque se encuentra en el extremo opuesto del globo.

Para saber lo segura que es una sociedad, y sobre todo para poder actuar en consecuencia y corregir disfunciones, debemos tener la capacidad de compararla con otra por medio de unas medidas homologadas.

Unas veces, como un niño que va creciendo, la sociedad debe ser comparada consigo misma y así se puede determinar la evolución más o menos favorable que va siguiendo esa sociedad, o en su caso la adecuación de las medidas preventivas o represivas que se hayan adoptado en su momento.

Otras veces, también como un niño que va creciendo, una sociedad debe ser comparada con otras sociedades de características similares a las suyas para poder determinar si el desarrollo que va teniendo es anómalo o por el contrario es el adecuado.

Para conseguir esto es necesario contar con fuertes alianzas y no sólo para intercambiar la información, que ya de por sí es muy dificultoso. Es especialmente importante para ponerse de acuerdo en la adecuación de la medida, ya que si se compara con herramientas mal equilibradas en lugar de conseguir información se consigue desinformación.

La gran dificultad de comparar la realidad delictiva de varios países viene determinada por la **diversificación de códigos penales** que son diferentes en cada país. Por regla general se tiende a comparar sólo aquellas infracciones penales más graves (los delitos) puesto que son más o menos similares en todos los países y se dejan aparte las infracciones penales más leves (las faltas) y las infracciones administrativas. Durante mucho tiempo Finlandia figuró como un país con unas altísimas tasas de criminalidad y todo porque incluía sus infracciones de tráfico dentro de la contabilidad de la criminalidad.

En otro momento se consideró que el homicidio podría considerarse como un importante indicador de la criminalidad de un país, puesto que la definición de homicidio es bastante común para todos los países. Contra todo pronóstico Holanda y España aparecieron con unas elevadas tasas que no correspondían con lo esperado. Posteriormente se comprobó que la contabilidad de la criminalidad de España y de Holanda computaban todos los homicidios, tanto los consumados como los que habían quedado en grado de tentativa, mientras que los otros países sólo contaban los homicidios consumados. Una vez corregido este error se acallaron ciertas alarmas que habían comenzado a dispararse.

Como se puede imaginar cualquier lector, la dificultad y el esfuerzo que supone la unificación de criterios es directamente proporcional al número de países involucrados en las alianzas, pero si se lograra un mínimo de acuerdo operativo el esfuerzo habría merecido la pena.

En este sentido se pueden destacar dos importantes esfuerzos. El primero al que habría que referirse es que se realizó liderado por el Instituto de Estudios de Policía de España con fondos de la Unión Europea y el programa OISIN. Consistió en un seminario internacional celebrado en la ciudad de Palma de Mallorca en 1999 de notable éxito teórico¹⁰ y

escasos resultados prácticos, pues no tuvo continuidad en el tiempo a pesar que se propuso su reedición.

El otro esfuerzo, este a nivel internacional, es el que viene desarrollando INTERPOL. Mucho más complejo y que ha tenido la virtud de haber conseguido cierta homogeneidad a costa del limitado número de infracciones que recoge. Por el contrario la utilización interesada de sus datos y la falta de rigor de algunos países han tenido como consecuencia que estos datos cada vez se tengan menos en cuenta y que se limite su difusión.

También cabría reseñar otros esfuerzos de recopilación como el que realiza el RSD del Home Office o el “European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics” en el que participan entre otros el propio RSD y el WODC holandés.

Pero no solamente el esfuerzo debe estar dirigido a la recopilación de estadísticas más o menos fiables de criminalidad. La definición de objetivos, los parámetros covariantes que son pertinentes en la criminalidad y en la seguridad, los indicadores y los índices apropiados, por no hablar del contenido y de la metodología de las encuestas de victimación, son otros de los numerosos horizontes que deben encaminar las alianzas entre los diferentes observatorios de la seguridad.

■ ■ ■ 13. CONCLUSIÓN

No sólo la formación, sino hasta la misma actividad profesional del coordinador de la seguridad puede estar guiada por actuaciones fruto de la intuición o bien por los acertados informes procedentes de los órganos de apoyo. La alternativa más adecuada es la segunda y ciertamente **los observatorios de la seguridad, y sus alianzas con órganos homólogos y con la universidad, tienen un papel de vital importancia en la adecuada orientación de la actividad directiva propia de los coordinadores de seguridad, e incluso de otros servicios públicos municipales.**

10. Hay editado un libro con las ponencias y las conclusiones del seminario titulado “Estadísticas de Criminalidad en la Unión Europea”. Editado por Fundación de la Policía Española en 2002.

Documento **3.**

Gobiernos locales y seguridad ciudadana: experiencias de América Latina y Europa

Lucía Dammert – Carla Napolano

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Forum Europeo para la Seguridad Urbana*

1. INTRODUCCIÓN

El aumento de la violencia es un hecho que se presenta en prácticamente todos los contextos del mundo. Si bien la forma y magnitud como se presenta es variada, se evidencia consenso sobre su impacto negativo. La violencia tiene diversas caras y múltiples facetas por lo que generar un análisis comparado incluso al interior de una región del mundo es una tarea de poca viabilidad.

Sin embargo, la visión comparada de la violencia, especialmente aquella de corte criminal, como también las respuestas que desde el gobierno local se están desarrollando, es una tarea relevante para aprender de las buenas y malas prácticas desarrolladas.

En este artículo se presentan dos situaciones que podrían ser consideradas diversas: la seguridad y las respuestas locales hacia el tema en Europa y en América Latina.

Con relación a la situación de la violencia, América Latina aparece caracterizado como el segundo continente más violento del mundo (WHO, 2003) mientras que la mayoría de ciudades europeas enfrentan principalmente problemáticas relacionadas a temas de convivencia ciudadana e incluso violencia no delictual. De esta manera, la comparación de fenómenos delictivos como el homicidio, los robos, secuestros u otros similares no permiten adentrarse en una mirada integral del problema, sino más bien un enfoque parcial vinculado con las problemáticas de la región latinoamericana. De igual forma, el tema de la migración y los problemas de convivencia asociados a ella, es una problemática de gran importancia en las principales ciudades europeas y mientras que sólo tiene un impacto tangencial en América Latina.

Detrás de los problemas descritos de ambos lados del Atlántico se encuentra un modelo de desarrollo donde lamentablemente la violencia se instala en muchos como mecanismo de resolución de conflictos. Así, lo que antes se solucionaba de forma cooperativa, inclusiva o conflictiva pero no violenta, en la actualidad muchas veces incluye importantes niveles de uso de la fuerza simbólica y real. Otra lamentable constante es la presencia de “enemigos” claramente definidos que son identificados como “culpables” de los problemas que nos acontecen. En América Latina son los llamados jóvenes violentos, mareros o pandilleros los estigmatizados como criminales. En Europa este rol lo juegan los migrantes, los cuales son asumidos por un importante porcentaje de la población como violento y criminal. En ambos casos hablamos de jóvenes con pocas oportunidades de integración, limitadas herramientas de sociabilidad e importantes niveles de abandono familiar y sin duda bajos niveles educativos y de formación laboral.

El presente artículo se inicia con una definición conceptual de aquellos hechos que muchas veces son utilizados en el discurso de la seguridad sin una previa caracterización. Seguidamente, se presenta un breve diagnóstico de la situación de la seguridad ciudadana en América Latina y Europa para de esta forma, identificar los elementos comunes, así como las diferencias entre ambos contextos. Posteriormente, a partir del análisis de una encuesta realizada a 20 gobiernos locales de América Latina, se presenta una breve caracterización del rol y la capacidad de acción de los gobiernos locales en América Latina. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones y desafíos para desarrollar por un lado el análisis comparado sobre la violencia y por otro las buenas prácticas desarrolladas a nivel local en ambos contextos.

■ ■ ■ 2. DEFINICIONES PREVIAS

La violencia es uno de los problemas sociales más importantes y sin embargo es también uno de los menos entendidos. Tal vez uno de los motivos de esta débil correspondencia, se basa en el hecho que la comprensión sobre la violencia se genera a través de los medios de comunicación masiva, los que pueden formar una imagen distorsionada de la realidad, proponiendo además soluciones que eventualmente resulta muy poco útiles para la reducción de la tasa de criminalidad.

Resulta evidente que las perspectivas teóricas utilizadas para analizar este fenómeno proveen de una imagen sobre qué es la violencia y cómo actuar hacia ella. Lamentablemente, el sentido común está profundamente relacionado con perspectivas teóricas que enfatizan el componente individual del fenómeno violento, así como las salidas represivas sin discutir las raíces sociales del mismo.

Si bien la violencia es un fenómeno complejo que cubre una variedad de tipos y categorías que tornan imposible la formulación de una teoría que explique todas las formas de conducta violenta, es necesario explicitar el vaciamiento de contenido de las principales categorías relacionadas al tema. La existencia de enfoques diversos y especializados sobre la violencia ha generado un manejo inadecuado de estas categorías, por lo cual, se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad, y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas.

De esta manera, el análisis de la violencia urbana requiere analizar las ciudades como un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que la habitan (Carrión, 1998). Así entendido, es importante resaltar que el conflicto es consustancial con la ciudad, y por ende proponer la desaparición del conflicto sólo puede basarse en una imposición autoritaria de una única mirada e interpretación de la realidad.

Si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un territorio donde la violencia deba reproducirse, ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el “uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos” (Arriagada, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico donde se realizan (Búvinic y Morrison, 1999).

Esta última caracterización se torna central en América Latina, continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. Específicamente en Argentina, el alto porcentaje de urbanización, la constante exposición de actos violentos en los medios de comunicación masiva (Concha, 1994), el evidente deterioro de las condiciones de vida de una proporción importante de sus habitantes y el crecimiento sostenido de las tasas de criminalidad son factores que han colocado a la problemática de la violencia urbana en el centro de la discusión política.

En Europa, los estudios comparados muestran que en el periodo 1996-2000 el delito subió 17% en Bélgica, 15% en Austria, 13% en Portugal y disminuciones importantes en Irlanda con un 22% y en Alemania con 6% menos de delitos (Buffet, 2002). El estudio de

Buffet (2002) resalta algunos patrones de la conducta violenta europea como el hurto, que representa más de la mitad de los delitos reportados a la policía. Es decir un delito que no incluye el uso directo de violencia física contra la víctima y adicionalmente ocurre principalmente en la vía pública (p. 15 y 16). Adicionalmente, el aumento de la migración africana y latinoamericana en los últimos cinco años ha complejizado la relación entre los nativos y los migrantes por temas generales de convivencia ciudadana.

La complejidad del tema y sus diversas dimensiones ha dificultado el desarrollo de diagnósticos y análisis que permitan una mirada integral sobre el horizonte de problemas existentes. Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: es un fenómeno nuevo desde el punto de vista de su magnitud; se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y penetra todos los dominios de la vida urbana. En Europa: es un fenómeno más bien latente, vinculado principalmente con sectores específicos de la población que comete delitos contra la propiedad de limitado uso de violencia; sumado a una enorme desconfianza y segregación de la población migrante.

Este sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo cambios en el crecimiento fragmentado de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de seguridad privada. De esta forma, las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de comportamiento social individualista, la angustia, la marginación, el temor y la generalización de la urbanización privada (encerrada) que profundiza la segregación social y espacial (Caldeira, 2000). Así, la ciudad pierde su capacidad socializadora, convirtiéndose en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados (Rotker, 2002). De esta forma si bien es innegable la relación entre violencia y ciudad, la misma no puede ser definida con claridad. Se evidencia de esta forma, un círculo vicioso donde los procesos de desarrollo urbano se ven afectados por la presencia de la violencia y viceversa.

VIOLENCIA URBANA

La década de los 90s marca la aparición de la criminalidad como la principal problemática urbana en América Latina. Si bien la mayoría de países vivieron durante los años 80s procesos violentos, estos estuvieron vinculados principalmente con la presencia de conflictos políticos.

Una de las principales características de la problemática criminal es su “urbanización”, es decir se presenta con mayor claridad en ciudades grandes y medianas de la región. En este marco es necesario tomar en cuenta que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con una población urbana que alcanza el 75% en el año 2000 (CEPAL, 2000). Pero con porcentajes aún más altos en países como la Argentina donde información oficial estima que más del 90% de la población vive en ciudades. Así las principales ciudades de la región experimentan índices críticos en la última década, periodo en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo.

Un análisis comparado muestra que América Latina y el Caribe, en 1990, alcanzó una tasa de homicidios regional del 22,9 por 100 mil habitantes, es decir más del doble del promedio mundial de 10,7 (Búvinic y Morrison, 1999).

Además de la información oficial analizada anteriormente, los datos de victimización confirman que América del Sur ocupó el segundo lugar entre las regiones con mayor porcentaje de población víctima de un crimen (68%). Una de las características resaltantes de esta información es el porcentaje de población que fue asaltada (31%), muy por encima del promedio mundial (19%) y de América del Norte que ocupó el tercer lugar (22%) (Gaviria y Pages, 1999).

Las variaciones regionales merecen un análisis especial ya que no solamente se presentan a nivel nacional sino también dentro de cada país. Así por ejemplo las tasas de homicidio en la región varían de 117 por cada 100 mil habitantes en El Salvador a 1.8 por cada 100 mil habitantes en Chile. Estas disparidades son críticas también en el análisis nacional ya que se presentan realidades complejas en ciudades que de hecho concentran la criminalidad. Si bien la tasa de homicidios sirve para comparar la situación a nivel nacional y regional del uso extremo de violencia, es necesario destacar que en algunos países considerados seguros, a inicios de los 90s se detectan incrementos en las tasas de delitos denunciados (ya sean contra las personas como contra la propiedad) altas y constantes.

En el análisis de las denuncias es necesario destacar que su incremento puede explicarse por dos situaciones divergentes. Una primera interpretación pone énfasis en que esta tendencia demuestra un incremento de la criminalidad y por ende de los delitos realmente cometidos, mientras que la segunda explicación pone énfasis en el aumento de los niveles de denuncia, es decir una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados. En prácticamente ningún país de la región se ha podido establecer una interpretación única a esta variación pero es posible afirmar que la magnitud del incremento no puede reflejar únicamente un aumento de la confianza de la población, y por ende es evidente la presencia de un aumento del accionar delictual.

Otro fenómeno interesante se relaciona con la “geografía del delito” que en los inicios de la década pasada se centraba en las ciudades capitales de cada país pero que ha mostrado capacidad de movilidad hacia ciudades intermedias. Así por ejemplo en Chile las tasas de delitos contra la propiedad en el año 2002 evidencian que la incidencia de la problemática en seis regiones del país se ubica por encima de la situación de la Región Metropolitana de Santiago. En Europa sucede lo mismo, el tema de la seguridad no se instala únicamente en ciudades como París o Londres sino que también afecta a ciudades más pequeñas (Ministerio del Interior, 2004). El diagnóstico previo demuestra la necesidad de abordar la problemática de la violencia urbana de forma permanente y desde los diversos niveles del gobierno, perspectivas que son analizadas a continuación.

PROBLEMAS DE CONVIVENCIA

El desarrollo de conflictos en la ciudad es un proceso esperable y sin duda necesario. La presencia de múltiples actores con intereses, opiniones, culturas y tradiciones variadas conlleva un evidente aumento de la conflictividad social. Sin embargo, esta no debería vincularse necesariamente con la presencia de violencia. Lamentablemente, en la mayoría de nuestras ciudades la respuesta frente al conflicto es generalmente la violencia simbólica o efectiva. Sin duda el cierre de espacios públicos, la aparición de guardianías privadas e incluso la presencia de espacios públicos donde el ingreso es definido de acuerdo a ciertas características individuales es una muestra de la violencia simbólica que vivimos diariamente en la ciudad.

Pero también se observa presencia de violencia efectiva con casos extremos de linchamientos a aquellos que se consideran violentos o peligrosos o probablemente vinculados a un acto delictual. Adicionalmente se evidencian casos de uso de violencia cotidiana por ejemplo en aquellos lugares con alta concentración de población migrante donde el choque cultural establece mecanismos de enfrentamiento casi cotidiano. Una de las alternativas para disminuir estos niveles de conflicto es el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria. La misma ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

En este contexto, se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir la violencia, adquiriendo la *comunidad* un papel central. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad *democrática* o seguridad *ciudadana*, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación de la comunidad en las políticas de seguridad y de mejorar la relación entre ésta y la policía.

Naturalmente la seriedad de estos esfuerzos presenta matices nacionales. En algunos casos, la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros casos se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población.

Es relevante tener en cuenta los objetivos que históricamente han estado a la base de las políticas de participación ciudadana: en primer lugar, mejorar la deteriorada relación entre comunidad y policía, con la expectativa de construir un trabajo común en pos de la prevención de la criminalidad. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitiría el desarrollo y consolidación del capital social¹ local y, a su vez, se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias o políticas.

CONTROL Y PREVENCIÓN

La criminalidad ha sido abordada tradicionalmente con políticas de control y represión. Sin embargo, a partir de los años 80 aparece la prevención como respuesta al crimen en países como Canadá, EEUU, Francia e Inglaterra (Sozzo, 2000). Esto generó un incremento de los debates académicos, así como cambios en la formulación de políticas públicas de prevención que han crecido en la última década (Crawford, 1998). Sin embargo, es eviden-

1. Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que "las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia" (BID, 1999). Para mayor detalle ver: Durston, 2000; Fajnzylber, 1997.

te que a pesar del desarrollo de la prevención como alternativa en América Latina, y específicamente en Chile, las políticas de control son aún las dominantes.

En general los discursos políticos presentan la prevención y el control como posiciones opuestas, la primera caracterizada por el *garantismo* y la búsqueda de soluciones a la marginación, la pobreza y la desigualdad económica; y la segunda, llamada de *mano dura*, caracterizada por mayores poderes para la policía, mejor armamento y construcción de cárceles. Si bien esta dicotomía aparece en la mayoría de debates públicos, representa sin lugar a dudas una simplificación de las formas de intervención en política pública. En otras palabras, las políticas implementadas en la mayoría de los países de la región muestran una mezcla de ambos paradigmas, situación que nos permite también ratificar la necesidad de medidas de control en ciertos casos donde la intervención preventiva es claramente insuficiente.

A pesar de lo anterior es necesario destacar que violencia y criminalidad son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales. Al hablar de factores vinculados al aumento de la violencia y la criminalidad encontramos enfoques que hacen hincapié en la importancia de alguno de ellos, pero que reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, a pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1966, p. 1), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos².

A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes. Paradojalmente, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región, y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que ella no es igual para todos y de que los delincuentes no son castigados. En Chile esta situación no es distinta; recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía (Dammert y Lunecke, 2002).

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas, las que van desde el mejoramiento del servicio policial, entendido como mayor patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endureci-

2. En el caso chileno estos casos son menores a los evidenciados en otros países de la región pero no dejan de estar presentes.

miento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios para la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, existen políticas de carácter preventivo orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa tarea, dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que involucra una serie de aristas y dimensiones que serán analizadas a continuación. Sin embargo, no es nuestro propósito establecer que estos enfoques (control y prevención) sean dicotómicos sino que pueden actuar de manera complementaria. Por tanto, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implican sino por los efectos que tienen en conductas futuras (Sherman, 1998).

A pesar de la importancia de la prevención en el debate sobre la criminalidad, son pocos los estudios que abordan la complejidad que implica su conceptualización y su relación con la comunidad. En este trabajo nos hemos propuesto exponer las principales características de estos conceptos, las diversas miradas y perspectivas que los analizan y las formas como pueden ser usados en el diseño e implementación de políticas públicas en seguridad.

■ ■ ■ 3. ELEMENTOS DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El aumento de la delincuencia en América Latina se convirtió en una de las principales preocupaciones ciudadanas a mediados de la década de los 90s. Previamente, la presencia de gobiernos militares o de guerras civiles internas en múltiples países de la región dejaba la temática de la delincuencia en un segundo plano. Sin embargo, una vez que terminados los conflictos internos en los países de Centro América así como con el retorno a la democracia en Sudamérica la delincuencia se tornó clave para asegurar procesos de consolidación de la gobernabilidad.

La diversidad al interior de América Latina es bastante amplia, presentando países con las tasas de homicidio más altas del mundo (Honduras, El Salvador y Colombia) y otros que se ubican en el extremo contrario (Costa Rica, Chile y Uruguay). También difieren los sistemas de gobierno, habiendo países con sistemas de gobierno federales y otros con sistemas unitarios, lo cual impacta en la forma como se definen las políticas de seguridad.

A pesar de las diferencias, es importante definir un marco común que nos permita avanzar en la propuesta de políticas públicas que tomen en cuenta los problemas y definan mecanismos de solución de los mismos. A continuación se presentan 10 elementos que se consideran clave para poder analizar la temática.

CARENCIA DE UN SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

El término sistema de justicia criminal, es utilizado con frecuencia en el contexto europeo y americano, para explicitar la presencia de una coordinación efectiva entre las diversas instituciones vinculadas con la problemática de la criminalidad, con una perspectiva común. Es decir, se asume la existencia de una política criminal específica que establece objetivos, metas y sin duda medios de verificación de dichos logros. Así por ejemplo, si la

definición principal de la política de gobierno es la problemática del excesivo consumo de alcohol, entonces todos los organismos vinculados aportan para hacer de este tema una prioridad. Por ende, las policías tendrán que centrar su patrullaje para disminuir el número de accidentes que ocurren cuando el conductor ha bebido, los fiscales serán más bien incisivos en estos casos y se definirán programas de rehabilitación de adicción en los recintos penitenciarios o como medidas alternativas a la misma.

Lamentablemente, en América Latina se observa la carencia de este sistema. Por el contrario, en la mayor parte de los países, e incluso aún a nivel local, lo que se percibe es la presencia de instituciones con iniciativas aisladas. Muchas de estas avanzan de forma incluso contradictoria, lo que no sólo genera un evidente desperdicio de recursos públicos, sino que además establecen un mensaje de descoordinación para aquellos dedicados a la actividad criminal. Esta situación se expresa sobretudo en la definición de las políticas de intervención por parte de fiscales y policías, las que no siempre son coordinadas. Aquellos países de la región que cuentan con policías municipales, enfrentan un desafío aún superior ya que requiere de una coordinación más estrecha y fina con actores de diversa dependencia territorial. Finalmente, en el caso de los tres países federales (Argentina, Brasil y México) se encuentran serios problemas en la conformación del sistema de justicia criminal incluso en los estados que conforman la nación.

DESCONFIANZA EN LA POLICÍA Y LA JUSTICIA

La información del Latinobarómetro a nivel comparado así como diversas encuestas nacionales demuestra que la Justicia y la Policía cuentan con limitada confianza ciudadana. Tal vez con la excepción de Chile, la casi totalidad de instituciones policiales son consideradas ineficientes, burocráticas, corruptas y violentas. A pesar de la variación regional, se podría decir que uno de los mayores limitantes del trabajo de la policía en la prevención de los delitos, es la limitada cooperación que se encuentra por parte de la ciudadanía. Casos que se incrementan con la presencia permanente de casos de corrupción donde los principales implicados son miembros de la policía, situación que empeora cuando se han identificado hechos criminales, especialmente secuestros, extorsiones y robos, realizados con apoyo o por funcionarios policiales.

Otro problema cotidiano es la utilización de tortura, violencia innecesaria, o como eufemísticamente se ha llamado “gatillo fácil” por parte de los policías. Este es un problema grave en algunos países, donde ya sea por falta de una preparación y entrenamiento efectivo, o por una definición institucional, los funcionarios utilizan fuerza letal como modo común de resolver los problemas.

La Justicia se lleva otra nota mala o muy mala en términos de confianza ciudadana. La metáfora de la “puerta giratoria” se instala para explicar que la justicia es lenta, burocrática y sobretudo suave para los criminales. La sensación que la policía los detiene e inmediatamente salen por otro lado, se refleja en casi todos los países de la región con diversa intensidad. Así la percepción que el Estado de derecho está minado por la crisis de legitimidad de la justicia no es equivocada sino más bien una realidad tangible en la región. Incluso aquellos países donde se han realizado procesos de reforma del procedimiento penal, instalando mecanismos más abiertos con juicios públicos y orales, presencia de fiscales más capacitados en el proceso de investigación y apoyo legal para los victimarios; la eva-

luación de la justicia no es positiva. Cabe resaltar que estas son las visiones generales sobre las instituciones, percepción que mejora cuando las encuestas incluyen preguntas sobre la confianza en los actores de estas instituciones vinculados con el trabajo directo. Llama la atención que la ciudadanía en general tenga una mirada negativa de la policía, pero positiva de la persona que reconoce que trabaja en su entorno.

Finalmente, si bien la desconfianza es generalizada, la pertenencia a los diversos grupos socioeconómicos juega un rol importante. Así los sectores más altos tienen a desconfiar de la institución policial, pero han de poner menos énfasis en la ineficiencia de su servicio. Esto se puede interpretar desde la presencia de un importante servicio de vigilancia privada, que se convierte en el otro actor que utiliza la fuerza en ciertos sectores de la ciudad. Servicios que en la actualidad cuentan con el doble de personal o más, que las instituciones policiales en prácticamente todos los países de la región.

MANO DURA E INEFICIENTE

La respuesta principal de los estados latinoamericanos frente al incremento de la criminalidad, ha sido el endurecimiento de los castigos para aquellos que cometen algún delito. En especial aquellos vinculados con las drogas, han tenido una atención especial por parte de los gobiernos, generando castigos de más de 3 años incluso por la primera ofensa. Irónicamente la metáfora de la mano dura por el lado de la legislación, se topa con una mano ineficiente por parte de la justicia, institución que en casi todos los países de la región, se encuentra colapsada por la cantidad de casos, lo que hace el servicio excesivamente lento. Esto impacta por un lado en la percepción de la víctima del delito así como del inculpado, ya que la extensión del proceso genera profundas incertidumbres sobre su resultado así como de la imparcialidad del proceso.

A esto se suma que en la región se encuentran encarceladas un número importante de personas sin condena, las que deben esperar en algunos casos, varios años para tener una respuesta a sus procesos. En el caso de ser sentenciados, la mayor parte de la pena puede haber sido cumplida, y de ser encontrado inocente el daño perpetrado resulta totalmente irreparable. Sin duda la convicción generalizada sobre la utilidad de leyes más duras y castigadoras, se enfrenta a la literatura internacional, que muestra que en muchos casos medidas alternativas a la prisión son mucho más efectivas para lograr una posterior reintegración social. Es evidente que en la mayoría de los países, lo que se requiere es que las leyes que están aprobadas sean implementadas eficientemente, antes que acumular procesos que son imposibles de gestionar con sistemas judiciales burocráticos.

POLICÍA Y CORRUPCIÓN

Múltiples son las interpretaciones que se pueden entregar para explicar los niveles generalizados (en algunos casos) o individuales (en otros) de corrupción policial. Un elemento importante a tomar en cuenta es la casi completa desprotección social en la que se encuentran algunos funcionarios policiales, quienes además del salario mensual bajo, no cuentan con servicios de salud, educación o vivienda que les permitan mejorar la calidad de vida de sus familias, así como también el alejarse de aquellos barrios donde se instala la delincuencia.

Paradójicamente, en muchos países, las policías viven en el mismo lugar que aquellos que cometen delitos (incluso muchas veces son parientes), lo cual establece una relación de acción, comunicación y coordinación altamente probable. Ahora bien, no todos los policías mal pagados recurren a la corrupción, sin duda es necesario avanzar en estudios más detallados, que permitan identificar aquellos elementos vinculados con la protección de los funcionarios, que generarían una disminución de los niveles de corrupción.

Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su poder económico. La presencia de redes internacionales que trafican droga, armas y personas, entre otras mercancías, y por ende con movimiento de millones de dólares, torna a los policías en presa más fáciles de estas tentaciones. En algunos países es reconocido que las multas de tránsito se pagan en “cigarrillos” o “contribuciones al policía”. Así conocida, la corrupción a menor escala, impacta directamente en la sensación de la ciudadanía, ya que deteriora la escala de valores cotidianos, así como las reglas generales de convivencia. Se detecta también corrupción a gran escala, la cual en algunos casos es mucho menos perceptible por la ciudadanía, pero no por eso debe ser olvidada.

Otro elemento importante en la generalizada corrupción policial es la carencia de mecanismos efectivos de control interno y externo. Si bien la mayoría de instituciones han creado mecanismos de asuntos internos en los últimos años, las mismas tienen acciones discrecionales, con limitados castigos y además con prácticamente ninguna acción contra los policías de mayor rango. Adicionalmente, las instituciones de la sociedad civil que siguen estas acciones, han disminuido su poder de generación de atención o se han dedicado a otros temas.

UNIVERSIDADES DEL DELITO

Es posible afirmar que las cárceles en la región atraviesan una crisis en algunos casos terminal. Recintos penitenciarios con capacidad para 600 personas que albergan 2400 no es una pesadilla, sino más bien una realidad más común de lo que se cree. Sin duda el aumento de la población penitenciaria ha generado severos problemas de habitabilidad, especialmente vinculados con la densidad, es decir el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y en algunos casos incluso la violación de derechos humanos básicos. Situaciones que no aportan a un proceso de reinserción social, tema que no es considerado, ya que aquellos sistemas penitenciarios en América Latina que invierten significativamente en estos temas no son muchos, para intentar ser positivos, ya que la evidencia permitiría afirmar que ningún país está haciendo un esfuerzo efectivo en esta temática.

De esta forma, se ha cumplido la profecía de las cárceles convertidas en universidades del delito, donde las condiciones benefician el intercambio de conocimiento en mecanismos de desarrollo criminal y utilización de la violencia como única forma para resolver conflictos. Esta situación, pone en cuestión las políticas que encarcelan a delincuentes con limitada experiencia o dedicados a delitos menores, ya que los mismos tendrán espacios de socialización con homicidas o violadores, entre otros. Así, mientras el sistema carcelario no cambie, los jóvenes que son ingresados por hurto, serán luego liberados con conocimientos para realizar secuestros.

Adicionalmente, la mayoría de países muestra un incremento sustancial de las mujeres encarceladas por delitos de microtráfico de drogas. Al parecer las carencias sociales, la jefatura del hogar, el desempleo y múltiples otros elementos juegan un rol para que algunas

mujeres se dediquen al desarrollo de una pequeña o mediana empresa sui generis. Así toda la familia se involucra en un proceso ilícito de venta de drogas que tiene impactos profundos en los niños. Esta situación empeora cuando estas mujeres son detenidas y enviadas a la cárcel, limitando aún más la capacidad de dicha familia de generar sustento de forma legal y no integrando a estas mujeres a proyectos de reinserción social e incluso rehabilitación, donde se involucre a los hijos o parientes cercanos.

La globalización de delito, tiene también como consecuencia una diversidad de nacionalidades que se pueden encontrar en algunos servicios penitenciarios. Así por ejemplo, los colombianos en las cárceles de Ecuador o los peruanos en Chile representan un porcentaje importante, pero en muchos casos los sistemas internacionales no están comunicados, por lo que se desconocen sus antecedentes. Además en el proceso de convivencia, se forman subgrupos nacionales que pueden apoyar el estallido de enfrentamientos al interior de los sistemas cerrados.

Todo lo anterior ha generado en algunos países situaciones paradójicas donde las cárceles son administradas literalmente por los presos, quienes negocian con la administración para lograr ciertos beneficios, o para tener el control interno de los recintos. De más está enfatizar, que muchos delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de ordenes recibidas desde la cárcel. Por tanto, en medio de las pésimas condiciones de vida las cárceles no sólo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también espacios de organización operativa.

POLÍTICA Y SEGURIDAD

En la región uno de los cargos políticos más complejos es sin duda el encargado de la seguridad ciudadana. Este es uno de los principales temas de enfrentamiento político, de escrutinio público y de limitados éxitos para mostrar en el corto plazo. Esta situación ha llevado a que los encargados del tema sean cada vez más expertos en el manejo político y menos en la temática de la seguridad. Por ende se diseñan campañas comunicacionales, estrategias políticas vinculadas con lo que la población quiere escuchar (nuevas leyes, más dotación policial y castigos ejemplares). Sin duda el tema de la seguridad requiere de manejo político, pero no se puede olvidar el componente técnico que permita identificar por ejemplo, el número necesario de efectivos necesarios para disminuir el delito.

Ahora bien, la seguridad como tema de agenda pública, aparece bajo dos circunstancias identificadas claramente en la región. En primer lugar cuando sucede un hecho de conmoción pública como un homicidio, secuestro o hecho similar que es cubierto extensamente por los medios de comunicación y que vuelca la población hacia un reclamo o preocupación por la seguridad. En segundo lugar, el tema aparece durante las campañas electorales. Salvo contadas excepciones, los procesos electorales están marcados por un debate sobre los mecanismos para frenar la delincuencia y las buenas prácticas que pueden ser desarrolladas. Así aparecen las menciones a tolerancia cero, modelo Nueva York, Compstat, modelo Barcelona, entre otras terminologías para explicitar que se conoce qué hacer, y que además dicho conocimiento viene con respaldo técnico internacional.

Por tanto no es posible hablar de seguridad sin evidenciar su componente esencialmente político, donde las fuerzas en contienda, pueden establecer percepciones que se tornan

posteriormente en realidades que magnifican el problema o viceversa. La política puede jugar un rol positivo que permita por ejemplo, lograr un acuerdo país sobre las orientaciones básicas de la política criminal, lo cual limitaría una acción contraria por parte de un poder del Estado, pero también puede ser nociva y por ende, es necesario establecer mecanismos de profesionalización de recursos humanos técnicamente capacitados, que generen la información necesaria para que las decisiones políticas sean tomadas con conocimiento de respaldo.

INFORMACIÓN DEFICIENTE

La calidad de la información oficial sobre la delincuencia, se basa en la recolección que realizan los oficiales de policía en sus rutinas diarias. Ahora bien, si las mismas no cuentan con tecnología mínima, reconocimiento de la importancia de su sistematización, y la imperiosa necesidad de no utilizar los datos de forma política, es posible que la información recolectada no resulte útil para conocer la realidad. Por ende se torna central explicitar lo importante que es para las policías mismas, el mejoramiento de la información con la que se cuenta, no tanto en términos de indicadores de éxito, sino más bien como método para prevenir y controlar mejor la delincuencia. Las encuestas de victimización ayudan enormemente a interpretar la realidad delictual de un determinado territorio, pero las mismas se han llevado a cabo en solo algunos países o ciudades debido al enorme costo económico que implican. Paradojalmente, en la mayoría de países donde se han realizado, las bases de información no son públicas por lo que se conocen solo los resultados entregados por las autoridades.

La información es en muchas esferas una forma especial de poder. En la seguridad la información es un elemento central para el diseño de políticas, identificación de problemas y de brechas en la eficiencia. Sin embargo, como se mencionó previamente, la práctica inexistencia de un sistema integral que enfrente el tema, se muestra también en la presencia de diversos espacios de recolección y análisis de información oficial. Irónicamente en algunos países de la región el problema no es encontrar una fuente oficial, sino más bien decidir cual es la más cercana a la verdad. Todo lo anterior aumenta la incertidumbre de la población que reconoce un cierto grado de precariedad, o incluso falta de responsabilidad en la forma como se enfrenta el tema desde el espacio gubernamental. Finalmente, en muchos países, los diversos poderes del Estado se culpan por los problemas, el enfrentamiento más reconocido se genera entre las policías (que argumentan detener para que los jueces liberen) y los jueces (que argumentan que las policías detienen personas sin recolección de evidencia que permita generar una condena).

BANALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA: EL ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El incremento de la cobertura mediática sobre actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas especialmente de televisión de actos y actitudes violentas, es una constante en todos los países de la región. No sólo la cobertura ha aumentado, sino que adicionalmente se han desarrollado medios de comunicación especialmente dedicados a este tipo de cobertura. Una muestra es la variedad de periódicos dedicados únicamente a los hechos policiales y temas del espectáculo, así como la aparición de programas de televisión donde se presentan hechos reales del accionar policial.

Diversos autores concluyen que los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen violento por sobre otros tipos de delitos. Situación que se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y muchas veces ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo estos elementos. Más allá de los motivos por los que la violencia se ha instalado en la comunicación diaria, es necesario avanzar sobre las implicancias de dicha presencia. Las principales hipótesis sostienen que la presencia de violencia en los medios tiene tres impactos: acostumbramiento, repetición, y temor.

El acostumbramiento establece que la exposición prolongada de violencia mostrada por los medios, puede desarrollar una falta de sensibilidad emocional de los sujetos hacia la violencia del mundo real y las víctimas de ésta. Así, hechos que en otras circunstancias hubieran generado rechazo de la población son asumidos como cotidianos. Ejemplos de este tipo, son la cobertura de secuestros en Argentina y Brasil, hechos de abuso policial grabados en vivo, y linchamientos comunitarios a delincuentes, entre otros.

Por otro lado, se sostiene que la reiterada muestra de actos violentos puede generar su repetición. Este argumento se ha utilizado especialmente en casos de violencia en las escuelas en los Estados Unidos, donde la forma como se desarrollan se vincula con programas de televisión, y/o de juegos electrónicos. Así, la espectacularización del hecho violento puede generar un falso “glamour” del victimario que obtiene sus minutos de fama al aparecer en televisión.

Finalmente, la presencia de violencia en los medios es considerado un elemento fundamental en la percepción general de inseguridad de la población. En un inicio, los medios de comunicación surgieron como un importante factor para explicar la brecha existente entre los delitos denunciados y los niveles de inseguridad encontrada en la población. Sin embargo la literatura internacional ha encontrado evidencia mixta que no permite afirmar o negar esta hipótesis.

SOCIEDAD AUTORITARIA

El aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos en la región ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Así por ejemplo, el principal reclamo es mayor presencia policial, seguido por aumento de los castigos para los que cometan un delito y en tercer lugar aumento de capacidad carcelaria. De esta manera, a pesar de haber un aparente consenso sobre las causas profundas de la delincuencia, vinculadas con una clara limitación de las oportunidades que enfrentan muchos jóvenes en nuestros países y por ende de la importancia de medidas preventivas, se solicitan respuestas rápidas y de control. Como se vio previamente, la mayoría de gobiernos de la región han escuchado el reclamo ciudadano y han tomado medidas asociadas a la idea de “mano dura”. Se ha aumentado sustancialmente el presupuesto policial, ya sea para mayores dotaciones o infraestructura, y se han endurecido las leyes, llegando a tener países con edades de imputabilidad penal en los 10 años y donde las poblaciones carcelarias han crecido explosivamente.

La situación puede tomar características aún más dramáticas, que se reflejan en el aumento de actos de justicia por mano propia, linchamientos y juicios ciudadanos que ocurren en la región. La sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización, son los elementos que se destacan en aquellos países donde el

linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva por parte de la ciudadanía para disminuir la criminalidad. Sin duda estos mecanismos muestran una debilidad del Estado de derecho y además una violación de los derechos humanos del implicado, quien es juzgado por una masa poblacional a la que las evidencias no le importan necesariamente. Esta situación no es aislada en la región, por el contrario se encuentran vestigios de la misma a lo largo y ancho del continente, por lo que debe ser enfrentada con medidas certeras para evitar un resquebrajamiento aún mayor de los valores de convivencia democrática.

■ ■ ■ 4. ELEMENTOS DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

Los europeos experimentan un fuerte sentimiento de inseguridad (Marcuse y Buffet, 2004), el que se evidenció en la mayoría de procesos presidenciales, donde el tema de la inseguridad estuvo en el centro de la agenda. Esta situación muestra la crisis de las políticas de integración desarrolladas en la mayoría de países europeos, ya que son los migrantes aquellos considerados culpables de la inseguridad. Esta situación debe ser considerada en un contexto donde ciertas áreas presentan niveles de violencia mucho más altos que otras. Así por ejemplo entre 1990 y el 2000 la criminalidad se mantuvo estable o incluso disminuyó en los países de Europa Occidental, mientras que los países de Europa del Este mostraron incrementos significativos (Marcuse y Buffet, 2004).

Uno de los temas más destacados en la problemática europea actual, se vincula con problemas de convivencia ciudadana especialmente en el espacio público. Muchos de estos temas impactan severamente sobre la percepción de inseguridad de la población, que siente que su cultura, las bases mismas de sus tradiciones, está siendo amenazada por una nueva forma de vida en la ciudad. Así, por ejemplo la utilización del espacio público por parte de los grupos migrantes, tiene una connotación lúdica e instrumental donde el mismo es “ganado” en tiempos y espacios específicos por la nueva población de la ciudad. Paralelamente los ciudadanos “antiguos” sienten amenazado su espacio, que asumen como invadido y por ende inseguro e incluso sucio.

La violencia doméstica es otro de los temas que aparecen en el horizonte europeo como de mayor preocupación. En los últimos años la presencia cotidiana de hechos de extrema violencia en las principales ciudades europeas ha puesto énfasis en dicha problemática. Situación que ha sido invisibilizada por muchos años y que se presenta ahora con mucha fuerza, debido también al rol de los medios de comunicación en la difusión de estos hechos. Más allá de la espectacularidad y la cobertura mediática de los mismos, la emergencia de la violencia doméstica como preocupación pública es un elemento que ayuda a instalar esta problemática en la agenda pública europea y mundial.

En términos de las respuestas de la política frente a la situación descrita desarrolladas en las últimas décadas en Europa, cuatro son los elementos esenciales a destacar: En primer lugar, el rol principal que tienen los gobiernos locales en la definición de políticas de prevención y control. Los encargados locales de la seguridad han avanzado significativamente en colocarse como actores centrales en la definición e implementación de políticas de prevención (Wyvekens, 2004). En segundo lugar, el componente preventivo de dichas iniciativas representa un importante porcentaje del total. Situación que muestra el recono-

cimiento de la prevención como estrategia eficiente y efectiva en la reducción de la criminalidad y la violencia. El tercer elemento es la relevancia de la participación de la ciudadanía en estas iniciativas. En prácticamente todas las ciudades estudiadas, se encuentran mecanismos de contratos o asociaciones que vinculan los organismos públicos (especialmente del nivel local) con los ciudadanos. Finalmente, todos los análisis desarrollados en el continente europeo ponen énfasis en la necesidad de un proceso paralelo de modernización y profesionalización de las instituciones policiales.

■ ■ ■ 5. SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

El gobierno local atravesó durante los años 80s por dos procesos importantes: la democratización y la descentralización del Estado que revalorizaron su papel en la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, las limitaciones propias de estos procesos, el déficit de recursos humanos capacitados y recursos financieros, y la carencia de cobertura de servicios básicos a la población, han retrasado su emergencia como verdaderos protagonistas en la gestión.

Además, en la mayoría de países de América Latina los gobiernos locales carecen de una tradición de tratamiento de la problemática especialmente relacionada con la violencia y la criminalidad. Los gobiernos locales están dedicados a temas como el uso del suelo, la edificación, el tránsito, el control ambiental y la habilitación de comercios e industrias principalmente. En este sentido uno de los principales desafíos de los gobiernos municipales de las ciudades en América Latina a partir de los 90's es enfrentar un problema local de presencia global como la sensación de inseguridad y la criminalidad.

A pesar de esta débil vinculación histórica con esta problemática, el crecimiento de la criminalidad y el temor ha generado una fuerte demanda por políticas locales efectivas. En muchos casos este reclamo social intenta articular una relación entre la sociedad civil y el Estado en la búsqueda de propuestas de corto, mediano y largo plazo que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. A pesar de este interés por políticas multisectoriales y transversales, que articulen las diversas iniciativas vinculadas con el control y la prevención de la criminalidad, la experiencia reciente muestra un amplio abanico de iniciativas más bien de corte efectista, y carente de coordinación con otros sectores del Estado (Damert, 2001).

La violencia criminal en América Latina debe ser enfrentada en forma coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. La definición de los problemas que ocurren en una determinada ciudad, barrio o localidad se realiza con mayor detalle en este nivel de gobierno, en un proceso de amplia participación de la ciudadanía. La primera tarea que esto implica es la identificación de los factores claves que producen violencia. Diversos investigadores señalan las divisiones étnicas o comunitarias, las demandas de democratización por sectores políticamente movilizados, la fuerza y el alcance creciente del crimen organizado en el mundo en desarrollo (donde el poder de estas organizaciones delictivas excede claramente al de las autoridades locales), la facilidad para disponer de medios de violencia y el carácter destructivo de la delincuencia son algunos de estos factores. Sin embargo, un factor central es el crecimiento de la pobreza y la marginación en la mayoría de países en desarrollo, pero esta relación entre pobreza y criminalidad no es directa sino que está mediada por el carácter de la sociedad civil y, especialmente, de la dimensión del *capital social* del que ésta disponga, es decir capital social entendido como las normas y redes sociales

que facilitan las acciones sociales y por ende tienden a mejorar la eficiencia del funcionamiento social (Putnam, 1993). El capital social facilita la acción coordinada entre individuos y grupos, mejora la eficiencia de las transacciones sociales y brinda un grado de cooperación y solidaridad social, que puede amortiguar los efectos más duros de las crisis económicas sobre la población. Analizar estos diversos factores y sus relaciones permiten entender por qué la prevención del delito no es sólo un problema legislativo o de las agencias gubernamentales vinculadas a esta temática, sino que debería involucrar a la sociedad en su conjunto.

La agudización de la violencia criminal, ha traído consigo la aparición y desarrollo de nuevos actores que buscan participar en el diseño e implementación de políticas públicas que disminuyan esta problemática. Si bien el gobierno local se perfila como el ámbito natural para el desarrollo de estas políticas de prevención, no posee una tradición política consolidada y tiene poco poder en la interacción política. Más aún, la participación del gobierno local en la prevención de la violencia criminal, se ve problematizada por la aparición de dicotomías relacionadas principalmente con la participación de ciertos sectores o instituciones, como la policía, en las medidas implementadas. Si bien este debate se presenta en la definición de las acciones que debe desarrollar el gobierno local frente a la violencia criminal, son dicotomías falsas por que es evidente que para lograr una efectiva política, es necesario contar con la participación de los diversos grupos sociales así como las instituciones encargadas de controlar la criminalidad.

De esta manera es necesario enfatizar que la formulación de políticas locales de prevención, debe ser abordada desde la constante coordinación con las instituciones encargadas del control, gobiernos nacionales y provinciales así como las organizaciones no gubernamentales. En resumen, las acciones que se pueden llevar a cabo desde el gobierno local pueden ser de tres tipos (Sozzo, 1999): a) establecimiento de instancias de debate político; b) establecimiento de producción de conocimiento y el c) establecimiento de instancias de intervención.

La experiencia argentina muestra una concentración en el primer tipo de acción, es decir en el desarrollo de debates políticos sobre la intervención que permite disminuir el crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, esta priorización de la discusión política, minimiza la producción de conocimiento a nivel local e incluso provincial. Es evidente que los esfuerzos de análisis de la problemática responden a intereses aislados y en muchos casos desconectados. De esta manera, el tercer tipo de acción, la intervención directa, se concentra en políticas de control, que no requieren de la realización de un diálogo social.

Así, se puede afirmar que en América Latina la implementación de políticas de prevención de la violencia criminal está en sus inicios con programas donde aparece la necesidad de organización comunitaria, es allí donde se han desarrollado los *consejos de prevención del crimen* en casi todos los países europeos y en algunos de América Latina (Vandershuere, 1997). Por ejemplo la ciudad de Cali, en Colombia, es uno de los casos más interesantes donde esta práctica de gestión local en base a la participación ciudadana ha tenido éxito. El programa DESEPAZ logró la participación de los más importantes actores sociales de la ciudad, así como la comunidad en general, y ha tenido un impacto importante sobre la tasa de criminalidad en los últimos años (Concha, E. y otros, 1994).

De acuerdo al éxito alcanzado por estas iniciativas de prevención, es evidente la necesidad de reforzar el papel del gobierno de las ciudades en este tema. En este sentido se deben apoyar las medidas de prevención implementadas a nivel local, ya sean medi-

das de acción de corto plazo sobre grupos vulnerables, o de largo plazo que requieren de la intervención del gobierno provincial e incluso nacional para la consecución de sus objetivos.

En la búsqueda de la disminución de la violencia criminal es necesario asumir que la prevención es responsabilidad de todos los ciudadanos y por tanto los líderes políticos deben impulsar el desarrollo de acciones comunitarias. La relación entre los programas de prevención y los programas sociales es directa, por ejemplo los programas especiales destinados a grupos vulnerables, algunos de los cuales pueden ser especialmente susceptibles a la violencia criminal, son cruciales para la prevención de largo plazo. Por ejemplo los programas de reintegración de niños de la calle desarrollados en México por UNICEF y ONGs, muestra que el apoyo de las autoridades locales es imprescindible para lograr éxito en este tipo de emprendimientos (Vandershueren, 1997).

Finalmente, los gobiernos locales requieren del apoyo de los gobiernos para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y el trabajo con la policía y la justicia. En este sentido es necesario involucrar a la policía en estos proyectos, mediante la protección de la población vulnerable como los niños y las mujeres maltratadas. Esto presupone que la fuerza policial se presente en cercanía a las personas, que no sea únicamente represiva, sino que esté dispuesta a resolver los problemas junto con los ciudadanos.

Por otro lado, la justicia posee un rol clave en la prevención de la criminalidad, la protección de las víctimas y la educación de los ciudadanos. Sin embargo, para lograr el impacto necesario, la justicia debe tornarse en algo accesible para el ciudadano promedio, por lo que las nuevas formas de mediación penal, justicia local y conciliación deben de considerarse para aumentar su efectividad. Ejemplos de este tipo de innovaciones en la gestión de la justicia se han desarrollado en diversas partes del mundo con resultados variados, sin embargo en la mayoría de casos la implementación de una justicia local que incluya nuevas perspectivas a la participación local, son alentadoras en la búsqueda de la disminución de la violencia criminal.

En base a un cuestionario realizado a 20 gobiernos locales de América Latina, encontramos cinco situaciones transversales que sin duda impactan en la forma como se gestiona la seguridad en la región. Cabe destacar que los gobiernos considerados en la encuesta, no representan ni en tamaño o número al total de gobiernos locales de la región. Al contrario, la situación precaria que tiene el “sector” seguridad en los gobiernos locales, ha llevado a tener una muestra de ciudades donde se tenía una aproximación previa a nivel personal o institucional con lo que las respuestas no pueden ser utilizadas para una extrapolación.

En este sentido, la mayoría de los hallazgos confirman los resultados del análisis realizado con los socios del proyecto. Los cuatro elementos que aparecen con mayor fuerza se presentan a continuación:

CARENCIA DE ESTABILIDAD Y PERMANENCIA INSTITUCIONAL

En la mayoría de gobiernos locales consultados, la designación del jefe del área seguridad depende con casi total exclusividad del alcalde por lo que sus niveles de experticia en el tema y duración en el cargo son variables. Adicionalmente, son pocos los casos donde

se cuenta con un equipo de trabajo que brinde continuidad a las iniciativas desarrolladas, más allá de los cambios de autoridad a cargo. Lamentablemente esta situación implica una constante modificación de las iniciativas en desarrollo, en algunos casos cambios que involucren un rediseño completo de la política y en otras reformas más cosméticas, como la definición de un nuevo nombre para el mismo programa.

En muchos de los casos analizados se evidenció también un proceso constante de acomodo institucional del “sector”, cambiando dependencias del área defensa civil, personal, administración, entre otros. Esta es una situación compleja ya que la no existencia en el organigrama municipal, impacta sobre la definición presupuestaria así como la de personal. Paradojalmente, en la mayoría de casos analizados, el “sector” seguridad depende directamente del alcalde. Situación que incomoda aun más la relación que se establece con los otros sectores del municipio, que sienten que la persona encargada de la seguridad asume poderes altos al interior del organismo.

ALTOS NIVELES DE POLITIZACIÓN DE LA TEMÁTICA

La carencia de una estabilidad institucional se vincula directamente con los altos grados de politización que presenta la gestión de esta temática. De hecho, la dificultad evidenciada en la recolección de información, se vincula a la incapacidad de los actores intermedios a tomar decisiones sobre la entrega de información generalmente considerada pública. En cierto sentido, se ha establecido una perspectiva reservada sobre la información principalmente por temor al uso político de la misma.

Un segundo tema interesante es la presencia de un importante número de policías y militares retirados a cargo de áreas de seguridad local. Situación que se vincula con la necesidad de mostrar una “mano fuerte” en la temática. Paradojalmente, la experticia de estas personas muchas veces se aleja del verdadero objetivo de los gobiernos locales en la temática: la prevención del delito.

INCIPIENTE DESARROLLO DE INICIATIVAS DE CONTROL

En muchos gobiernos locales, se detecta la presencia de iniciativas de desarrollo de policías locales, mecanismos de vigilancia o similares para mostrar una capacidad importante en el control del delito. Aún en aquellos casos donde los gobiernos locales carecen de capacidades legales para desarrollar estas iniciativas, las mismas son consideradas. Así por ejemplo, se utilizan a los inspectores municipales para apoyar a las policías en algunas tareas administrativas o incluso para desarrollar tareas preventivas y de control. Esta proliferación de policías municipales es un problema potencial ya que cuentan con niveles de capacitación, formación y equipamiento mucho menores que las policías nacionales.

Adicionalmente, este discurso de control puede ir en contra de las iniciativas de prevención que se desarrollan desde años en los gobiernos locales. Esto se debe a que los principales resultados de las iniciativas de prevención son de largo plazo, y con limitados impactos mediáticos, mientras que la presencia de más policías, juntas de seguridad y otros elementos disuasivos tienden a generar una percepción mayor de acción por parte de los encargados del gobierno municipal.

MUCHOS TEMAS Y POCO PRESUPUESTO

Otro de los elementos comunes en los gobiernos locales de América Latina es la superposición de actividades y temáticas en el sector de seguridad. En algunos casos se encuentran temas como defensa civil, organización de eventos, deportes e incluso acciones sociales incluidas dentro de los temas a cargo del área seguridad ciudadana. Así, la dispersión de acciones y tareas vinculadas con la seguridad aumenta la presión por acciones visibles y con impacto político claro.

Pero también pone en cuestión la necesidad de revisar los presupuestos locales definidos para esta temática. En la mayoría de casos analizados, el área seguridad cuenta con presupuestos pequeños y muchas veces dependientes del excedente del presupuesto regular, para poder desarrollar iniciativas propias. En muchos casos, los gobiernos locales hacen importantes contribuciones económicas a las instituciones policiales nacionales o federales para mejorar la capacidad de presencia y por ende disuasión. Sin embargo esta colaboración económica no implica posibilidades de control sobre su uso y la utilidad de los mismos, ya que en la mayoría de países los alcaldes tienen una relación solo eventual y no definida jurídicamente por ley.

■ ■ ■ 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La violencia es una de las principales problemáticas urbanas en el mundo. Si bien no representa una problemática nueva, en las últimas décadas muestra un proceso de incremento, generalización y diversificación que conllevan impactos sociales, culturales, políticos y económicos de relevancia. Si bien este es un fenómeno mundial, es necesario resaltar que en los Estados Unidos y Europa la situación se hace evidente a inicios de la década de los 80s, mientras que en América Latina se presenta con mayor magnitud en los años 90s.

De esta manera, en la actualidad una de las preocupaciones más importantes que existen es la seguridad, particularmente vinculada con la seguridad ciudadana. Es decir a la problemática delictual urbana así como al temor ciudadano expresado principalmente por la percepción de un incremento en la probabilidad de ser víctima de un delito. Los resultados del Latinobarómetro del año 2003 muestran que la población de diversos países de América Latina consideran que la delincuencia y las drogas se ubican entre las principales prioridades públicas. De igual forma, diversos análisis muestran que el tema de la seguridad se ubica en la agenda política prioritaria, así por ejemplo un estudio desarrollado por Naciones Unidas en 135 ciudades de los cinco continentes mostró que la inseguridad ocupa el tercer lugar en las preocupaciones de los alcaldes (Marcase, 2004).

Lamentablemente, a pesar de la prioridad de la temática en la agenda pública y política, el conocimiento sobre la misma en América Latina es limitado. No solo el conocimiento sobre las causas y características del fenómeno es escaso, sino también los mecanismos de política que pueden utilizarse para disminuir su intensidad. Adicionalmente, los estudios comparados a nivel nacional y regional son aun más restringidos a temas específicos, lo que inhibe la transferencia de conocimiento así como de las prácticas que resultan positivas (y negativas) en la prevención y control de la violencia.

Esto significa que hace falta comparar regiones y países para construir visiones más comprensivas y, sobre todo, para enfrentar la violencia en el campo transnacional en el que se encuentra su desarrollo. De esta manera, se concuerda con Der Ghougassian (1999) quien indica que la existencia de un área de integración supranacional que funciona como

territorio unificado para las operaciones delictivas, genera también un gran potencia para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana. Pero, es necesario hacer hincapié en la necesidad de miradas que permitan la comparación de realidades diversas, no a la manera de que un caso se convierta en el rasero de medida del otro, sino que en el símil se pueda encontrar similitudes, sinergias y diferencias. Tampoco se trata de presentar casos que se agotan en sí mismos, sino de buscar miradas transversales que permitan conocer el fenómeno en su dimensión global y extraer experiencias intercambiables.

A lo largo del presente artículo se identifican situaciones con algunos grados de similitud y diferencia entre los diversos contextos latinoamericanos y europeo. Queda sin embargo evidente que la violencia y en especial la criminalidad deben ser abordadas de forma integral, con amplia participación de los gobiernos locales y la ciudadanía. Este documento además, demuestra la necesidad de ahondar en el análisis comparado de la situación de la violencia entre América Latina y Europa así como en las políticas públicas diseñadas para prevenirla y controlarla.

La situación latinoamericana muestra un extremo del uso de la violencia y del crimen, en un contexto donde no existe Estado de Bienestar, y donde más de 200 millones de personas sobreviven diariamente en profundas condiciones de pobreza. Por otro lado, en Europa las condiciones de vida son distintas y la llegada de enormes cantidades de migrantes en la última década ha puesto en riesgo la percepción ciudadana de la seguridad.

En otras palabras, la revisión de las políticas de seguridad ciudadana en ambos contextos requiere de una mirada mayor donde se ponga en cuestionamiento las bases mismas que generan estos procesos.

REFERENCIAS:

- **Arraigada, I. y Godoy, L.** (1999), Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90. CEPAL, Serie Políticas Sociales N. 32, Santiago.
- **Buffet, J. P.** (2004), Políticas de reducción de la inseguridad en Europa. En: Ministerio del Interior, (2004) Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Santiago.
- **Buffet, J. P.** (2002), Secucities. Crime Prevention in Europe. A comparative study of crime prevention in seven European cities. European Forum for Human Safety.
- **Búvinic, M, Morrison, A. y Shifter, M.** (1999), La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la Acción. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- **Búvinic, M. y Morrison, A.** (1999a), Notas Técnicas sobre prevención de la violencia. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- **Caldeira, T.** (2000), City of Walls: Crime, segregation and citizenship in Sao Paulo. Berkeley: University of California Press.
- **Carrión,** 1998.
- **CEPAL** (2000), "Nuevo rostro en las ciudades de la región". En: Notas de la CEPAL, Noviembre 2000. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- **Crawford, A.** (1998), Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices, Londres, Longman.
- **Crawford, A.** (1997), The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships. Clarendon Press, Oxford Londres.
- **Dammert, L.** (2001), Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De que participación hablamos?. Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- **Dammert, L. y Lunecke, A.** (2002), Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país. Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Durston, 2000.
- **Fajnzylber, P. Lederman, D. y Loayza N.** (2001), Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial, Washington DC.
- **Gaviria, A. y C. Pagés** (1999), "Patterns of Crime Victimization in Latin America". En: International Development Bank, Documento de Trabajo n. 408, Washington DC.
- **Marcuse y Buffet,** 2004.
- **Ministerio del Interior,** (2004) Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Santiago.
- **Putnam, R.** (1993), Making democracy work. civic traditions in modern Italy. Princeton.
- **Sherman, L.** (1998), Thinking about crime prevention, en Sherman, L. (edit), Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising, report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- **Skolnick, J.** (1966), Justice without trial, New York, Wiley.
- **Sozzo, M.** (1999), "Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la Ciudad de Santa Fe". En: Sozzo, M. (compilador), Seguridad Urbana. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- **Sozzo, M.** (2000), Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (mimeo).
- **Vandershueren, F.** (1997), "Da violencia á justiça e segurança nas cidades". Documento presentado en el Seminario O desafio da violencia criminal Urbana. Banco Interamericano de Desarrollo, Rio de Janeiro.
- **W.H.O** (2002), World Report on Violence and health. WHO, Geneva.
- **Wyvekens, A.** (2004), Secucities Local Elected Officials And Crime Prevention. European Forum for Human Safety.

Documento **4.**

Prevención y juventud

Franz Vanderschueren

*Universidad Alberto Hurtado
Santiago - Chile*

1. INTRODUCCIÓN

La prevención social apunta en la mayoría de los casos a jóvenes en particular a jóvenes hombres en situación de riesgo. Esto por tres razones principales. Porque los jóvenes son estadísticamente los principales victimarios - salvo en los casos de violencia intrafamiliar y de crimen de cuello blanco- y las principales víctimas de la violencia. Por otra parte la edad juvenil es aquella durante la cual se manifiesta la mayor vulnerabilidad al desarrollo de conductas de riesgo. Finalmente la edad juvenil es aquella que permite cambiar la personalidad de un individuo.

Por ende la formación de agentes y actores de la sociedad civil encargados de la seguridad orientada hacia la prevención, debe incluir la preparación para la gestión e implementación de programas de prevención dirigidos a jóvenes.

Teniendo en cuenta esta exigencia, se desarrolla aquí un intento de caracterizar a los diversos aspectos, enfoques, prácticas que habitualmente se dirigen a jóvenes y que por ende pueden ser relevantes para abordar la formación de los agentes de prevención. Se apunta así a evitar el doble riesgo de limitar la formación de los agentes de seguridad a la sola dimensión institucional y a la excesiva especialización en “técnicas de prevención”.

Se trata aquí de presentar un panorama de la problemática de la prevención juvenil basada sobre todo sobre la experiencia latinoamericana pero varias de las observaciones son válidas en el contexto europeo también.

Se aborda a continuación varios temas. En primer lugar la relación juventud y riesgo y los enfoques asumidos habitualmente para la prevención enfatizando el de capital social porque da más amplitud a la acción preventiva y sobre todo porque promueve la participación de los jóvenes. En segundo lugar se describe también los diversos campos de la intervención en materia de prevención juvenil. Para cada capítulo se pone en evidencia las consecuencias para la formación de los encargados de seguridad urbana/ciudadana.

2. JÓVENES Y RIESGO

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 (Krauskopf, 1999). Sin entrar en la discusión sobre los límites de edad de la juventud que varían según los países se asume que la juventud cubre básicamente dos períodos.

El primero, el de la adolescencia, que se extiende desde la edad de la pubertad alrededor de 12 años que marca la ruptura con la infancia, hasta la edad de la entrada en el mundo del joven adulto. La adolescencia es un período de formación física, intelectual, afectiva y ética y es también un período de cambio y ruptura marcado por la búsqueda de identidad. En el período de la adolescencia los factores de socialización principales son la familia pero en forma siempre menor con respecto a la infancia, y por otra parte la escuela y sobre todo los pares. De hecho como lo han demostrado los estudios basados sobre los meta análisis, la influencia de los pares es predominante en el pasaje

a actos de violencia o comportamientos en conflicto con la ley o incívicos más que cualquier otra influencia (Blatier, 2002).

El segundo período, el del joven adulto, es caracterizado por una doble búsqueda: la de entrada en el mercado de trabajo sea en forma directa sea a través de estudios o capacitación que la facilitan y la búsqueda de construcción de su propia familia. Se extiende hasta más o menos 25 años es decir, la edad aproximativa de formar una familia. En este segundo período la familia de origen si bien continúa a cumplir un papel de apoyo, es sobre todo como red de protección que permite al joven tener techo, financiar sus estudios o sostenerse durante fases a veces largas de búsqueda de trabajo. La escuela juega un papel menor en materia de educación, es principalmente una instancia de calificación profesional y menos de socialización. Los pares en la formación, el uso y calidad del tiempo libre y el trabajo juegan un papel más influyente. Pero son sobre todo las perspectivas de acceso al mercado de trabajo y el logro de un equilibrio afectivo en la relación con potenciales parejas que condicionan la vida del joven adulto.

En segundo lugar, cualquier definición de jóvenes en situación de riesgo debe considerar la presencia estructural del riesgo en la sociedad moderna. En este sentido, el proceso de modernización y desarrollo tecnológico ha llevado a que los jóvenes actualmente se encuentran mucho más expuestos a la redefinición de patrones de consumo que han agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y en las condiciones de vida entre los grupos en ventaja socioeconómica y aquellos que no lo están. En este sentido, los beneficios del desarrollo tecnológico no favorecen por igual a los jóvenes de todos los estratos sociales, produciéndose una polarización socioeconómica al interior de las sociedades nacionales (Beck, 1998). Asimismo, las sociedades actuales se enfrentan a múltiples riesgos como consecuencia de los procesos de modernización donde los “peligros decididos y producidos socialmente” sobrepasan la seguridad 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” (Beck, 1998).

Lo anterior implica considerar que si bien toda la juventud se ve enfrentada a los riesgos de la sociedad moderna, existen grupos de jóvenes que por diferentes factores se encuentran más expuestos que otros a desarrollar conductas de riesgo.

Las conductas de riesgo son las que comprometen aspectos del desarrollo psicosocial o 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 factores que pueden afectar el desarrollo de su ciclo vital y comprometen aspectos del desarrollo psicosocial como es por ejemplo el involucramiento en comportamientos antisociales, violencia y delincuencia derivados de diversos circuitos de riesgo.** De hecho, en la adolescencia y la juventud los comportamientos específicos que amenazan a determinados grupos de jóvenes se encuentran interrelacionados. Cuando un joven ingresa a uno de ellos, se le van adicionando vulnerabilidades de distinto origen que confluyen en la explicación de la participación de los jóvenes en hechos de violencia y delincuencia (Krauskopf, 2003).

La formación para abordar el riesgo

La formación de los agentes de prevención debería prepararles a una mirada no adulto centrada del riesgo, y a una capacidad de interpretar el impacto de conductas de riesgo o de situaciones de riesgo sobre el desarrollo psicosocial de los jóvenes en la fase que corresponde a su ciclo vital.

Debería tener en cuenta el impacto de los factores que causaron el riesgo en la vida individual de cada joven pero al mismo tiempo discernir el impacto de los circuitos de riesgo que la sociedad genera.

Finalmente debería asumir el impacto diferencial del riesgo según las condiciones sociales de cada grupo, sabiendo que los riesgos tienen un impacto mayor sobre quienes viven en condiciones socioeconómicas desfavorables.

■ ■ ■ 3. LOS FACTORES CAUSALES DE VIOLENCIA

3.1. LA VIOLENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SOCIALIZACIÓN

LA FAMILIA

La familia y las instituciones del Estado son espacios en que los niños, niñas y adolescentes viven situaciones de violencia. (<http://www.unicef.org>). La violencia doméstica (ejercida por familiares y conocidos de las víctimas) como la violencia institucional (desplegada en los establecimientos educativos, laborales y centros cerrados, entre otros) son las principales expresiones del fenómeno.

La violencia vinculada a los jóvenes también se expresa de manera desigual en términos territoriales, afectando más agudamente a las comunidades pobres que viven en condiciones de marginalidad urbana. Los barrios de miseria y de exclusión de las diferentes ciudades alertan respecto a las perversas dinámicas que atraviesan a estos procesos, desde hace décadas, en casi todos los países de América Latina (Rodríguez E., 2005) y en áreas urbanas periféricas europeas en crisis.

Por un lado, la violencia doméstica afecta a adolescentes y jóvenes que son testigos regulares de las escenas de violencia que se generan entre los adultos con los que conviven y por otra parte, son afectados directamente por la violencia que ejercen los adultos sobre ellos mismos, tanto en el plano de los apremios físicos como en lo que se refiere a violencia psicológica. Una arista particularmente destacable, en este marco, es la referida a la violencia sexual. Aunque no existen mediciones comparadas con idénticos patrones (muestras y tipos de preguntas similares, por ejemplo) los estudios disponibles indican que *“en promedio, el 22 % de las mujeres y el 15 % de los hombres en América latina, relata haber vivido algún episodio de violencia sexual, antes de los 17 años”*. (Rodríguez E., 2005) sin diferencias significativas en cuanto a grupos étnicos, nivel educativo, nivel socioeconómico, religión, etc.

LAS ESCUELAS

Por otra parte, la violencia se expresa –también– en espacios institucionales– como son las escuelas donde, la violencia simbólica se manifiesta por medio de las agresiones verbales, psicológicas o físicas y de la precariedad de los diálogos entre alumnos y profesores.

En la misma línea, se destacan las prácticas institucionales que tienden a reproducir desigualdades, reforzar discriminaciones y mecanismos de exclusión. Por otra parte la respuesta a esta violencia empieza solo a ser comprendida y asimilada en las prácticas pedagógicas de los docentes y de los sistemas de educación en general. En las ciudades donde la cobertura escolar se acerca al 100%, (caso europeo y de algunos países latinoamericanos) se verifica una transferencia de la violencia que antes era callejera a la escuela, lo que hace más urgente el abordar este problema.

Asimismo, el entorno criminogénico en sectores marginales traspasa las fronteras de las escuelas y en el ambiente escolar se replica la violencia del entorno. Asimismo, muchas veces las deficientes condiciones de la educación pública no permiten contener las problemáticas de adolescentes y de los jóvenes en riesgo. Así, la violencia en la escuela da cuenta del clima interno de ellas y de la crisis del rol de socialización que ellas evidencian. Junto a ello también se debe considerar que la educación recibida es a menudo deficiente para los jóvenes que se encuentran en desventaja por la posición social de sus hogares de origen y limita así sus oportunidades de movilidad social. A esto en América latina se suma que en muchos países todavía perduran problemas en materia de cobertura- especialmente en educación media y educación superior. Para América Latina se calcula que el 30% de los niños no completa la educación primaria al cumplir los 14 años y a esa edad, muchos de ellos se ven obligados a trabajar. (Rodríguez Vignoli, 2005). Así la deserción escolar, aparece como una consecuencia de las estructuras de desigualdad presente en las sociedades latinoamericanas como así también como un posible factor de riesgo.

Junto a este tipo de violencia escolar, los jóvenes participan de relaciones de violencia que se dan específicamente en el espacio escolar y que están determinadas por las lógicas y códigos presentes en el ambiente. Juegos violentos, el “bullying” o matonaje asociado a grupos son expresiones propias de la violencia escolar.

ESPACIOS DE REEDUCACIÓN Y ABUSO DE AUTORIDAD

Entre otros espacios de carácter institucional en los cuales los jóvenes viven situaciones de violencia, es posible identificar establecimientos de cuidado de “menores” y en las prisiones, que si bien han sido consignadas evidencias a través de diversos estudios, es un fenómeno sobre el cual la documentación es muy escasa en América Latina. (Cisalva, 2005). En la misma línea, se han acumulado amplias y reiteradas denuncias contra la policía, en el marco de evidentes procesos de abuso de autoridad, que van desde el maltrato de adolescentes y jóvenes que son ubicados en la calle “en actitudes sospechosas” (agrupados en esquinas, escuchando música o bebiendo alcohol, con “señas” típicas como aretes y tatuajes, etc.) hasta el asesinato de quienes se resisten a los requerimientos de la policía o simplemente no pueden demostrar su inocencia (invirtiendo el principio jurídico de que toda persona es inocente hasta que se demuestra su culpabilidad) (Rodríguez, 2005). El “delito de facies” europeo pertenece a este mismo tipo de situación de riesgo generado por la discriminación policial. *“El acoso policial contra los jóvenes y las ‘limpiezas sociales’ son expresiones de esta clase de estereotipos que contribuyen a agravar el ciclo de la violencia, al producir antagonismo y desconfianza entre jóvenes y autoridades”* (Cisalva 2005)

EL ENCADENAMIENTO DE LAS CAUSAS

Estas situaciones de riesgo operan como factores que se refuerzan mutuamente. Existen sin embargo evidencias que derivan de estudios comparativos y que muestran el peso relativo de cada una de estas causas presentado en el cuadro siguiente.

Encadenamiento de los factores causales

“Los estudios realizados sobre delincuencia de los menores han permitido identificar varios factores...Los principales agentes criminógenos provenientes del medio pueden ser identificados y clasificados según el impacto sobre la delincuencia.

En primer lugar se identifica la presencia de otras conductas marginales o antisociales, es decir, la frecuentación de pares delincuentes y la adopción de otras formas de conductas antisociales. En segundo lugar viene la reacción social negativa sobre todo de carácter informal. En tercer lugar, la escuela y sus problemas, la cual puede amplificar la inadaptación. Después viene el mal uso del tiempo libre seguido por las carencias del seguimiento familiar. Finalmente, las condiciones socioeconómicas desfavorables.

Según los estudios longitudinales que identificaron el encadenamiento de los factores, los dos primeros factores (de socialización), que son la familia y el medio socioeconómico, se combinan para crear condiciones favorables pero no suficiente para el surgimiento de un comportamiento antisocial. La relación con la escuela y el uso del tiempo libre puede acelerar el movimiento. Los otros factores, es decir, el grupo de pares delincuentes pueden ser elementos desencadenantes del pasaje al acto delictual. Estos efectos son adicionales. Con el tiempo la importancia de los actores varía, la familia pierde peso a favor de la influencia de los pares y la inadaptación a la escuela...”

Fuente: C. Blatier *La délinquance des mineurs. L'enfant et le droit. Presses universitaires de Grenoble, 2002 pp.186*

2.2. ENTORNOS GENERADORES DE VIOLENCIA Y SU IMPACTO

En la misma línea, importa consignar que la violencia también se expresa con mucha fuerza en el ámbito comunitario, sobre todo en los afectados por agudos cuadros de exclusión social. Así, las comunidades¹ pobres se ven enfrentadas cotidianamente a diversas situaciones de aguda violencia, a la cual se recurre para “resolver” cualquier diferendo o conflicto.

LA RESPUESTA JUVENIL A LA VIOLENCIA DEL ENTORNO

A menudo la respuesta juvenil a estas violencias institucionales y ambientales son las pandillas violentas.

El fracaso parcial o total de la socialización familiar, escolar o barrial condice a menudo a pandillas cuyo carácter más o menos violento traduce el grado de marginación social y urbana del entorno. “*Las condiciones de privación socioeconómica que rodea a los*

1. Se entiende aquí la comunidad en términos geográficos, equivalente a la colectividad local o el barrio.

jóvenes que se integran a las pandillas se refleja mejor en las condiciones medioambientales de la comunidad en donde viven. La exclusión social y económica que sufren los jóvenes no sólo se expresa en las dificultades que tienen sus propias familias para darles una educación de calidad y para crear oportunidades laborales para su futuro, sino también de forma más evidente se expresa en las condiciones de abandono social en las cuales muchas veces se encuentran las comunidades o barrios en donde viven los jóvenes que se integran a las pandillas (...) las maras florecen en colonias y vecindades en donde la pobreza se expresa en servicios sociales inexistentes o de mala calidad... Se trata de comunidades marginales y marginadas, esas que anidan en los límites vulnerables de la ciudad y que existen apartadas de los beneficios que produce el desarrollo económico urbano” (Cruz, 2005). De esta forma, cuando los jóvenes enfrentan a un sistema que les niega oportunidades y el acceso a recursos, ellos pueden construir sus propios grupos de referencia “anti-sistema” como medio de obtención de ello. Cuando aparecen con fuerza ciertos factores de riesgo, las pandillas reemplazan a las familias, a las escuelas y al mismo mercado laboral, que se les aparece como disfuncional. El fenómeno de las pandillas ha cobrado especial relevancia, en algunos países de América Latina (Concha Eastman A., 2005 y Gaborit, 2005) y Europa (Malcolm Klein y otros, 2001) pero se extienden a todos los países asumiendo características diversas.

LA VULNERABILIDAD A LA DROGA

Es también en el ámbito comunitario- en el cual es posible identificar situaciones de violencia juvenil ligada al consumo y tráfico de drogas, ello especialmente en barrios empobrecidos y excluidos del desarrollo. Es en estos casos donde la droga y la violencia representan problemáticas asociadas y relacionadas con la instalación de la violencia como parte de la cultura, la validación de los ilícitos y la estigmatización. La máxima expresión de este fenómeno es la presencia de un narcotráfico local a veces descrito como “crimen desorganizado” (Lunecke y Eissmann, 2005). En el contexto latinoamericano estudios en base al análisis de la realidad brasileña, vinculan la violencia juvenil al alto índice de muertes en la que están involucrados los jóvenes -ya como víctimas o victimarios- y al crecimiento de las redes de narcotráfico asociadas al aumento del consumo de drogas. Asimismo, estudios de la realidad colombiana muestran que la violencia es vinculada más directamente con el problema del narcotráfico. (Abad, 2003). En este sentido, cabe señalar que no es la pobreza la que genera la problemática social en lo referente a droga y violencia. Las causas profundas de este fenómeno deben ser explicadas a partir de la noción de procesos multidimensionales y multicausales. Es decir, nace a partir de un contexto deprimido por los procesos de exclusión social que han afectado a amplios sectores de la población, principalmente jóvenes, donde se evidencian hechos de violencia asociados al consumo y tráfico de drogas. En estos casos el tráfico de droga (estrechamente ligado en los jóvenes a su consumo) ofrece alternativas de sobrevivencia y a veces de enriquecimiento relativo para jóvenes que tienen poca probabilidad de inserción satisfactoria en el mercado laboral. Para ellos, los procesos de exclusión social han hecho que en sus condiciones de vida carezcan de capacidad efectiva de reacción frente a las dinámicas del entorno. Es en este escenario en el cual emergen con fuerza, tanto la violencia como también la droga. La primera como producto de la exclusión social o de otros procesos, tanto individuales como colectivos, y asumiendo una fuerte vinculación con la comisión de delitos. En tanto que la droga, surge de forma independiente de los procesos de exclusión social,

y se asocia principalmente al consumo y comercio ilegal de ella, no necesariamente, en un comienzo, con una red organizada para esta actividad. La forma como se relacionan estas manifestaciones, reproduce la dualidad violencia –droga, y genera su transmisión a través de la socialización callejera, fundamentalmente por el grupo de pares, presas fáciles de narcotraficantes locales que delegan, a través de pago regular y de la provisión de armas a jóvenes, el encargo del control de los barrios funcional a su propio negocio. Se aprovechan del hecho que *“muchos de estos jóvenes, que controlan las esquinas de estos barrios, no estudian ni trabajan y por tanto pasan la mayor parte del tiempo juntos en la calle, conversando, peleando con otros, tomando alcohol y algunas drogas, y en ocasiones involucrándose en pequeñas actividades delictivas”* (Saravi, 2004). Las principales manifestaciones de los efectos de esta dualidad vienen dadas, en primer lugar, por la acción del narcotráfico local, donde se encuentra la máxima expresión de la instalación cultural del ilícito, y de la práctica de la violencia. Así mismo, constituyen un referente importante de las características que dan origen a la estigmatización. El alto consumo de droga, por su parte, refleja el alto abastecimiento existente, y la normalidad que prevalece en su comercio y consumo en el espacio público, ambas actividades ilegales. (Lunecke y Eissman, 2005).

Junto a lo anterior, también es posible evidenciar cuadros de violencia existente en el ámbito laboral (en relación, por ejemplo, a las peores formas de trabajo infantil (como la esclavitud y la explotación sexual infantil) sobre las que viene trabajando intensamente la OIT, o las dinámicas que siguen involucrando a amplios conjuntos de niños y adolescentes en las filas de los grupos armados en conflicto (los “niños soldados” en países como Colombia). Esto además debe contextualizarse en una región en la cual se registran importantes cifras de desempleo juvenil y en el cual- inclusive- los jóvenes ocupados enfrentan condiciones laborales y salariales inferiores a los de los adultos (BID, 2003). Así, para la mayoría de los jóvenes el mercado del trabajo y la inserción laboral- tanto en su expresión de desocupación como de trabajos precarios o mal remunerados- son fuente de aguda vulnerabilidad en términos sociales y criminales. Al respecto, estudios del Banco Interamericano de Desarrollo dan cuenta que en algunos países de la región, la tasa de desempleo de los jóvenes triplica a la de los adultos. (BID, 2003).

Multicausalidad y formación

Para la formación de los agentes de prevención la multicausalidad obliga a

- a)** otorgar una formación que prepare los agentes a discernir las múltiples causas de las conductas de riesgo o de la delincuencia juvenil y su entrelazamiento en el contexto local.
- b)** abordar en forma holística estos múltiples aspectos en el cuadro local. El limitar la prevención en el marco estrecho de un programa que focaliza sobre un solo factor (la familia, la escuela...) arriesga de tener un efecto limitado.
- c)** considerar el abuso de droga como un problema de salud según la propia demanda de los jóvenes expresada en el Libro blanco de la UE (*“Según los jóvenes , la toxicomanía debería ser considerada como enfermedad y no como delito y ser tratada en consecuencia”*) pero al mismo tiempo contemplar el riesgo del impacto de las redes de tráfico en los barrios vulnerables.

■ ■ ■ 3. DIVERSOS ENFOQUES DE LA VIOLENCIA JUVENIL

Si bien el enfoque de riesgo es aquel que ha predominado en los esfuerzos de prevención social dirigidos a jóvenes, poco a poco han surgido enfoques complementarios que ponen otras exigencias para los encargados de prevención.

3.1. LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE URBANO

La violencia y la victimización juvenil son sobre todo problemas urbanos tanto por el grado de urbanización de América Latina (> 70%) y Europa (> 80%) como por el hecho que gran parte de la exclusión social se ha desplazado hacia las ciudades y plasmado en ellas.

Enfoque urbano y formación

El enfoque urbano evidencia la importancia de vincular las políticas de prevención al conjunto de políticas urbanas vigentes en las ciudades que varían según los lugares y las coyunturas.

La formación de los encargados de seguridad y de los agentes de prevención en general debe preparar a articular los proyectos y programas de prevención al contexto urbano específico y a los otros servicios urbanos vigentes en cada ciudad.

En este sentido los encargados de la seguridad a cualquier nivel son sobre todo agentes de un servicio urbano y facilitadores de políticas de inclusión social urbana.

Una de las mayores perspectivas en la línea de este enfoque es la determinación y desarrollo de los espacios urbanos para jóvenes que a menudo son percibidos como amenazantes por los adultos, por ejemplo los lugares de esparcimiento, los graffiti, los "malabaristas" de calle etc.

Esta perspectiva obliga también a considerar a los "niños y jóvenes de la calle o en la calle" que deambulan, trabajan o viven en la calle y constituyen así una población errante estacional o permanente que utiliza esporádicamente los servicios urbanos. El ejemplo de la ciudad de Monterrey que organiza dos veces al año una jornada para esta población juvenil "de y en la calle" reviste un valor simbólico y real porque permite la toma de conciencia de sus necesidades e inicia un proceso de (re)inserción difícil al mismo tiempo que inicia la reconciliación entre estos jóvenes y el resto de la población y un proceso de de-estigmatización efectivo.

Finalmente un enfoque urbano permite identificar, consolidar y potenciar a los actores locales que deberían intervenir en un proceso de coproducción de seguridad a través de prácticas intersectoriales que involucran a servicios públicos, privados, sociedad civil y comunidades.

La coproducción implica que los agentes del Estado que intervienen estén preparados a un trabajo de equipo. Esto supone una capacitación específica que enseña a quebrar la actitud limitada a la sola afirmación de las identidades institucionales. En este sentido, la coordinación de las actividades significa que el personal involucrado en esta tarea ha sido familiarizado con el trabajo en conjunto.

La práctica de construcción de seguridad en las ciudades 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. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación" (Marcus, 2004). Este es un objetivo que debe ser incluido en la formación de los coproductores de seguridad.

El enfoque urbano permite decodificar la ciudad y discernir los contextos en los cuales están inmersos los diversos grupos de juventud. Aquellos de sectores acomodados para los cuales el riesgo está ligado al consumo de droga lícitas o no, al peligro de los accidentes vehiculares (primera causa de muerte entre jóvenes de 15-24 años en varios países europeos), a la influencia de un ambiente de discriminación o de posible corrupción que introduce valores y actitudes ajenos a la solidaridad que requiere un proyecto de ciudad inclusiva. Por otra parte juventud de sectores de extrema pobreza para los cuales la lucha por la sobrevivencia es cotidiana y la familia o la escuela a menudo de ayuda limitada. Juventud de sectores empobrecidos o desestructurados donde el riesgo para los hombres es el del “delito amateur” (Kessler, 2004) o de la inserción progresiva en las actividades ilegales en particular el narcotráfico. Para las mujeres el riesgo del embarazo precoz que restringe las posibilidades de desarrollo personal o la explotación sexual que reviste a menudo el carácter de tráfico de seres humanos.

El enfoque urbano permite sobre todo llegar a los barrios y a la comprensión de su significado para los habitantes y para los jóvenes. Facilita la comprensión de los conflictos internos que sean de género, intergeneracionales, de integración social, de inserción al mercado de trabajo, de acceso al consumo o a los servicios, de estatus, de valores, de control territorial real (narcotráfico, liderazgo local, policía, acceso a servicios) o simbólico (pandilla, graffiti). *“El barrio constituye una caja negra cuya exploración puede iluminar nuevos aspectos asociados con proceso de vulnerabilidad social”* (Rodríguez E., 2005). Solo la comprensión de las relaciones sociales y la dinámica interna de los barrios permite explicar porque barrios que tienen un mismo nivel socioeconómico generan en un caso un territorio de predominio de la ilegalidad mientras en otros aparecen esfuerzos colectivos e individuales hacia la movilidad social y la integración.

La perspectiva urbana facilita también la incorporación de los diversos enfoques que caracterizan los programas dirigidos a los jóvenes en situación de riesgo en América Latina. En efecto las políticas públicas han sido dominadas tradicionalmente por un enfoque de riesgo que han conducido a menudo a políticas “adulto centristas” (el riesgo es percibido como peligro para el mundo adulto más que como puesta en tela de juicio del propio desarrollo de los jóvenes a través de sus conductas).

Por otra parte, este enfoque ha generado respuestas que insisten sobre la incorporación de un enfoque que sitúa a los procesos de exclusión social como causas de la violencia en contextos vulnerados y deteriorados económicamente, social y culturalmente, los cuales afectarían a adolescentes y jóvenes. Cada una de estas dimensiones puede solamente ser captada en el contexto urbano y en su relación con los barrios donde se socializan los jóvenes. En este sentido, el barrio puede compensar las deficiencias socializadoras de inclusión que no cumplen la familia y la escuela. Sin embargo, el barrio también puede actuar como un factor de exclusión, dependiendo la forma en que esté organizado. Esta organización está dada por un lado, por el cómo se presentan las relaciones sociales en el barrio, y por otro lado, por sus características físicas y sociales y su ubicación geográfica.

3.2. EL ENFOQUE DE CAPITAL SOCIAL

Otro enfoque complementario al de riesgo, se ha construido sobre la necesidad de desarrollar el capital social de los jóvenes en base a los derechos de la juventud y en particular a su derecho a participar en la toma de las decisiones sobre asuntos que los con-

ciernen. Esta perspectiva insiste sobre los siguientes puntos: el comprender las inquietudes de los jóvenes, especialmente si se sienten excluidos; el derecho de los jóvenes a usar el espacio público como otros miembros de la comunidad; la participación de los jóvenes que garantiza que los programas e intervenciones respondan a sus intereses; la capacidad de compromiso de los jóvenes y su percepción sobre la manera en que funcionan los servicios.

La noción de capital social remite a las relaciones sociales teniendo en cuenta que las organizaciones sociales evolucionan y son flexibles y sensibles a las condiciones del entorno, y por esto pueden crear, fomentar o incrementar el capital social (Arriagada, Miranda, 2003). El capital social alude a las redes sociales, a las relaciones de confianza y a las instituciones que conforman un determinado tejido social, en último término refiere a las formas cómo individuos y/o comunidades se insertan y participan en dichas estructuras y cómo este tipo de inserción redundará en la obtención de oportunidades para la acción individual o colectiva.

En este marco el concepto de capital social refiere a las ventajas y oportunidades que la gente posee; en los beneficios basados en la habilidad de crear y sostener asociaciones voluntarias y redes de cooperación. Las personas al relacionarse entre sí, ponen en juego valores y normas, reglas morales y culturales que son fruto de la formación de su personalidad en contextos determinados y es justamente en dichas relaciones donde se sitúa el capital. Asimismo, los recursos que se obtienen mediante los vínculos son valores, saberes y habilidades que contribuyen a la convivencia, al fortalecimiento de la solidaridad y a la integración social.

El enfoque de capital social obliga a considerar el ciclo de vida juvenil poniendo énfasis en los procesos de integración juvenil como por ejemplo el empleo, la educación, y la ciudadanía. Así se enfoca al joven en sus capacidades y habilidades sociales e individuales y en vinculación con otros sujetos sociales sean ellos pares o adultos en su contexto urbano. Se integra así la dimensión individual que incluye varios aspectos del desarrollo personal (manejo del riesgo, percepción de auto eficacia, conducta pro social, empoderamiento, manejo de vínculos y apoyo social, creatividad), y la dimensión colectiva que incluye los soportes sociales con los que cuentan las y los jóvenes para concretar sus proyectos de vida a través de la institucionalidad local y/o comunitaria, vínculos sociales y comunitarios, entorno familiar, servicios públicos etc.

Una de las mayores dificultades encontradas en varias ciudades es la carencia de participación de los jóvenes mismos cuando de hecho se sabe que su involucramiento es condición de éxito. La principal razón de esta carencia radica en el adulto centrismo de muchos programas que sitúan al joven como receptor de los programas y no como sujeto activo de su desarrollo. No se hace una lectura de las contribuciones que los jóvenes pueden dar a la solución de sus problemas y al conjunto de la sociedad. Cambiar esta actitud por una empatía con la juventud supone entender las percepciones que los jóvenes tienen de su propia situación, a menudo de exclusión y de conflicto generacional, porque las percepciones de los problemas difieren según los distintos grupos de edades y de género. En varios casos, la exclusión de los jóvenes en los barrios, deteriora la creación de vínculos y redes dentro de las comunidades, salvo los que se desarrollaron en las instituciones perversas (Moser Y Mc Ilwaine; 2000).

Por otra parte, el análisis de las diversas experiencias latinoamericanas de políticas orientadas a la juventud (Costa Rica, Colombia, El Salvador, Chile, Brasil, México, etc) muestra que es imprescindible evitar el aislamiento social de las y los jóvenes, incorporándolos a dinámicas más amplias sobre todo en términos de participación y ejercicio de derechos, desde una perspectiva ciudadana. En este sentido, no basta apuntar al “empoderamiento” de los jóvenes, si ello no se realiza desde una perspectiva integral pensada en términos de construcción de ciudadanía. Desde este ángulo, es más relevante el involucramiento dinámico y efectivo de las y los jóvenes en iniciativas más amplias (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, organización comunitaria, etc.) junto con la estructuración de programas que acompañen el “ciclo de vida” de las personas en todas las políticas públicas relevantes.

El enfoque urbano, al incorporar la perspectiva de capital social, sitúa a la juventud en el centro de prioridad a partir de una defensa y desarrollo de los derechos y de la participación, lo que debería fortalecer a las comunidades locales.

Desde esta perspectiva la prevención eficaz exige:

- Hacer participar a los jóvenes en el diseño e implementación de los programas.
- Centrar la atención en sus fuerzas y no en sus debilidades.
- Generar espacios de participación y recreación.
- Fortalecer sus procesos identitarios (Shaw, 2001).

Las premisas que sustentan este enfoque de la participación de los jóvenes, pueden resumirse en la necesidad de la comprensión de los puntos de vista y de las inquietudes de los jóvenes, especialmente si se sienten victimizados o excluidos y por otra parte del aporte de la participación de los jóvenes que da mayor garantía que las intervenciones correspondan a sus intereses.

Esta perspectiva reconoce también el derecho de los jóvenes a usar el espacio público, como otros miembros de la comunidad y valoriza la gran cantidad de energía, tiempo y capacidad de compromiso por parte de los jóvenes. Además tiene en cuenta la percepción particular que los jóvenes tienen del funcionamiento de los servicios urbanos o dirigidos a ellos.

Condiciones para la construcción de una identidad juvenil

- Ejercicio de los derechos juveniles
- Expresión de sus capacidades de iniciativa
- Aprendizaje de estrategias de anticipación de resultados
- Inclusión del manejo de las consecuencias
- Desarrollo de habilidades de negociación y toma de decisiones
- Existencia de oportunidades de puesta en práctica de la solución de los problemas y del cuidado mutuo

Fuente: Krauskopf, "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes".
Revisión del documento "Participación y desarrollo social en la adolescencia".
Costa Rica, 1999. 15 - 34

El ejemplo del trabajo desarrollado por la CEPAL en el año 2003 en materia de impulsar el debate en torno a esta temática y sistematizar experiencias reveladoras en diferentes países de la región² donde se destaca la experiencia Argentina a través del *Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil* impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social del país en 1994 cuyo principal énfasis fue sobre el fortalecimiento del protagonismo de los jóvenes en la misma formulación del diseño programático.

Este programa que superó los límites de la sola prevención y que estaba dirigido a jóvenes en situación de vulnerabilidad logró en cuatro años capacitar a más de 30 mil jóvenes, constituir redes regionales con la participación de organizaciones comunitarias y la creación de fondos regionales con presupuestos locales (Arriagada, I. y Miranda, F., 2003). Sobre todo este programa logró el fortalecimiento de organizaciones juveniles de sectores más vulnerables.

Otro proyecto ilustrativo de esta perspectiva es la *Casa de la Cultura de Almirante Brown* (1999) en el Gran Buenos Aires que constituyó un espacio municipal de participación y creación de vínculos entre diversas organizaciones juveniles de esta comuna, caracterizada por altos niveles de exclusión y violencia. Este proyecto cultural se construyó sobre las necesidades y aspiraciones de la comunidad local, asociando organizaciones juveniles que diseñaron e implementaron actividades de carácter cultural para todos los vecinos. Este proyecto ha logrado implementar una estrategia de canalización de las actividades juveniles y de la necesidad de los jóvenes de recrearse en sectores de alta vulnerabilidad (Arriagada, I. y Miranda, F., 2003).

Formación en la perspectiva del capital social

La perspectiva que asume el capital social como eje central de la prevención obliga a preparar los agentes de seguridad y prevención a un trabajo que supone la participación de los jóvenes mismos. Lo que supone superar el enfoque que apunta solo al logro de la articulación programática de la oferta pública hacia la juventud. Se trata de reconocer la plena ciudadanía de la juventud y no una juventud considerada sólo como segmento en situación de riesgo. Por ende en la formación se debería valorizar la potencialidad y la capacidad de los jóvenes mismos en materia cultural, socioeconómica como también en materia de control y educación a la paz y a la no violencia.

Implica en particular terminar de estigmatizar a la juventud como protagonista de la inseguridad reconociendo que por ejemplo grafiteros, skaters, malabaristas, pandilleros, miembros de barras, punk, experto del hip hop o de la capuera son figuras portadoras de una cultura a veces ambigua con las cuales se deberían organizar diálogos con el mundo de los educadores para que éstos perciban el potencial cultural de estos comportamientos. La interpretación positiva de las manifestaciones culturales propias de la generación juvenil es una importante tarea de capacitación que permite abordar la violencia juvenil en forma respetuosa de los derechos de los jóvenes.

La formación debería aprender a decodificar las expresiones culturales juveniles como por ejemplo ver en la cultura del rolling de los "skaters" una puesta en discusión de la ciudad del automóvil; en el hip hop o la capuera la alternativa a la droga; en el graffiti la búsqueda

Sigue ➡

2. Irma Arriagada y Francisca Miranda fueron las compiladoras de experiencias e investigaciones realizadas en América Latina sobre Capital social de los y las jóvenes.

da de un espacio cultural y social propio; en la violencia escolar el reflejo de la violencia social contemporánea y del malestar al interior de la escuela.

El conocimiento y el uso de los medios audiovisuales a través de los cuales los jóvenes se educan, constituye una exigencia de la formación de los educadores coproductores de seguridad.

Esta exigencia de participación real se extiende no solo a los elementos socioculturales de la juventud sino también a la exigencia espiritual de dar sentido a la vida. El ejemplo de la práctica de la ciudad de Toronto donde el equipo municipal de seguridad implementa exitosamente un programa para jóvenes en alto riesgo – generalmente en conflicto con la ley que construyen en conjunto un video en el cual cada uno es actor de su propia vida y búsqueda espiritual. Cada participante interroga al otro para discernir su sentido de vida y los obstáculos a su realización, analiza y objetiva con el otro los resultados. Permite al otro jugar su propio rol que es filmado y después es analizado en conjunto. Esto otorga un material de reflexión al mismo tiempo que un involucramiento de los beneficiarios en la búsqueda de sentido individual y colectivo de la vida.

Otra exigencia de la formación de los encargados de seguridad apunta a la capacidad de resolver los conflictos intergeneracionales. El aprendizaje de discernimiento de las potenciales líneas de trabajo que facilitan esta colaboración intergeneracional es condición de inclusión social de los jóvenes y de abandono progresivo de la estigmatización por parte de los adultos.

El coproductor de seguridad debe poder trabajar con docentes, policías, jueces, funcionarios públicos, autoridades locales, responsables de política local para hacerles entender y analizar con ellos el potencial juvenil y actuar consecuentemente.

■ ■ ■ 4. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE UNA PREVENCIÓN DIRIGIDA A LA JUVENTUD.

Entre las formas de conductas de riesgo que debe abordar la prevención con los enfoques mencionados, hay varias que son típicas y se encuentran en la mayoría de ciudades de ambas regiones y por ende requieren que los agentes de prevención sean familiarizados con ellas.

4. 1. PANDILLAS JUVENILES

Una pandilla de jóvenes es una asociación voluntaria de pares, unidos por intereses comunes, liderazgo y organización interna, que actúa colectivamente para lograr algunos objetivos inclusive actividades ilegales y el control de un territorio, equipamiento o negocio” (Miller W.B., 1992).

Las pandillas en ambas regiones tienen diversas expresiones que van desde la simple asociación entre jóvenes que comparten su tiempo libre en actividades colectivas muy flexibles y no necesariamente homogéneas o delictuales hasta las maras centroamericanas cuya principal actividad es de carácter delictual y violento, pasando por las barras bravas u hooligans que reivindican, a través de los símbolos del deporte, el control de territorio y actúan violentamente contra otras pandillas o contra quienes no comparten sus preferencias.

Los estudios (Concha-Eastman Y Santa Cruz, 2001; Cerbino, 2002, Malcolm Klein, 2001, Gaborit, 2005) de las pandillas de cualquier tipo, han mostrado que los principales factores que la explican se encuentran en la familia, la escuela y el entorno comunitario. Las pandillas violentas tienden a desarrollarse entre los jóvenes socialmente marginados para los cuales la escuela y la familia no funcionan. Los pares asumen una función de comunidad afectiva que sirve de referencia a los miembros de la pandilla. En el caso específico de Centroamérica, la influencia de la migración³ (Moser Y Mc Illwaine, 2004) en un contexto de post conflicto y el impacto de las formas de controlar las pandillas explican su grado de violencia (Rodgers, 2003).

Los grupos de los jóvenes, que se constituyen en bandas estructuradas o en pandillas de menores son percibidos por los adultos como asociaciones que amplifican el riesgo de delincuencia. Por una parte tienen un efecto multiplicador sobre la gama de los comportamientos antisociales de los jóvenes. Por otra parte, su impacto sobre la percepción - fundada o subjetiva - de la inseguridad urbana modifica también el entorno social haciendo de este entorno un barrio “estigmatizado” o “vulnerable”.

Al contrario los adolescentes no perciben las pandillas negativamente sino como una expresión normal de búsqueda de identidad. En efecto la organización de jóvenes en grupos más o menos estructurados o flexibles corresponde a una etapa del crecimiento de los adolescentes y estas organizaciones no son necesariamente violentas. Los miembros de una pandilla comparten las actividades de muchos otros jóvenes como atender la escuela, tomar algunos empleos ocasionales, pasearse y dedican solo una parte de su tiempo a la pandilla. *“Lo que se constituye como un severo problema social no es el hecho per se de ser parte de una pandilla, es el modo de ser pandilla, los valores que supone el ser miembro activo y sobre todo, las actitudes, los hábitos y las acciones poco saludables de sus miembros”* (Santa Cruz Y Concha - Eastman, 2001).

Lo importante en el enfrentar el problema de la pandilla violenta es en primer lugar la capacidad de diagnosticar la “ruta de la violencia” (Santa Cruz Y Concha Eastman, 2001). Se trata de identificar las vías a través de las cuales lo que es inicialmente el impacto de la conflictividad familiar pasa a ser en el contexto de la escuela o de la deserción escolar o del tiempo libre o de la búsqueda de ingreso, agresiones físicas a otras personas y en algunos casos a crímenes más graves como homicidios, asaltos, violaciones y lesiones. Se trata de entender cuáles son los factores que facilitan el paso de una etapa a otra.

En segundo lugar una intervención apropiada supone comprender el marco político, institucional y jurídico en el cual las pandillas pueden evolucionar y transformarse. En otras palabras las políticas públicas en un país o en una ciudad pueden facilitar o frenar el desarrollo de pandillas y de las condiciones que permiten su nacimiento y su desarrollo. Las políticas del post conflicto en algunos países centroamericanos lo muestra.

En tercer lugar el enfrentar este problema supone entender el contexto socioeconómico en el cual se da. Salvo en los casos de total inserción en el mundo de la delincuencia dura que implica generalmente la presencia de un liderazgo adulto, la pandilla coexiste en forma ambi-

3. La expulsión por parte de EEUU de jóvenes hijos de emigrantes centroamericanos que estaban incorporados en gangs en Los Ángeles y que transfieren sus prácticas en El Salvador o Honduras.

gua pero pacífica con el entorno compuesto tanto por las familias de donde provienen como por los servicios públicos o privados que trabajan en estas zonas de presencia de pandillas. A menudo las características de las pandillas son el reflejo del entorno. Más violento y más excluido es el entorno más violento y en conflicto con los valores de la sociedad estarán las pandillas. Por lo tanto una intervención que no incluya el entorno – como objetivo y como actor– disminuye la probabilidad de éxito. *“Las condiciones de deprivación socioeconómica que rodea a los jóvenes que se integran a las pandillas se refleja mejor en las condiciones medioambientales de la comunidad en donde viven. La exclusión social y económica que sufren los jóvenes no sólo se expresa en las dificultades que tienen sus propias familias para darles una educación de calidad y para crear oportunidades laborales para su futuro, sino también de forma más evidente se expresa en las condiciones de abandono social en las cuales muchas veces se encuentran las comunidades o barrios en donde viven los jóvenes que se integran a las pandillas”.* (Cruz, 2005).

Las formas de intervenciones dirigidas a las pandillas deben tener en cuenta los niveles de desarrollo de la pandilla y del pandillero. Esquemáticamente cuatro niveles de intervención pueden ser identificados.

En primer lugar la acción dirigida a la periferia de la pandilla. Existen ejemplos no sistematizados de estas intervenciones en particular entre policía comunitaria de Ecuador y Colombia siendo el modelo de intervención el de la policía canadiense que focaliza sus intervenciones comunitarias sobre estos jóvenes en coordinación con las organizaciones locales. Se trata de formas de prevención primaria.

El segundo tipo de intervenciones (prevención secundaria) apunta a la pandilla entre los cuales algunos miembros realizan actos en conflicto con la ley (microtráfico, pequeños robos) o se dedican al consumo de drogas o operan esporádicamente como “barras bravas”. En estos casos dos tipos de intervenciones se han verificado: la que apunta a separar a los líderes del resto de los pandilleros siendo la neutralización de los líderes una estrategia que permite trabajar a la reinserción de los otros miembros. En algunos casos se da a través de monitores que sirven de intermediarios en un programa de intervención y los pandilleros (EEUU).

Formación y pandillas

La formación de los agentes de coproducción de seguridad pasa por un conocimiento de lo que es una pandilla, de su significación para los jóvenes y de su impacto sobre la realidad local.

La formación debería ofrecer a los encargados de seguridad urbana la capacidad de analizar los factores contextuales que explican la pandilla violenta y las posibilidades de trabajar sobre estos factores para modificar la realidad pandillera., donde es necesario, partiendo del supuesto que el riesgo no está en la pandilla sino en la modo de vivir y expresar la pandilla. El aprendizaje de la conversión de una pandilla en una actividad pro-social parece prometedora en contextos donde existe una estrategia global de seguridad urbana y debería constituir un tema de formación, como también las formas de mediación entre pandillas y el trabajo con los barrios y las familias del entorno de las pandillas.

Una variante de este tipo de intervención consiste en no buscar el quiebre de la pandilla sino en transformar ésta en una actividad social positiva. Este modelo ha sido aplicado con éxito en la ciudad de Monterrey desde el año 2000 que ha trabajado con bastantes pandillas para transformarlas en grupos de trabajo pro social, ocupados por ejemplo en el

reciclaje de basura, en actividad lúdica durante las fiestas o en actividad comunitaria. Este último caso supone un involucramiento de las autoridades locales, recursos, monitores especializados y una participación comunitaria que sostiene este proceso.

El trabajo con pandillas en Monterrey

El modelo de Monterrey tiene por objetivos educar e integrar al mercado de trabajo donde es posible a toda la pandilla. Se desarrolla en varias etapas: registro de pandillas e inicio de diálogo con cada una de ellas, seguido de un diagnóstico de los barrios de origen y posteriormente de la formulación de un programa a partir de las áreas de intereses del grupo (un año). Se elabora en seguida un plan de trabajo a partir de un programa acordado con las entidades públicas y privadas involucradas que se implementa con actividades culturales y de ayuda a comunidades y en permanente diálogo con los pandilleros. Finalmente se realiza una evaluación.

Las lecciones aprendidas de este modelo es que la condición de éxito principal es el trabajo simultáneo con las familias de origen y que los resultados son muy positivos con la mayoría de las pandillas salvo con el núcleo duro demasiado involucrado en la delincuencia criminal.

Por otra parte existe un tipo de intervención que consiste en limitar el daño ligado a los conflictos entre pandillas, que son los que más generan lesiones y muertes. Se da a través de mediaciones realizadas por la policía o por otros miembros de la comunidad. Este modelo ha sido aplicado en algunas ciudades colombianas.⁴

Mientras las otras formas de pandillas requieren prevención primaria o secundaria, la intervención que concierne las maras pertenece al ámbito de la prevención terciaria y debe ser abordado en forma integral. Requiere una coordinación estrecha con la policía, la justicia y los servicios de rehabilitación. Al mismo tiempo un trabajo con las comunidades locales es necesario en la medida que las maras surgen donde el capital social comunitario es carente (Gaborit, 2005).

4. 2. JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY

La criminalización permanente de los jóvenes, justifica a menudo, a ojo de los gobiernos y los medios de comunicación, todos los discursos de ley y orden, el acoso constante y la persecución policial. Sin embargo existen dos tipos de prácticas más difundidas de prevención terciaria por una parte los esfuerzos de rehabilitación y por otra las formas de justicia alternativa que evolucionan lentamente.

REHABILITACIÓN

La línea de la rehabilitación trata de disminuir los factores de riesgo individual y familiar que presentan los jóvenes y busca prevenir la reincidencia en los actos delictuales. Estas estrategias consideran el nivel de riesgo del infractor que determina la intensidad de inter-

4. Los conflictos por el “control de un territorio” son aquellos hechos que más accidentes mortales han generado.

vencción. Se han desarrollado metodologías participativas y activas en el trabajo y en ellas existe la prevalencia de enfoques multimodales de trabajo, orientados a influir sobre varios tipos de problemas y destinados a fortalecer las destrezas sociales del individuo (Giller, Haggel; Rutter; 2000). Se usan metodologías que se centran en la práctica y se basan en la confianza y vínculos entre los encargados del tratamiento y el joven infractor.

Dos elementos de apoyo importantes son las terapias psicológicas que trabajen sobre aquellos factores que inciden directamente en el comportamiento violento, a través de metodologías activas y participativas y la búsqueda de dar un sentido a la vida. Por otra parte el involucramiento de los padres en los tratamientos de los jóvenes infractores (Patterson, 1992) donde las condiciones de la familia lo permiten.

MODELOS DE JUSTICIA ALTERNATIVA

El enfoque punitivo tradicional busca aumentar los costos del acto delictual. Sin embargo no hay evidencia del impacto de las medidas de castigo sobre la reincidencia de los jóvenes infractores (Farrington, 1997). Además la inflexibilidad de estas medidas impide tratar el fenómeno en su complejidad. Frente a ello, se han implementado diferentes modelos alternativos de justicia para los adolescentes para evitar el contacto temprano de los jóvenes con el sistema de justicia que produce efectos negativos.

En América Latina, el Modelo Comunitario de Justicia Alternativa que ha tenido éxito combina la supervisión del infractor, con la participación en un programa recreativo y de trabajo, y además, apoyo en relación con las tensiones en el hogar, rehabilitación y penas o castigo. La mayor eficacia esta relacionada con el trabajo con los padres de los jóvenes, con programas de readaptación social posterior al tratamiento y con la focalización en los factores particulares de riesgo que presenta el adolescente. En Europa varios tipos de experiencia se han dado como los “*Youth offending teams*” y las formas de justicia de proximidad británicos. Estas formas de justicia se basan sobre coaliciones de varios servicios públicos y locales donde se acepta el principio que aquel servicio mejor situado para dar una respuesta adecuada al caso, asume el mandato para actuar en nombre de la coalición (Marcus, 2004).

Los programas más prometedores se inspiran del modelo de Justicia Restaurativa que permite el encuentro entre el infractor y la víctima y una reparación directa. Estos enfoques se basan principalmente en la idea general que puede ser de utilidad para los jóvenes infractores el tener una mayor conciencia del impacto personal y social de sus delitos.

4.3. JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY Y CONSUMO DE DROGAS

En materia de delincuencia juvenil y consumo problemático de drogas, la experiencia muestra logros y éxitos alcanzados por nuevos modelos orientados a abordar el fenómeno. Entre estos, uno que presenta algunas experiencias piloto es el de Cortes de Drogas. Estas son tribunales especializados en la tramitación de juicios en los que se procesa a infractores de ley y que además presentan un consumo problemático de alcohol y/o drogas. El joven se somete a un proceso de tratamiento y reinserción, como alternativa a la cárcel. Los tribunales de drogas juntan el proceso de vigilancia del sistema de tribunales con capacidades terapéuticas de los tratamientos antidrogas. Pero suponen la existencia de instituciones especializadas en rehabilitación con el apoyo comunitario, hecho que no siempre se verifica.

4.4. JÓVENES, TRÁFICO DE DROGAS Y BARRIOS VULNERABLES

Toda estrategia orientada a reducir la vulnerabilidad de los jóvenes en barrios estigmatizados involucra la necesidad de considerar estrategias de largo plazo, que se inicien con un diagnóstico adecuado sobre la realidad y que permita comprender el proceso de penetración del narcotráfico y su relación con la comunidad y con los jóvenes. Las redes del tráfico permean las relaciones sociales que sustentan a la comunidad y erosionan las solidaridades internas. El narcotráfico no se instala en cualquier barrio pobre sino en barrios donde se verifican dos condiciones: el deterioro del tejido humano y urbano y lugares estratégicos (proximidad de calle importante, fácil acceso y preservación del anonimato de la clientela) para la venta de drogas a segmentos acomodados de la sociedad (Universidad A. Hurtado, 2004).

De esta forma, la búsqueda de respuestas debe involucrar un análisis profundo de las interrelaciones de la delincuencia y de las redes de tráfico de drogas con la trama social y cultural del contexto en el cual se inserta. Ello, significa comprender el tráfico de drogas y lo que él conlleva como una forma de violencia que coexiste muchas veces tanto con una cultura de agresiones instalada en las relaciones cotidianas, como también con un consumo de drogas creciente en la sociedad, cuyas consecuencias son más visibles en estos barrios que en otros.

Los factores de éxito en caso de jóvenes y drogas

- La formación laboral debe centrarse en oficios y destrezas de directa e inmediata utilidad práctica en el marco de la vida cotidiana de las y los jóvenes participantes sabiendo que son caminos de ida y vuelta, plagados de obstáculos a enfrentar y superar;
- Se requiere una formación social en términos de valores y habilidades para la vida;
- La capacitación debe ir acompañada de una práctica laboral real, que genere ingresos para las y los jóvenes;
- Las empatías fuertes entre instructores y jóvenes, donde los primeros puedan ser “referentes” en muchos planos simultáneamente facilitan el éxito;
- La promoción de las actividades de pasantía, “de joven a joven”, apoyando el desarrollo de liderazgos, capacitando jóvenes agentes multiplicadores, respaldando los procesos grupales, más que los procesos individuales (UNICEF 2004).

Frente a lo anterior, la estrategia de trabajo debe ser integral de manera de involucrar soluciones económicas, así como sociales y culturales. En esto, el enfoque territorial y la focalización son una prioridad porque es en el ámbito local donde se debe elaborar las respuestas. En este sentido, el problema de fondo es el necesario “desarme físico pero también cultural de la violencia” y no la focalización exclusiva y prioritaria en el tráfico. Es decir, que junto con la indispensable intervención policial en estos casos - coordinada necesariamente con otras intervenciones de prevención social -, es necesario el análisis colectivo respecto de los valores y comportamientos que llevan a la violencia y que generan un terreno “culturalmente” fértil para la instalación del narco y su posterior arraigo. Entre aquellos, es necesario abordar los problemas de la violencia intrafamiliar, la violencia en las escuelas, los robos, el alcoholismo, las pequeñas “mafias” locales omnipresentes, los clientelismos dirigenciales, pero también la violencia institucional frente a estos barrios y su discriminación permanente.

5. VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

El análisis de experiencias que han resultado prometedoras en la región en materia de prevención de la violencia escolar muestran que los resultados positivos se logran en la medida que: jóvenes y comunidades se “apropian” de las instalaciones educativas (las sienten como propias) en lugar de atacarlas las defienden; las escuelas se vuelven “amigables”, se generan sinergias que fomentan el retorno de los “desertores”; se brindan herramientas de “educación para la vida” y se generan mayores “empatías” entre y con los actores implicados en el proceso educativo.

Junto a lo anterior, la experiencia indica que un primer paso necesario para disminuir la violencia al interior de los establecimientos educacionales es revalorizar su rol socializador y como agente prioritario de inclusión de los jóvenes en situación de riesgo. “Dada su capacidad de regular las interacciones entre pares, la escuela otorga el mejor contexto para la prevención de la delincuencia en la adolescencia” (Cusson, 2002). En esta línea se han mostrado exitosos los modelos de escuela eficaz, los cuales se caracterizan principalmente por la cohesión y solidaridad de un equipo de educadores sostenido por un liderazgo fuerte y motivador. Tal equipo dispone de “la competencia y dinamismo necesario para solucionar los problemas a medida que surgen, para identificarlos, analizarlos, descubrir soluciones apropiadas y movilizar las energías. Junto a ello, también la inserción en la formación de mecanismos de resolución pacífica de conflictos a través de métodos innovadores como la mediación, educa mostrando que hay otra forma de resolver un conflicto que la violencia.

EL ÉNFASIS EN LA ESCUELA

Este modelo de intervención está orientado a mejorar la organización interna de la escuela a través del diseño e implementación de normas compartidas, aplicadas en forma homogénea y elaborada con toda la comunidad escolar. La necesidad de legitimación de la norma obliga a menudo a pasar por una fase de creación en común de esta norma a realizar en el seno de la escuela misma con los padres y alumnos. Para ello también es necesaria la capacitación de los profesores para enfrentar la violencia, puesto que no basta tener profesores competentes en sus respectivas materias de enseñanza, sino además deberían gozar de un entrenamiento en materias de reacción frente a problemas de violencia recurrentes o graves. Otra línea de acción al interior de los establecimientos educacionales es la prevención situacional en las escuelas, entre las cuales se destacan la importancia del equilibrio en la composición del alumnado por clase. El factor principal sigue siendo el número de alumnos por clase.

EL ÉNFASIS EN LOS ALUMNOS EN SITUACIÓN DE RIESGO

Una segunda línea de trabajo es aquella que focaliza sobre los alumnos en situación de riesgo, a través de un seguimiento y análisis de condiciones sociales y psicológicas. En este ámbito es posible identificar programas orientados a la educación de los padres, con intervención a domicilio, la formación de los padres en la gestión de las situaciones, el desarrollo de las aptitudes de los niños y los programas de enriquecimiento intelectual precoz. Existen también programas que focalizan sobre estos alumnos pero las intervenciones se realizan de manera grupal ofreciendo un programa académico sólido. Emplear métodos pedagógicos apropiados con una gestión estratégica de las clases y con un personal asistente de apoyo puede dar buenos resultados.

EL ÉNFASIS EN LA CO-PRODUCCIÓN CON EL ENTORNO

Existen programas orientados hacia el entorno de la escuela. Estos enfoques ponen el acento sobre varios aspectos:

- La percepción de la escuela como parte de la comunidad y la invitación a los residentes a participar en las actividades de la escuela.
- Creación de relaciones con el sector privado y los profesionales locales.
- La importancia del clima interno a la escuela sin limitar este aspecto a la seguridad física.
- La adopción de un modelo de coalición (partnership) dirigida a la solución de los problemas.
- La adopción de estrategias multisectoriales asumiendo que una intervención es más efectiva si trata el conjunto de factores de riesgos (Shaw, M. 2001).

Las escuelas “alternativas” constituyen una medida de acompañamiento en caso de barrios “vulnerables” o estigmatizados. Además de las clases especiales dentro de las escuelas, existen escuelas o centros de formación alternativos que constituyen para los alumnos en situación de riesgo y sus familias, lugares de acceso a multiservicios que hacen de la escuela el elemento coordinador de todas las coaliciones locales creadas. Asimismo, en materia de control de armas al interior de las escuelas existen estrategias de intervención de co-producción de seguridad, al contrario de una intervención solo policial que involucran a la comunidad (y también a la policía local) en todo el barrio. El porte de armas no es un problema escolar, es ante todo un problema del entorno y debe ser tratado como tal.

REFERENCIAS:

- **Abad, M.** “Las políticas de la juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil en Colombia” en Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas Nacionales. 2003. CIDPA Ediciones. Pp. 229- 264.
- **Arriagada, I., Y F. Miranda.** Capital Social de los y las Jóvenes. Propuestas Para Programas y Proyectos. Vol.1 Y 2. CEPAL, 2003.
- **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.** Se buscan empleos laborales. Cap.1. Octubre, 2003.
- Beck, U. La sociedad del riesgo, Buenos Aires, Paidós. 1998.
- **Blatier C.,** La délinquance des mineurs 2^a. Edition, Presses Universitaires de Grenoble, 2002.
- **Cerbino M.** “Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras” en F Carrión (Ed.) Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad? FLACSO Ecuador 2002 pp. 399-434.
- **Cisalva (2005a)** Niñez y Violencia en la Región de América Latina. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Consulta para América Latina. Documento Borrador. Cali, Colombia.
- **Concha Eastman A.** “Violencia juvenil y adolescencia” Ponencia en Panamá. Organización Panamericana de la Salud y GTZ. Septiembre 2005.
- **Cruz José Miguel,** Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica en Revista ECA no. monográfico sobre Juventud y desarrollo en Centroamérica, Nov-Dic. 2005 pp.1155-1182.
- **Cusson, M.** Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces. PUF, 2002. p.111.
- **Farrington, D.P.** “The effects of public labelling” en Bristish Journal of Criminology, 17, 1997.

- **Gaborit M.**, “Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas” en Revista ECA no. monográfico sobre Juventud y desarrollo en Centroamérica, Nov-Dic. 2005 pp.1144-1154.
- **Giller, H., I. Haggel, Y M. Rutter.** La conducta antisocial de los jóvenes, Cambridge University Press. 2000.
- **GTZ Jóvenes en El Salvador:** Su Vida y sus Percepciones, con Enfoque en los Municipios seleccionados de La Paz y San Vicente. San Salvador. 2004.
- **Kessler, G.** (2004) Sociología del Delito Amateur. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- **Klein Malcolm, Hans Jürgen Kerner, C. Masson and E. Wettekamp** The European Paradox . Street Gangs and Youth Groups in the U.S. and Europe. Kluwer Academic Publishers, 2001.
- **Krauskopf, D.** “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”. Revisión del documento “Participación y desarrollo social en la adolescencia”. Costa Rica, 1999.
- **Krauskopf, D.** Juventud en riesgo y Violencia. Presentación elaborada para el programa “Sociedad sin Violencia”. Agosto, 2000.
- **Krauskopf, D.** Juventud, riesgo y violencia en Dimensiones de la violencia, Programa sociedad sin violencia, PNUD, 2003, pp.165-190.
- **Londoño, J. L. y R. Guerrero,** “Violencia en América Latina. Epidemiología y costos”, Red de la Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.1999.
- **Lunecke A. e I. Eissmann,** “Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social», en Revista Persona y Sociedad, volumen XIX, no 1, abril 2005 pp.73-97.
- **Lunecke A. y F. Vanderschueren.** Los comportamientos antisociales y la delincuencia de los adolescentes, en Prevención de la delincuencia juvenil, Ministerio del Interior de Chile, 2004.
- **Marcus, M.** “Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y Desafíos”. Ministerio Del Interior, Chile. División De Seguridad Ciudadana, BID. 2004.
- **Miller. W.B. ,** Crime by Youth Gangs and Groups in the United States, OJJDP, Washington,1992 p. 21.
- **Moser, C. y Mcllwaine, C.** (2000) La Violencia y la Exclusión en Colombia, según la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres. Banco Mundial – ASDI, Bogotá.
- **Moser, C. y Mcllwaine, C.** (2001) La Violencia en el Contexto del Posconflicto, según la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres de Guatemala. Banco Mundial – ASDI, Bogotá.
- **Patterson, G.R, RAID, J.B.** “Antisocial Boys: A Social Interactional Approach” En: Eugene, Oregon. 1992.
- **Rodgers, D.** “Youth Gangs and Violence in Latin América and the Caribbean: a literature survey”. Documento de Trabajo N° 4. Serie Programa Paz Urbana. Banco Mundial, 1999.
- **Rodríguez Vignoli, J.** “Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes”. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) Serie población y desarrollo.
- **Rodríguez, E.** “Prevención Social Del Delito Y La Violencia Juvenil: Experiencias Innovadoras En América Latina.” – Mimeo, 2005.
- **Santacruz, M. y Concha-Eastman, A.** (2001) Barrio Adentro: la Solidaridad Violenta de las Pandillas. IUDOP/UCA – OPS/OMS, San Salvador.
- **Saravi G.** “Segregación Urbana Y Espacio Público: Los Jóvenes En Enclaves De Pobreza Estructural” en Revista de la CEPAL, Santiago, no 83, agosto 2004.
- **Shaw, M.** 2001 **Shaw, Margaret.** “Invirtiendo en los jóvenes 12-18 años: enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización”. Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal 2001.
- **UNESCO** (2001) Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980 – 2000. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago.
- **UNICEF** www.unicef.org/spanish/media/media_27225.html, 2004.
- **UNION EUROPEENNE** Libro blanco de la Comunidad Europea “Un nouvel élan pour la jeunesse européenne”, 2001.
- **UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO (UAH)** “Estudio etnográfico de la violencia en una población de Santiago”, Mimeo, Santiago, 2004.
- **Vanderschueren F.** La violencia de las pandillas en Prevención de la delincuencia juvenil, Ministerio del interior, Chile 2004a, pp.95-135.

Conclusiones

Juan Carlos Ruiz y Franz Vanderschueren

*Universidad Alberto Hurtado
Santiago - Chile*

1. INTRODUCCIÓN

Los resultados de los seminarios, discusiones y encuestas muestran la importancia reconocida por todos de la capacitación como un eje esencial del fortalecimiento del trabajo en materia de seguridad urbana en las diversas ciudades de ambas regiones. Este es un hecho significativo para las ciudades de mayor éxito en la última década en materia de seguridad en América Latina, como por ejemplo Bogotá, Diadema y Rosario. Así lo es también para una institución con amplia experiencia como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) en Europa, quienes valorizan aún después de varios años de éxito en materia de enfrentamiento del delito y de abordaje de la prevención, a la capacitación como una tarea permanente de los agentes involucrados en seguridad local. Sobre este punto no hay divergencia alguna entre ciudades y es también lo que los resultados de las encuestas en ambas regiones muestran. Apuntar a la capacitación dirigida a un trabajo de formación para la actividad directa en terreno aparece fundamental tanto para la generación de coproductores de seguridad competentes como también para la construcción de una masa crítica en materia de seguridad al interior de las diversas ciudades.

Las encuestas y estudios identifican que existe hoy una oferta académica – en particular universitaria – que ha ido creciendo en los últimos años, ofreciendo cursos y títulos de post graduación en ambas regiones, en lo que se ha llamado la seguridad ciudadana en América Latina y seguridad urbana en Europa. Este tipo de capacitación contempla una reflexión y análisis académico sobre el modo de tratar la seguridad en forma de coproducción, donde los actores principales son tanto las comunidades como el sistema de justicia criminal y el sistema privado de seguridad. Si bien esta formación otorga instrumentos y herramientas válidas tanto para agentes públicos y privados involucrados en la coproducción de seguridad en terreno, como por ejemplo los coordinadores de seguridad comunal y también para funcionarios y universitarios, sin embargo este tipo de formación otorga más un tipo de background intelectual que una oportunidad de adquirir instrumentos y perspectivas válidas para la acción cotidiana. El objetivo final de la formación académica no está necesariamente conectado con perfiles profesionales específicos, porque busca la adquisición de conocimientos culturales y no apunta a la acción cotidiana. A pesar de que este tipo de formación pueda ser muy útil y contribuya al conocimiento de los fenómenos de inseguridad y prevención, ella no aparece como imprescindible para el éxito de un programa de coproducción de seguridad a nivel local. Esta situación se debe a que existe una demanda de capacitación más focalizada sobre el actuar cotidiano que predomina entre agentes involucrados en la tarea de construir seguridad.

Esta demanda es formulada en función de diversos perfiles de agentes de seguridad que van desde el policía tradicional hasta el monitor de calle bajo sus múltiples expresiones, pasando por el policía comunitario de proximidad y el coordinador municipal de seguridad, los consejeros municipales, alcaldes, mediadores y formadores de mediadores y los monitores que acompañan poblaciones o sectores sociales vulnerables. Más que pedir una gama de contenidos específicos que interesan cada uno de estos perfiles de actores de la seguridad, prevalece una demanda generalizada de capacitación que abarca dos aspectos. El primero se refiere a los grandes ejes éticos y sociales de la seguridad, cualquiera sea el perfil de los coproductores de seguridad. El segundo aspecto estimado relevante concier-

ne las formas principales de gestión que interesa sobre todo a los “managers” de la seguridad, generalmente coordinadores territoriales de seguridad, pero también involucra al conjunto de actores participantes.

■ ■ ■ 2. LOS EJES SOCIO ÉTICOS DE LA FORMACIÓN

Los ejes de la seguridad se refieren en primer lugar a los postulados éticos que sustentan el trabajo en materia de seguridad. En particular los *derechos humanos* en sentido amplio asumiendo también los derechos humanos de segunda generación que constituyen una perspectiva fundamental de toda coproducción de seguridad.

Otro postulado fundamental es la *política de género* que obliga a imponer una mirada de género sobre todos los programas de seguridad y a enfatizar la prevención contra la violencia intrafamiliar tanto como los delitos comunes contra la propiedad.

Un tercer eje valoriza la prevención, y en particular la *prevención social*, como dimensión esencial tanto como exigencia de cohesión social como también como política sustentable. En particular esta dimensión se impone contra las tentaciones de recurrir a la sola prevención situacional, al monopolio de la acción de control y represión o al refuerzo del sistema privado de seguridad. Es decir, ninguna formación o capacitación de los múltiples agentes coproductores de seguridad o de los servicios que colaboran en coaliciones con ellos, puede prescindir de estos tres aspectos.

Estos ejes requieren una traducción concreta que se da principalmente frente a los grupos objetivos a los cuales se dirige la coproducción de seguridad.

EJE ÉTICO Y PREVENCIÓN DIRIGIDA A LA JUVENTUD

En primer lugar se encuentra la prevención dirigida hacia los jóvenes “en situación de riesgo”, que constituyen el grupo objetivo mayoritario de la acción preventiva de las comunidades urbanas preocupadas de seguridad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la juventud en situación de riesgo, es aquella que se enfrenta a factores que pueden afectar el desarrollo de su ciclo vital y comprometen aspectos del desarrollo psicosocial como es por ejemplo el involucramiento en comportamientos antisociales, violencia y delincuencia derivados de diversos circuitos de riesgo. Las conductas de riesgo de jóvenes son aquellos comportamientos que comprometen aspectos del desarrollo psicosocial o la supervivencia de la persona joven. Estas conductas están influenciadas por diversos factores presentes en la sociedad y en el entorno más cercano sea la familia, la escuela, los pares o los barrios.

La formación de los agentes de prevención debería prepararles a una mirada que no sea “adulto centrista” del riesgo, y a una capacidad de interpretar el impacto de conductas de riesgo o de situaciones de riesgo sobre el desarrollo psicosocial de los jóvenes en la fase que corresponde a su ciclo vital. La distinción entre prevención dirigida a niños, o prevención temprana, y aquella que apunta a adolescentes y finalmente la prevención que focaliza en los jóvenes adultos es imprescindible porque tienen características diversas que hay

que asumir. Debería tener en cuenta el impacto de los factores que causaron el riesgo en la vida individual de cada joven pero al mismo tiempo discernir el impacto de los circuitos de riesgo que la sociedad genera. Finalmente debería asumir el impacto diferencial del riesgo según las condiciones sociales de cada grupo, sabiendo que los riesgos tienen un impacto mayor sobre quienes viven en condiciones socioeconómicas desfavorables. Estas perspectivas permiten evitar la trampa bastante común de identificar a los jóvenes en un solo bloque que rápidamente tiende a estigmatizarlos.

Otro aspecto esencial que la experiencia ha confirmado en muchas ciudades exitosas en materia de prevención es la participación de los jóvenes mismos como garantía de éxito de los programas de prevención dirigidos a ellos. Para lograr este objetivo poner el acento sobre el capital social como eje central de la prevención es prometedor. Se trata de reconocer la plena ciudadanía de la juventud y no una juventud considerada sólo como segmento en situación de riesgo. Por ende en la formación se debería valorizar la capacidad de comprender la potencialidad y la capacidad de los jóvenes mismos en materia cultural, socioeconómica como también en materia de control y educación a la paz y a la no violencia.

El enfoque que valoriza el capital social juvenil facilita una interpretación positiva de las manifestaciones culturales propias de la generación juvenil y por ende de abordaje de la violencia juvenil en forma respetuosa de los derechos de los jóvenes. La formación de los agentes de seguridad debería aprender a decodificar las expresiones culturales juveniles como expresión y espacio cultural, social y a veces espiritual propio. Al mismo tiempo el conocimiento y el uso de los medios audiovisuales a través de los cuales los jóvenes se educan, constituye una exigencia de la formación de los educadores coproductores de seguridad.

El coproductor de seguridad debe poder trabajar con docentes, policías, jueces, funcionarios públicos, autoridades locales, responsables de política local para hacerles entender y analizar con ellos el potencial juvenil y actuar consecuentemente.

Otra exigencia de la formación que se inscribe en la misma línea concierne a la capacidad de resolver los conflictos intergeneracionales. El aprendizaje de discernimiento de las potenciales líneas de trabajo que facilitan esta colaboración intergeneracional es condición de inclusión social de los jóvenes y de abandono progresivo de la estigmatización por parte de los adultos.

EJE ÉTICO Y GÉNERO

Las mujeres como grupo demográfico, son más vulnerables que los hombres en términos de la seguridad. Ello se debe no sólo a la victimización por los delitos ocurridos en el espacio público o por un 'otro' desconocido. Se agrega a ello el abuso y la violencia de género, es decir, el ejercicio asimétrico del poder y la inseguridad por el sólo hecho de ser mujeres. Esta situación abarca un conjunto de prácticas, que van desde la violencia verbal hasta el femicidio.

Desde el enfoque de los derechos humanos, es necesario proteger y hacer efectivos los derechos a la vida, la seguridad y la integridad en forma explícita, y ello debe comenzar en

el hogar. A través de este enfoque es necesario lograr que la violencia de género adopte una nueva urgencia, pues en la actualidad todavía existe la imposibilidad de imaginar la democracia o la paz sin enfrentar el tema de la desigualdad y la opresión a todo nivel.

Los distintos tipos de profesionales de la seguridad deberían apropiarse de una formación ética con perspectiva de género. El manager o coordinador general de la seguridad debe formarse en una perspectiva de género para la seguridad local que considere la heterogeneidad de problemas de la violencia de género. Para lograr este objetivo se debe considerar la violencia de género como un factor de riesgo, y por ende potencial fuente de conductas delictivas. Junto con ello es necesario considerarla también como una trasgresión al derecho a la seguridad y al desarrollo personal en el presente, para las mujeres que son víctimas de esta violencia. Para ello aparece recomendable formar a los agentes de prevención y “managers” de seguridad, incluido a través de ejercicios prácticos, sobre diseño de políticas que integran las diferencias en la seguridad y la percepción de ella para hombres y mujeres, y también sobre políticas de prevención que tengan en cuenta las diversas formas culturalmente legitimadas de familias. Finalmente se debe contextualizar esta formación de modo de poder analizar los obstáculos culturales locales a la igualdad de género.

Un segundo elemento en el que los agentes de la seguridad, y en especial los coordinadores locales deben adquirir formación, es la participación de las mujeres en el diseño de políticas, en especial de las víctimas de la violencia de género. Es necesario abrir los procesos de evaluación de políticas, de manera de realizar las modificaciones que empoderen a las afectadas. Para ello también es necesario formar sobre metodologías de atención que eviten la doble victimización de las mujeres cuando acuden en búsqueda de ayuda a las instituciones públicas. Una actitud de respeto y de confianza de parte de las instituciones públicas frente a la denunciante puede generar procesos de acogida más efectivos.

En términos de los agentes de prevención, es necesario sensibilizarlos sobre la violencia de género. Para ello es necesario en primer lugar entender y prevenir la violencia de género, a partir de una perspectiva que tenga en cuenta sus determinantes tanto socioculturales como psicológicos. También es necesario dotar a los educadores de modelos que integren en la prevención de la violencia, las consecuencias de ella, no sólo para las mujeres que la viven sino también para las víctimas vicarias de ella, como los hijos.

En segundo lugar, debe enfocarse en un análisis crítico de los roles socioculturales dados a cada género en cada sociedad, y proponer un cambio cultural desde prácticas abusivas para la mujer, hacia comportamientos que consideren el respeto a la individualidad, sin importar el género de la persona. Como plantea Cabezas (2006), *“Las normas culturales y las expectativas sobre las conductas de las mujeres y de los hombres conducen a mitos que perpetúan la violencia y niegan la asistencia a estas víctimas”*.

EJE ÉTICO, PENAS ALTERNATIVAS Y REINSERCIÓN DE EX-CONVICTOS

Lentamente las prácticas de prevención, sobre todo terciaria, se modifican en los municipios y países que adoptan desde hace años perspectivas coherentes de prevención. Se pasa de hecho de un sistema de justicia criminal (policía, justicia y cárceles) tradicionalmente forma privilegiada de sanción casi única a formas alternativas de penas, a procesos preventivos de mediación múltiples (desde la mediación escolar hasta la mediación barrial

o comunitaria pasando por la mediación familiar y en conflictos empresariales) y a justicia restaurativa. Es decir se va creando un conjunto de prácticas que valorizan a las víctimas (a través de la reparación) y actores (a través de la mediación) y a los victimarios (a través de penas alternativas). Aunque incipientes estas prácticas son fuentes de creatividad sorprendente y donde se han consolidado han resultado ser exitosas.

Los agentes de seguridad y sobre todo los coordinadores comunales deberían estar formados en esta materia. Sin ser especialistas deberían conocer el potencial de estas prácticas solidarias y de sus exigencias de preparación y de apoyo comunitario. La formación en este campo se da sobre todo a través del intercambio con otras experiencias nacionales e internacionales y su traducción en el contexto local. Esta formación debe facilitar el diálogo entre los agentes de prevención y los agentes del sistema de justicia criminal.

■ ■ ■ 3. FORMACIÓN EN GESTIÓN

DE LA MULTICAUSALIDAD AL ENFOQUE INTEGRAL

En materia de gestión de la acción preventiva, la formación de los agentes de prevención debería prepararlos a discernir la multicausalidad en su contexto local. Esto puede darse otorgando una formación que prepare a los agentes a discernir las múltiples causas de las conductas antisociales o de riesgo y su entrelazamiento en el contexto local. Este tipo de formación permitiría abordar en forma holística estos múltiples aspectos en el cuadro local, superando los enfoques que focalizan sobre un solo factor (la familia, la escuela, entre otros) y que arriesgan una respuesta limitada del fenómeno.

Los objetivos a los cuales tiende dicha capacitación y que derivan de una perspectiva de multicausalidad 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”.

ENFOQUE URBANO

El enfoque urbano evidencia la importancia de vincular las políticas de prevención al conjunto de políticas urbanas vigentes en las ciudades que varían según los lugares y las coyunturas.

“La ciudad” debería ser el objeto de un módulo que ofrezca una lectura pluridisciplinaria del fenómeno urbano y de su relativa crisis y sitúe la ciudad en sus dimensiones histórica, cultural, política y económica;

La formación de los encargados de seguridad y de los agentes de prevención en general debe preparar a articular los proyectos y programas de prevención al contexto urbano específico y a los otros servicios urbanos vigentes en cada ciudad. En este sentido los encargados de la seguridad a cualquier nivel son sobre todo agentes de un servicio urbano y facilitadores de políticas de inclusión social urbana.

Un enfoque urbano permite también identificar, consolidar y potenciar a los actores locales que deberían intervenir en un proceso de coproducción de seguridad a través de prácticas intersectoriales que involucren a servicios públicos, privados, sociedad civil y comunidades.

Una de las mayores perspectivas en la línea de este enfoque es la determinación, seguridad y desarrollo de los espacios urbanos para los diversos segmentos sociales (jóvenes, niños, mujeres, adultos mayores, población inmigrante, espacios comunes etc.). Esta perspectiva obliga también a considerar a los “niños y jóvenes de la calle o en la calle” que deambulan, trabajan o viven en la calle y a la población errante – estacional o permanente – que utilizan esporádicamente los servicios urbanos.

PARTICIPACIÓN DE LA COLECTIVIDAD LOCAL

La práctica de construcción de seguridad en las ciudades requiere un énfasis en la comunidad. “La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación” (Marcus, 2004).

Este es un objetivo que debe ser incluido en la formación de los coproductores de seguridad y que requiere conocimientos de manejo participativo en comunidades de varios tipos.

DEL DIAGNÓSTICO AL OBSERVATORIO

Una de las mayores dificultades de quien trabaja en seguridad es el tener una visión clara de lo que acontece realmente. No es fácil conseguir datos fidedignos de la delincuencia real ni tampoco de distinguir lo que es percepción de la inseguridad de la victimización objetiva. Una de las características del trabajo de los técnicos en seguridad es el deber trabajar sobre estos dos aspectos: las percepciones y la realidad, ambas difícilmente medibles y ambas en continuo proceso de cambio.

Es por eso que se recurre a diagnósticos bajo varias formas. Diagnóstico participativo a nivel local, auditoría, encuesta de victimización y estudios longitudinales. Lo importante para la formación de los técnicos de seguridad es el conocimiento real de cómo realizar un diagnóstico, de qué tipo y cómo. Son elementos básicos de este trabajo. El conocer y saber aplicar los métodos de diagnóstico de un barrio en situación de crisis, de una comuna heterogénea, de un grupo humano vulnerable, de un mercado de la droga, de la delincuencia juvenil, de la violencia intrafamiliar etc. constituye parte del bagaje de los técnicos en seguridad.

El diagnóstico no se termina definitivamente, sino que deben ser actualizados. En esta materia los observatorios que ciudades de mayor tamaño o más dinámicas han creado, constituyen formas de institucionalizar los diagnósticos operativos. Facilitan el procesamiento de datos y permiten ajustarlos a la demanda local proveniente de las exigencias de la administración política de la ciudad, de los técnicos de seguridad y de las exigencias de la población misma. El objeto de estudio de los observatorios puede quedar definido, como el conocimiento de la realidad social implicada en la seguridad.

En este sentido el técnico de seguridad – como la población misma – debe poder apoyarse sobre observatorios rigurosos o sino en diagnósticos actualizados. Parte de la formación permanente pasa por el uso de estos instrumentos. Poder contar con un observatorio facilita considerablemente el trabajo no solo porque permite actualizar los diversos conocimientos de la realidad social sino porque permiten las comparaciones que superan el ámbito de una ciudad o un país y ofrecen parámetros de medición muy útiles.

LOS CONTENIDOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN EN GESTIÓN.

Además de los conocimientos básicos que se refieren a los enfoques mencionados anteriormente se requieren competencias profesionales sobre seguridad relacionadas con el campo específico de intervención, competencias transversales a las diversas áreas involucradas tanto en gestión como en actitudes y habilidades en resolver conflictos y capacidad de negociación.

El coordinador de seguridad no ha de tener una titulación académica determinada sino una formación multidisciplinar amplia y un perfecto conocimiento de la gestión de la ‘cosa pública’. Una serie de competencias generales son indispensables para esta tarea y hacen referencia a:

- La evaluación de políticas sociales e intervenciones
- Las habilidades en elaborar e implementar proyectos complejos
- Elementos de prevención situacional
- Conocimientos de técnicas relacionadas a la prevención de la criminalidad, reinserción de ex-convictos, prevención de la VIF, prevención de la delincuencia juvenil
- Conocimiento de la gestión de los espacios urbanos.

Además de los conocimientos generales, la competencia de los encargados de seguridad requiere habilidades contextualizadas que otorgan la capacidad del individuo de relacionar conocimientos y aplicación de estos en un contexto determinado. En esta perspectiva estas habilidades necesitan de una actualización permanente y por ende la formación de los encargados de seguridad es permanente.

Las habilidades incluyen conocimientos técnicos y capacidad de intervención, es decir, resolver situaciones a veces imprevistas o conflictivas en forma autónoma. Esta exigencia implica una formación en gestión de la complejidad organizativa y administrativa que caracteriza las políticas de seguridad. Esta complejidad se refiere tanto a la multicausalidad como a la intersectorialidad de los varios actores e instituciones involucradas. En efecto las políticas de seguridad cubren terrenos de otras políticas como las sociales, las urbanas, aquellas de control y por ende invaden el terreno de varias instituciones que no son exclusivamente del ámbito de la seguridad. Por otra parte estas dimensiones intersectoriales se relacionan con marcos institucionales – a menudo limitantes – que definen las competencias de cada uno. En este cuadro la característica específica del “técnico” de la seguridad son las de: desarrollar políticas que se dirigen a la coordinación de políticas e intervenciones que son más que la simple suma de las partes. Esta situación implica tener 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.

El trabajo del “técnico” en seguridad consistirá 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. Lo que implica armonizar integralidad con eficacia, facilitar la flexibilidad que permite ajustarse al contexto local y disponer de un cuadro suficientemente amplio de formación (“generalista”) que no apunta a una fuerte especialización.

LA PERSPECTIVA DE GOBERNABILIDAD

Un enfoque fundamental para la gestión de la seguridad en el ámbito urbano es su relación con las decisiones y la conducción política en términos de gobernanza (Velásquez, 2006). Es a través de la negociación, la intersectorialidad y las coaliciones de actores públicos y privados que la conducción de la seguridad podrá sostenerse en el tiempo. Es fundamental una formación para los distintos actores de la seguridad que contemple la negociación, coordinación, compromiso y constitución de coaliciones (“partnership”) para el diseño y puesta en marcha de las políticas de seguridad.

El enfoque de la gobernabilidad y la gobernanza se plantea los escenarios de negociación, diálogo y cooperación de las políticas que se implementan, y no las decisiones técnicas o los resultados específicos de dichas políticas, en términos de énfasis en la prevención o en el control. Para lograr procesos efectivos de gobernanza es necesario capacitar a los actores de la seguridad sobre 5 puntos: (1) La Conflictividad; (2) Los Actores Estratégicos; (3) Los Espacios de Relación; (4) Las Reglas que rigen la relación entre Actores; y finalmente (5) Las Dinámicas que determinan la Conflictividad.

La Conflictividad remite a las situaciones objetivas y subjetivas que definen el conflicto del gobierno de la seguridad. Debido a ello es necesaria una capacitación que incorpore las condiciones objetivas y subjetivas del conflicto en torno a la seguridad. Entre las condiciones objetivas podemos encontrar, por ejemplo, los intereses de los distintos actores, su conocimiento mutuo y la capacidad de modificar las circunstancias del debate. Dentro de las condiciones subjetivas se encuentran: la percepción del ‘otro’ como adversario; la percepción de los otros y sus acciones como amenazas al interés propio, percepción de objetos de interés común como indivisibles o de acceso excluyente, entre otras. En definitiva es necesaria la entrega de herramientas técnicas que permitan evaluar y trabajar sobre cuáles conflictos deberían ser resueltos en el diseño e implementación de las políticas de seguridad en el contexto local.

En términos de los Actores, se trata de herramientas que permitan distinguir en qué medida resultan estratégicos en la toma de decisiones. Para ello es necesario formar en términos del trabajo en red y en los recursos de poder, tanto económico, político y simbólico que permitan implementar la política de seguridad, o en caso contrario, que puedan obstaculizarla.

Los Espacios de Relación apuntan al escenario donde los diferentes actores estratégicos se desenvuelven, es decir, territorios específicos como una comuna o una ciudad, así como lugares de toma de decisión como ministerios, consejos o comisiones. Es en este espacio de relación donde la conflictividad determina qué tipo de negociación se dará, y las reglas que se producirán, por lo que es necesario formar a los actores en planificación estratégica.

Las Reglas que rigen la relación entre Actores se generan en los escenarios concretos donde se discuten las políticas de seguridad, y fungen de marco general para la gestión y la acción en seguridad. Dichas reglas pueden ser tanto formales (normas, leyes) como informales (acuerdos), procedurales como estructurales, entre otras. Dichas reglas están en el centro de una buena gobernanza, mientras mayor sea su grado de aceptación y legitimidad, mejor será el proceso de diálogo y cooperación en el diseño e implementación de una política de seguridad.

Por último, las Dinámicas que determinan la Conflictividad apuntan a las formas y procesos en que los actores se relacionan y su variabilidad a lo largo del tiempo. Se refiere a la dimensión histórica de la gobernabilidad, no es exclusivamente lineal y puede pasar por etapas sucesivas de bloqueos, negociación, ajustes y acuerdos, por lo que es necesario formar a los actores sobre negociación y formas de negociación.

A partir de lo expuesto, la gobernanza de la seguridad hace referencia en último término a los dispositivos de negociación y cooperación entre los distintos actores y “stakeholders”, para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan como se toman las decisiones y se implementan las políticas de seguridad, en una ciudad o sociedad dada. Según Velásquez (2006), dicho proceso debe hoy avanzar en 3 ámbitos:

- Desarrollar el acceso a la gobernabilidad local, es decir, capacitar en el acceso de los actores de la sociedad civil a los recursos financieros y de conocimientos sobre la seguridad
- Desarrollar el capital normativo, es decir, formación en participación ciudadana y rendición de cuenta de las políticas de seguridad por parte de la comunidad y los actores de la seguridad
- Reforzar el papel de los gobiernos locales en las políticas de seguridad, en términos de la importancia de la prevención y el diseño de acciones comunales.

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Este trabajo que deriva de una coalición entre ciudades de las dos regiones e instituciones de apoyo se ha focalizado sobre la formación. Inicialmente se pensaba poder llegar a un tipo de formación detallado y único pero se ha debido constatar a partir de la experiencia de los propios socios y de las ciudades encuestadas o a partir de los intercambios de asociaciones como el FESU y otros, que tanto los perfiles de “técnicos” a los cuales se dirige la formación en seguridad son múltiples y heterogéneos y que la formación por su carácter contextual es necesariamente diversa. Lo que unifica la formación son los ejes centrales que responden a dos perspectivas. Los ejes éticos y la necesaria formación en gestión. Lo que se ha querido poner en evidencia son los principios que permiten a una ciudad, un grupo de ellas o una nación de diseñar el tipo de formación y su actualización permanente. Estos principios son destacados en los diversos textos que emanen de la reflexión de los socios.

Quedaría por aplicar estos principios en uno o varios tipos de formación concreta a partir de una doble definición que deriva de las respuestas a dos preguntas: ¿A qué actores de la seguridad se dirige esta formación? y ¿en qué contexto se da dicha formación? Este ejercicio merecería ser realizado en ciudades que benefician de una trayectoria avanzada y exitosa y en otras que tienen un recorrido menor.